



**LA SPESA DELLE IMPRESE PER IL SERVIZIO DI  
RACCOLTA E SMALTIMENTO DEI RIFIUTI SOLIDI  
URBANI IN UMBRIA**

**RAPPORTO 2011**

A cura di

**ref.**  
ricerche

**Novembre 2011**

Nel corso degli ultimi decenni è molto cresciuto il peso dell'economia dei servizi, a questo ha anche contribuito il progressivo accompagnamento verso logiche di mercato di molti servizi di pubblica utilità, gestiti in condizioni di monopolio e organizzati in economia da parte degli enti locali.

I corrispettivi di questi servizi sono costi che si scaricano sia sulle imprese sia sui consumatori.

In questo delicato percorso, si sottolinea da più parti l'esigenza di costruire sedi ove le istituzioni locali possano impostare con i vari portatori di interessi momenti di dialogo, confronto, dialettica, ispirandosi a logiche di *accountability*.

Le Camere di Commercio, Industria, Agricoltura e Artigianato, unitamente alle loro unioni regionali, sono soggetti vicini al territorio - al confine tra la pubblica amministrazione e l'impresa - alle quali sono demandate funzioni connesse all'interesse oggettivo dell'economia nel suo complesso: non solo interesse a garantire rapporti corretti tra le imprese, favorendo la libera e leale concorrenza, ma anche un altrettanto pregnante interesse diretto a tutela dei consumatori e degli utenti. Le Camere di commercio italiane sono dunque chiamate a importanti compiti per la realizzazione di un mercato interno sempre più equilibrato e trasparente, nella veste di organi pubblici neutrali.

Il presente lavoro è stato realizzato per conto di Unioncamere Umbria da un gruppo di ricercatori del centro REF - Ricerche.

Il Rapporto è costruito sulla base dei dati contenuti nel **Repertorio amministrativo delle Tariffe e degli Atti ufficiali dei Servizi Pubblici locali** (Repertorio TASP).

Il TASP è uno strumento di trasparenza e pubblicità delle tariffe del servizio idrico integrato e del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani praticati alle utenze non domestiche. Tale strumento consta di un **Archivio delle tariffe**, che raccoglie e sistematizza i corrispettivi dei servizi, e di un **Repertorio degli atti ufficiali**, cioè una raccolta delle Delibere e dei Regolamenti dei servizi. Lo strumento permette di simulare la spesa per i due servizi al lordo delle tasse e al lordo della eventuale scontistica prevista per alcune categoria di utenza. L'accesso in modo immediato ai regolamenti dei servizi permette di verificare celermente la presenza di sconti ed agevolazioni.

Il TASP è liberamente accessibile attraverso il sito internet di Unioncamere Umbria: <http://umbria.repertoriotariffe.it>

Le informazioni contenute nell'Archivio delle tariffe sono desunte da una pluralità di fonti, quali: deliberazioni dell'organo competente (Autorità d'Ambito, Giunta Comunale, Consiglio Comunale), siti internet delle istituzioni e dei gestori del servizio.

Il Repertorio degli atti ufficiali contiene le delibere e i regolamenti di applicazione della Tassa/Tariffa da cui è possibile desumere l'articolazione tariffaria, i corrispettivi e le condizioni generali del servizio, quali: l'adozione, l'applicazione, l'accertamento e la riscossione della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati, disciplina delle riduzioni e delle agevolazioni specifiche, classificazione dei rifiuti e criteri per l'assimilazione ai rifiuti urbani e il conferimento al pubblico servizio, aree incluse/escluse dal servizio, raccolta differenziata, divieti e sanzioni, ecc.

Le informazioni contenute nell'Archivio delle tariffe sono soggette ad un margine di errore (errata interpretazione delle delibere e dei prospetti tariffari, errori di caricamento del dato, ecc.) e possono rivelarsi superate nell'eventualità di variazioni successive alla data di aggiornamento della base informativa.

In ogni caso fanno sempre fede gli atti ufficiali disponibili presso le sedi competenti (Autorità d'Ambito, enti locali, gestori del servizio).

Le elaborazioni contenute nel presente lavoro sono state effettuate con le informazioni disponibili fino al mese di maggio 2011.

## INDICE

<b>I RISULTATI DEL SECONDO ANNO DI MONITORAGGIO .....</b>	<b>5</b>
<b>CAPITOLO 1 – MODALITÀ DI FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO: TARSU E TIA A CONFRONTO.....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 Dalla TARSU alla tariffa d’igiene ambientale (TIA1) alla tariffa integrata ambientale (TIA2).....</b>	<b>9</b>
<b>1.2 TIA 1 (e TIA2): l’eterno dilemma tra tassa e tariffa.....</b>	<b>11</b>
<b>1.3 Scontistica ed agevolazioni.....</b>	<b>13</b>
<b>CAPITOLO 2 – LA SPESA PER RSU IN UMBRIA .....</b>	<b>17</b>
<b>2.1 Il percorso di lavoro e il software TASP.....</b>	<b>17</b>
2.1.1 Il recupero dei dati.....	18
2.1.2 L’implementazione del database.....	19
2.1.3 La costruzione di “profili tipo” e la simulazione della spesa.....	21
<b>2.2 Benchmarking esterno .....</b>	<b>24</b>
<b>2.2 Benchmarking interno .....</b>	<b>29</b>
<b>2.4 La dinamica della spesa RSU tra il 2009 e il 2010.....</b>	<b>36</b>
<b>CAPITOLO 3 - FOCUS PROVINCIALI .....</b>	<b>42</b>
<b>3.1 Provincia di Perugia.....</b>	<b>42</b>
Repertorio amministrativo delle tariffe e degli atti ufficiali.....	42
Analisi della spesa RSU 2010.....	43
Variazioni della spesa 2010/2009.....	45
<b>3.2 Provincia di Terni .....</b>	<b>47</b>
Repertorio amministrativo delle tariffe e degli atti ufficiali.....	47
Analisi della spesa.....	47
Variazioni .....	49
<b>UN APPROFONDIMENTO SULLE TARIFFE DEL SERVIZIO DI RACCOLTA E SMALTIMENTO DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI E ASSIMILATI NEI COMUNI UMBRI.....</b>	<b>51</b>
<b>Comuni a regime tariffario.....</b>	<b>56</b>
<b>Comuni a regime tributario.....</b>	<b>85</b>



## I RISULTATI DEL SECONDO ANNO DI MONITORAGGIO

Il sistema di monitoraggio dei corrispettivi per il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati (RSU), avviato lo scorso anno e messo a regime nel corso del 2011 da Unioncamere Umbria, restituisce un quadro di forte dispersione della spesa RSU all'interno dei rispettivi territori provinciali, con significative tensioni al rialzo per gli oneri sostenuti dalle imprese tra il 2009 e il 2010.

Il *benchmarking* della spesa sostenuta dalle utenze non domestiche nei Comuni Capoluogo di Perugia e Terni rispetto ad un più ampio contesto nazionale fa emergere una situazione molto differenziata a seconda del profilo esaminato. Terni, ad esempio, fa registrare corrispettivi significativamente maggiori al valore di riferimento per i ristoranti, i bar ed i negozi di ortofrutta mentre presenta tariffe in linea con la media nazionale nel caso degli alberghi e dei supermercati. Perugia, al contrario, si caratterizza per una spesa per il servizio RSU relativamente conveniente rispetto agli altri Capoluoghi del *panel* per i profili di bar, ristoranti e negozi di ortofrutta, mentre si colloca su valori intorno alla media nazionale per supermercati e alberghi.

Scendendo a livello provinciale, nei Comuni con più di 5 mila abitanti emerge un'elevata dispersione dell'esborso sostenuto dalle utenze non domestiche. In Provincia di Perugia la spesa unitaria sostenuta nel 2010 da un albergo di 1000 mq può variare da un minimo di circa 2.2 euro/mq ad un massimo di 7.7 euro/mq, mentre quella sostenuta da un negozio di ortofrutta di 60 mq va da 3.6 euro/mq a circa 21 euro/mq. Analoghe evidenze si riscontrano in Provincia di Terni: per il profilo relativo all'albergo si passa da un minimo di 2.4 euro/mq ad un massimo di 6.9 euro/mq, per il profilo ortofrutta da un minimo di circa 3.1 euro/mq ad un massimo di 34.5 euro/mq.

Tra il 2009 e il 2010 la spesa per il servizio RSU nelle due Province umbre ha evidenziato chiari segnali di tensione al rialzo.

In Provincia di Perugia, 16 dei 26 Comuni indagati hanno incrementato i corrispettivi del servizio, mentre in Provincia di Terni gli aumenti hanno interessato solo i due Comuni di maggiori dimensioni. In particolare, in Provincia di Perugia 2 Comuni hanno sperimentato rialzi del 20% e 6 tra il 10% ed il 20%. In Provincia di Terni, entrambi i Comuni più popolosi hanno fatto registrare rincari tra il 10 ed il 20%.

Le evidenze emerse avvalorano la necessità di proseguire nell'attività di monitoraggio di una voce di costo sempre più importante per i bilanci di famiglie e imprese, in un

momento storico che vede il nostro Paese intraprendere la via del federalismo fiscale con tutte le conseguenze in termini di responsabilità tributaria e finanziaria che ne deriveranno.

## **CAPITOLO 1 – MODALITÀ DI FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO: TARSU E TIA A CONFRONTO**

Con il termine “raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani” si intende il complesso delle attività direttamente o indirettamente connesse con la raccolta, la trasformazione, l’allontanamento, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, nonché la gestione dei rifiuti speciali assimilati agli urbani e unitamente a questi avviati allo smaltimento.

Il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e assimilati è un servizio pubblico, regolato e gestito in regime di privativa dai Comuni<sup>1</sup>. A fronte del servizio erogato, l’ente locale identifica le modalità di copertura dei costi e di riscossione, con logiche diverse a seconda del regime di finanziamento adottato.

Nel nostro Paese esistono oggi due diverse modalità di copertura del costo del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani:

- la tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU), istituita negli anni ‘40;
- la tariffa di igiene ambientale (TIA1) introdotta con il Decreto Ronchi del 1997.

Quest’ultima avrebbe dovuto sostituire in via definitiva la TARSU entro la fine del 2007: ad oggi, tuttavia, la TIA è adottata da appena il 15% dei Comuni italiani.

Esisterebbe, in linea teorica, una terza modalità, indicata come tariffa integrata ambientale (TIA2) introdotta dal Codice dell’Ambiente (2006), che a sua volta avrebbe dovuto sostituire sia la TIA1 che la TARSU ma che, come vedremo più avanti, fino ad oggi è rimasta sulla carta a causa della mancata emanazione di un decreto ministeriale che ne regolamenti l’applicazione.

Per i rifiuti solidi urbani si osserva oggi una dispersione dei livelli tariffari sul territorio nazionale assai elevata se confrontata con le evidenze relative ad altri servizi pubblici locali, come il trasporto pubblico o il servizio idrico integrato.

In *primis*, questa variabilità può riflettere le diverse regole di copertura del costo del servizio che caratterizzano i due regimi di finanziamento: se laddove vige il regime TIA esiste un obbligo di copertura integrale dei costi attraverso il gettito della tariffa, nel

---

<sup>1</sup> Lo smaltimento dei rifiuti speciali non assimilati agli urbani rientra invece in un regime di libera concorrenza. Si tratta di un mercato con logiche assai diverse, la cui analisi esula dagli obiettivi del presente lavoro ma ne rappresenta un naturale sviluppo.

regime TARSU è previsto solo un limite minimo di copertura al di sotto del quale il gettito della tassa non può scendere.

In secondo luogo, gli scostamenti delle aliquote rispecchiano indubbiamente una marcata dispersione dei costi del servizio sul territorio. Di varia natura sono infatti i fattori che possono incidere su tale variabile:

- un diverso *mix* tra utenze domestiche e non domestiche, e nell'ambito di queste ultime tra le diverse tipologie di attività insediate nel territorio;
- differenti logiche di assimilazione quanti-qualitativa dei rifiuti speciali a quelli urbani;
- una diversa dimensione del bacino di utenze servite; diversi studi hanno dimostrato che esiste una correlazione positiva tra numero delle utenze servite e costi unitari del servizio. Una evidenza che può essere collegata, ad esempio, alla maggiore produzione di rifiuti pro-capite che caratterizza territori a elevato tasso di urbanizzazione;
- le soluzioni organizzative adottate, in termini di modalità di raccolta, di spazzamento e lavaggio strade e loro periodicità, incidenza della raccolta differenziata/indifferenziata, modalità di smaltimento, ecc;
- un diverso grado di efficienza delle gestioni che si traduce, a parità di altre condizioni, in un costo più o meno elevato del servizio.

Accanto a questi elementi vi è poi l'esito delle scelte operate dalle amministrazioni locali nel calibrare la quota di questi costi che deve essere allocata alle utenze domestiche e a quelle non domestiche. Un'ampia discrezionalità, presente sia nel sistema di finanziamento a tariffa sia in quello a tassa, che può sfociare in forme di sussidio incrociato tra le diverse categorie di utenze e comunque in una mancata applicazione del principio comunitario secondo cui "chi più inquina più paga".

Ciò può verificarsi quando, a valle di una certa quantificazione del costo totale del servizio, si vogliono tutelare alcune categorie di utenti ritenute più meritevoli, oppure creare le condizioni per favorire la maggiore competitività di un territorio o una certa vocazione produttiva; talvolta, più semplicemente, per la mancanza di misurazioni oggettive circa l'effettiva produzione di rifiuto delle diverse tipologie di utenza che possano orientare le scelte delle amministrazioni locali.

A questo si aggiungano elementi quali il potere regolamentare dei Comuni nel disciplinare le logiche di assimilazione, le scontistiche, le agevolazioni, i casi di esclusione dall'ambito di applicazione della tassa/tariffa, il computo delle superfici imponibili e le caratteristiche dei beneficiari.

Nel seguito del presente rapporto si descriverà brevemente il travagliato percorso normativo che ha contribuito a creare una situazione di incertezza nel settore con l'applicazione di tre diversi regimi impositivo-tariffari che nella sostanza si riducono solamente a due. Successivamente si porrà l'attenzione sul variegato mondo della scontistica e delle agevolazioni di cui possono beneficiare alcune categorie di utenza. Si rinvia invece al rapporto dello scorso anno per una descrizione dettagliata delle caratteristiche della TARSU e della TIA1 e delle relative modalità di applicazione<sup>2</sup>.

### ***1.1 Dalla TARSU alla tariffa d'igiene ambientale (TIA1) alla tariffa integrata ambientale (TIA2)***

La Tariffa di Igiene Ambientale (d'ora in poi TIA1) è stata introdotta dall'articolo 49 del D. Lgs. 22/1997 (Decreto Ronchi), con il quale veniva contestualmente sancita la graduale ma totale abrogazione della vecchia Tassa sui Rifiuti Solidi Urbani (TARSU).

Secondo gli obiettivi del Decreto Ronchi il passaggio alla TIA1 avrebbe dovuto prevedere la copertura integrale dei costi di gestione del servizio RSU con il gettito della tariffa, in controtendenza rispetto al regime TARSU nel quale il gettito della tassa poteva costituire solo una parte delle entrate destinate alla copertura dei costi (almeno il 50%).

Con il D.P.R. 158/99 vennero inoltre definiti i termini, più volte posticipati, dell'entrata in vigore della TIA1:

- 1° gennaio 2004, per i Comuni che, nel 1999, avevano raggiunto un grado di copertura dei costi del servizio superiore all'85%;
- 1° gennaio 2005, per i Comuni che, nel 1999, avevano raggiunto una copertura dei costi compresa tra il 55% e l'85%;
- 1° gennaio 2008, per i Comuni che, nel 1999, avevano raggiunto un grado di copertura dei costi inferiore al 55%.

---

<sup>2</sup> “La spesa per il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani Umbria - Anno 2009”, a cura di REF.-Ricerche.

Il quadro di incertezza si complicò con l'approvazione del Codice dell'Ambiente (D. Lgs. 152/2006) che istituì la Tariffa Integrata Ambientale (d'ora in poi TIA2), destinata a sostituire sia la TARSU, sia la TIA1, a seguito dell'emanazione di un apposito regolamento attuativo. In attesa di questo provvedimento (tutt'oggi ancora non emanato) venne bloccato *ex lege* il passaggio al regime TIA1 dei Comuni che ancora al 2006 finanziavano il servizio con la TARSU<sup>3</sup>.

Successivamente, il legislatore nazionale intervenne con il D.L. 208/2008 con il quale venne concesso ai Comuni, entro giugno 2009 (poi posticipato al 30 giugno 2010), l'applicazione della TIA2 "ai sensi delle disposizioni e dei regolamenti vigenti" in mancanza dell'approvazione del regolamento di attuazione della TIA1. In altre parole, i Comuni avrebbero potuto adottare la TIA2 sulla base dei criteri stabiliti per la TIA1 nel D.P.R. 158/99.

Ad oggi dunque i modelli di finanziamento del servizio RSU possono essere ridotti a 4:

1. TARSU secondo quanto definito nel D.Lgs. 507/93;
2. TARSU con articolazione delle tariffe basata sui criteri stabiliti per la TIA1 nel D.P.R.158/99;
3. TIA1 secondo quanto definito nel D.P.R. 158/99;
4. TIA2 su base TIA1 ovvero secondo le indicazioni contenute nel D.P.R. 158/99.

Questa situazione ha condotto molti Comuni già a regime TIA1 a passare alla TIA2, attraverso un semplice cambio di denominazione della tariffa, da "Igiene" a "Integrata", nei regolamenti comunali: in sostanza si tratta pur sempre di un corrispettivo che viene definito ed articolato secondo i criteri del D.P.R. 158/99, l'unico riferimento oggi vigente in merito all'applicazione della tariffa. Questa spinta al cambiamento non è stata spontanea bensì ha trovato un forte incentivo nella ricerca da parte dei Comuni di trovare una soluzione all'annosa questione relativa all'applicazione dell'IVA sulla TIA1 a seguito della sentenza 238/2009 della Corte Costituzionale che ne ha sancito la natura tributaria.

---

<sup>3</sup> Dagli ultimi dati aggiornati a livello nazionale si evince che solo il 15% degli oltre 8000 Comuni italiani ha adottato la TIA1. Si veda "Rapporto Rifiuti 2009", Istituto Superiore per la Protezione dell'Ambiente, 2009.

## ***1.2 TIA 1 (e TIA2): l'eterno dilemma tra tassa e tariffa***

Sin dalla sua introduzione, la TIA1 ha suscitato un ampio dibattito tra gli esperti del settore circa la sua natura, realmente tariffaria o, al contrario, tributaria. Infatti, se da un lato il *nomen juris* e l'obbligo di finanziamento completo del costo del servizio imposto nel nuovo regime farebbero propendere per la prima ipotesi, alcuni elementi sostanziali sembrerebbero qualificare comunque la TIA1 come un tributo. In particolare:

- stesso presupposto applicativo della TARSU (l'occupazione di una superficie potenzialmente produttrice di rifiuti);
- impossibilità per gli utenti a negoziare i termini del servizio;
- mancata necessità di stipulare un contratto per l'accettazione del servizio;
- mancata applicazione delle regole di diritto privato;
- pagamento disgiunto dalla concreta fruizione del servizio.

Seppure non banale, la definizione della natura della TIA1 risulta essere decisiva per una serie di motivi:

- l'applicazione delle norme costituzionali relative ai tributi e delle leggi tributarie;
- la titolarità dei proventi;
- la gestione dei proventi stessi all'interno del perimetro contabile dell'ente locale;
- la giurisdizione delle controversie e l'applicazione delle norme sulle sanzioni tributarie;
- l'applicazione o meno dell'Imposta sul Valore Aggiunto (IVA).

In particolare quest'ultimo punto ha assunto nel corso degli ultimi anni un'attenzione sempre crescente. Infatti, con l'aumento del numero di Comuni aderenti al nuovo regime, soprattutto in certe aree del Paese (principalmente il Centro-Nord), tale questione iniziò a delinearsi quale oggetto di controversie giudiziarie. In questo senso, però, non veniva a crearsi una chiara linea giurisprudenziale sulla natura della TIA1. Se la Suprema Corte di Cassazione si è pronunciata a più riprese a favore della natura tributaria, allo stesso tempo l'Agenzia delle Entrate ne sosteneva la natura tariffaria con argomentazioni non prive di ambiguità.

La prima tappa verso una maggiore chiarezza è giunta nel luglio del 2009 con la sentenza 238/2009 della Corte Costituzionale che ha sancito la natura tributaria della TIA1 sottolineandone le similitudini esistenti con la TARSU riguardo a:

- presupposto: non l'effettiva produzione di rifiuti e fruizione del servizio, bensì l'occupazione di superfici potenzialmente idonee a produrre rifiuti ed alla potenziale fruibilità del servizio;
- natura del rapporto tra fornitore e utente: l'obbligatorietà dei servizi erogati in regime di privativa, la non sottraibilità dal servizio da parte dell'utente ed il mancato rilievo della volontà delle parti nella gestione del rapporto;
- criteri di commisurazione: superficie, numero dei componenti e produzione potenziale.

Tale tesi venne ulteriormente confermata tra la fine del 2009 e l'inizio del 2010 da alcune ordinanze della Corte Costituzionale<sup>4</sup>, da una sentenza della Corte di Cassazione<sup>5</sup> e da un parere della Corte dei Conti<sup>6</sup>.

Nel maggio del 2010, dopo ripetute richieste di un pronunciamento da parte dei Comuni e gestori del servizio in merito all'applicazione dell'IVA sulla TIA1 in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale, il Governo ha emanato il D.L. 78/2010 con il quale ha fornito un'interpretazione autentica della natura della TIA2. In particolare, viene stabilito che le disposizioni di istituzione della TIA2 “si interpretano nel senso che la natura della tariffa ivi prevista non è tributaria” e che “le controversie relative alla TIA2, sorte successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, rientrano nella giurisdizione della giustizia ordinaria” (art. 14, comma 33, D.L. 78/2010). Inoltre, in fase di conversione in legge del decreto il Governo si impegnava ad estendere tale interpretazione anche alla TIA1 fino all'effettiva entrata in vigore della TIA2.

Si arriva dunque all'ultimo provvedimento ufficiale in materia, la Circolare 3/DF del Ministero dell'Economia e delle Finanze, datata 11 novembre 2010, in cui si rintraccia l'estensione alla TIA1 dell'interpretazione ex art. 14, comma 33 del D.L. 78/2010. La circolare sottolinea come il D.Lgs. 152/06 preveda che, in mancanza del relativo

---

<sup>4</sup> Ordinanza n. 300 del 16/11/2009 e n. 64 del 22/02/2010.

<sup>5</sup> Sentenza n. 8313/2010.

<sup>6</sup> Parere Sezione Piemonte n. 65/2010.

regolamento attuativo, alla TIA2 si applichi la normativa vigente per la TIA1. Da questo discenderebbe che, di fatto, le due tariffe (TIA1 e TIA2) sarebbero regolate dalle medesime disposizioni di legge (ovvero sulla base del D.P.R. 158/99) e pertanto da considerarsi a tutti gli effetti coincidenti. Per una presunta proprietà transitiva, ne discende che l'interpretazione contenuta nel D.L. 78/2010 relativa alla natura non tributaria della TIA2 sarebbe, dunque, da considerarsi valida anche per la TIA1.

Ed è sulla base di questa interpretazione che molti Comuni a regime TIA1 stanno procedendo all'adozione della TIA2, attraverso una mera sostituzione del nome proprio della tariffa (da "igiene" a "integrata") con il chiaro intento di evitare situazioni di incertezza relative all'applicazione dell'IVA sulla TIA1.

### ***1.3 Scontistica ed agevolazioni***

Solitamente nei settori che si profilano con caratteristiche intrinseche di servizio pubblico, ovvero di attività economiche aventi carattere imprenditoriale e caratterizzate da un'offerta indifferenziata al pubblico al fine di soddisfare interessi generali e fini sociali, sono previste forme di agevolazioni più o meno circostanziate a favore di utenze considerate meritevoli di particolare tutela. Non fa eccezione il settore dei rifiuti solidi urbani e assimilati per il quale la complessa normativa nazionale contempla la possibilità di concedere una serie di riduzioni, esenzioni ed incentivi sull'importo dovuto quale corrispettivo per il servizio.

Per i Comuni a TARSU, il D.Lgs. 507/1993 demanda la definizione delle agevolazioni all'apposito regolamento di applicazione della tassa sotto forma di riduzioni, e solo in via eccezionale, di esenzioni. Sempre secondo il dettato normativo, il regolamento può prevedere riduzioni nel caso di attività produttive, commerciali e di servizi per le quali gli utenti dimostrino di avere sostenuto spese per interventi tecnico-organizzativi che comportano una minore produzione di rifiuti o un pretrattamento volumetrico, selettivo o qualitativo che agevoli lo smaltimento o il recupero da parte del gestore del servizio pubblico.

Per i Comuni a TIA, l'art. 49 del D.L. 22/1997 prevede due generiche tipologie di agevolazioni:

- agevolazioni per le utenze domestiche e per la raccolta differenziata delle frazioni umide e delle altre frazioni nella fase di modulazione della tariffa<sup>7</sup>;
- un coefficiente di riduzione della tariffa proporzionale alle quantità di rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi.

Infine, anche il nuovo Codice dell'Ambiente (che come visto più sopra ha istituito la TIA2 e sancito, almeno sulla carta, la soppressione della TIA1) indica che nella determinazione della tariffa possano essere previste agevolazioni per le utenze domestiche e per quelle adibite ad uso stagionale o non continuativo, debitamente documentato ed accertato, che tengano anche conto di indici reddituali articolati per fasce di utenza e territoriali. Inoltre, il Codice richiama quanto già stabilito dal Decreto Ronchi in merito al coefficiente di riduzione sulla tariffa proporzionale alle quantità di rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi.

Da questa breve analisi della normativa nazionale emerge un quadro piuttosto generico di definizione di agevolazioni e scontistica, sia per quanto riguarda i soggetti beneficiari sia per quanto riguarda tipologia e misura dell'abbattimento del corrispettivo ordinario destinato alla copertura dei costi del servizio.

Al fine di offrire una quadro più dettagliato del variegato mondo della scontistica relativa ai rifiuti solidi urbani e delineare in qualche misura le fattispecie tipiche previste dai Comuni italiani, è stata effettuata un'istruttoria su circa venti regolamenti comunali di applicazione del corrispettivo, con riferimento a Comuni capoluogo di provincia e indipendentemente dal regime di finanziamento adottato (TIA1 o TARSU). Come facilmente intuibile, viste le indicazioni generiche della normativa nazionale, la regolamentazione in tale ambito è molto differenziata sia per quanto riguarda la tipologia di sconti praticata, sia per quanto concerne la loro quantificazione.

La **Tavola** allegata tenta di inquadrare in maniera stilizzata le fattispecie tipiche che con maggiore frequenza sono rintracciabili nei regolamenti comunali di applicazione della tassa/tariffa.

---

<sup>7</sup> Art. 49, comma 10, D.Lgs22/1997.

### La scontistica per le utenze non domestiche

Fattispecie	Tipo di sconto
<i>Utilizzo stagionale</i>	riduzione pro tempore o percentuale
<i>Raccolta differenziata obbligatoria</i>	riduzione in base ai risparmi ottenuti
<i>Raccolta differenziata volontaria</i>	riduzione percentuale fissa
<i>Distanza dal cassonetto</i>	riduzione percentuale fissa
<i>Disservizio</i>	riduzione pro tempore o percentuale
<i>Recupero di rifiuti assimilati</i>	commisurato alle quantità recuperate
<i>Inseparabilità rifiuti pericolosi</i>	riduzione della superficie imponibile

Fonte: elaborazione REF - Ricerche

Tra le fattispecie più diffuse si possono rintracciare agevolazioni per:

- uso stagionale delle superfici: di norma il limite massimo di utilizzo dei locali sotto il quale scatta l'indicazione di locale stagionale è fissato in 6 mesi (o, in modo equivalente, in 183 giorni). In tutti i casi, per ottenere la riduzione è necessario presentare documentazione che attesti la non sistematicità dell'utilizzo. Le riduzioni possono essere sia commisurate al tempo di effettivo utilizzo dei locali, sia stabilite in una percentuale fissa, a prescindere dal periodo di reale utilizzo; l'ammontare della riduzione, quando fissata, risulta essere anche molto diversa tra Comuni;
- raccolta differenziata: rispetto a questa tipologia di sconto è necessario innanzitutto operare una distinzione. Le agevolazioni risultano essere di due tipi: quelle praticate quando la differenziazione dei rifiuti è obbligatoria e quelle applicate quando, invece, è volontaria. Nel primo caso, lo sconto viene effettuato l'anno successivo all'introduzione delle iniziative, commisurate all'effettivo risparmio ottenuto in termini di minori costi di smaltimento, al netto dei maggiori costi di raccolta: in linea generale, lo sconto viene effettuato sull'intero importo dovuto ed è uniforme per tutte le utenze. Nel caso in cui, invece, la raccolta differenziata sia volontaria e l'utente dimostri di aver conferito rifiuti presso i centri adibiti a tale scopo, normalmente viene prevista una riduzione percentuale del corrispettivo. Per entrambe le tipologie di raccolta le percentuali di riduzione mostrano comunque differenziali anche importanti tra un Comune e l'altro;
- ostacoli alla corretta fruizione del servizio: per garantire parità di trattamento, spesso i regolamenti prevedono sconti nel caso in cui il centro di raccolta più vicino si trovi ad una distanza superiore ad un certo limite. Generalmente, nel conteggio non rientrano i metri necessari al raggiungimento del cassonetto che

siano siti all'interno di aree private. Come negli altri casi, lo sconto applicato e la distanza necessaria per avere diritto alla riduzione risultano molte eterogenei tra le diverse realtà locali;

- disservizio. Tendenzialmente le fattispecie contemplate sono due: il deterioramento delle condizioni igienico-ambientali dovuto a carenze nell'organizzazione della raccolta e l'interruzione del servizio a causa di sciopero. Nel primo caso la riduzione può essere, a seconda dei casi, commisurata alla durata o stabilita in termini percentuali. Nell'ipotesi di sciopero prolungato, invece, il limite temporale minimo per avere diritto allo sconto è di 30 giorni e la riduzione è commisurata in un dodicesimo della tariffa annuale per ogni mese in cui si protrae la mobilitazione sindacale.

Accanto a queste tipologie di agevolazioni, i regolamenti comunali di applicazione della tassa/tariffa prevedono una riduzione per le attività produttive che dimostrino di aver provveduto al recupero di rifiuti assimilati presso enti (o imprese) diversi dal gestore del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati e per le attività che producono rifiuti speciali. Nella prima fattispecie, la riduzione è sempre commisurata alla quantità di rifiuti recuperata che in alcuni casi è stabilita per delibera e in altri tramite un preciso calcolo di un coefficiente di riduzione. Nella seconda, la scontistica è prevista per evitare eccessivi aggravii di spesa per quelle attività produttive per le quali, a causa delle caratteristiche proprie del processo produttivo, non è possibile distinguere in modo netto la porzione di superficie dei locali dove si producono rifiuti speciali assimilabili agli urbani da quella dove si vengono a creare rifiuti speciali non assimilabili; in questi casi l'agevolazione si delinea come abbattimento percentuale forfetario delle superfici imponibili, in modo da commisurare il corrispettivo dovuto alla sola produzione presunta di rifiuti speciali assimilabili agli urbani.

## **CAPITOLO 2 – LA SPESA PER RSU IN UMBRIA**

### ***2.1 Il percorso di lavoro e il software TASP***

L'Unione italiana delle Camere di Commercio nell'ambito delle sue attribuzioni statutarie e in attuazione di quanto disposto dall'art. 2, comma 196 ss. della legge 224/2007, ha promosso la messa a punto di un sistema di monitoraggio comparato delle tariffe pubbliche locali, quelle alla cui determinazione concorre una rilevante componente a carattere territoriale.

L'obiettivo del progetto, giunto alla sua seconda annualità, consiste nel favorire una maggiore trasparenza economica in relazione ad importanti voci di costo che gravano sui bilanci delle imprese e delle famiglie. Nell'ambito delle imprese l'attenzione vuole essere indirizzata all'universo delle PMI, quelle che più difficilmente sono in grado di costruirsi autonomamente il quadro delle opportunità di acquisto entro il quale orientare le proprie scelte, come la selezione del fornitore ma anche, in senso più lato, quelle di scelta della localizzazione produttiva.

Le attività realizzate mirano innanzitutto ad offrire elementi di conoscenza largamente mancanti allo stato attuale. Il lavoro si situa nel solco della tradizione dei prezzi all'ingrosso rilevati dalle Camere e diffusi sotto forma di Mercuriali, ma viene indirizzata a nuovi settori. Il vantaggio è quello di fornire output conoscitivi che possono:

- essere messi a sistema, a favore degli autori della politica economica, nazionale e locale;
- fornire elementi di informazione all'universo delle PMI;
- produrre effetti di competizione virtuosa fra territori.

Il progetto di Unioncamere Umbria è finalizzato alla creazione di un Repertorio Amministrativo delle tariffe e degli atti ufficiali e al suo costante aggiornamento. Esso si sostanzia di:

- un Archivio delle tariffe del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e assimilati praticati alle utenze domestiche non domestiche;
- un Repertorio degli atti ufficiali (delibere e regolamenti applicativi della tassa/tariffa).

Il Repertorio diviene dunque un servizio che le Camere di Commercio mettono a disposizione dei propri *stakeholders* attraverso la predisposizione del portale **TASP** raggiungibile al seguente indirizzo: **<http://umbria.repertoriotariffe.it>**.

Per la seconda annualità del progetto è stata avviata un'operazione di recupero delle delibere di approvazione delle tariffe/tasse per l'anno 2010 e dei regolamenti di applicazione delle stesse nei Comuni con più di 5 mila abitanti ricadenti nei confini dell'Umbria.

L'indagine è stata realizzata per fasi successive:

1. raccolta degli atti amministrativi ufficiali contenenti l'approvazione delle tasse/tariffe per l'anno 2010 e dei regolamenti di applicazione delle tasse/tariffe stesse;
2. popolamento in *database* dei corrispettivi pagati dalle utenze non domestiche;
3. costruzione di profili tipo di utenza non domestica;
4. simulazione della spesa per il servizio RSU per ciascun profilo di utenza;
5. realizzazione del presente Rapporto di analisi dei risultati.

### *2.1.1 Il recupero dei dati*

La fase di recupero della documentazione ufficiale è stata svolta in due fasi successive:

1. ricerca sui siti internet dei Comuni, dei gestori del servizio e delle Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale;
2. richiesta di collaborazione agli uffici tributi dei Comuni.

La raccolta della documentazione ufficiale è stata condotta dal personale di Unioncamere Umbria che ha provveduto anche a predisporre il database, sotto la supervisione scientifica di REF - Ricerche, contenente le strutture tariffarie vigenti nel 2010. Nel corso del lavoro è stato possibile raccogliere:

- i prospetti dei corrispettivi di 32 Comuni;
- le delibere di approvazione di 23 Comuni;
- i regolamenti di applicazione di 31 Comuni.

In termini di copertura della popolazione si sono raggiunti ottimi risultati per ciascuna Provincia. Per quanto riguarda i prospetti tariffari la popolazione coinvolta non scende al di sotto dell'87% della popolazione totale provinciale; risultati simili, anche se leggermente inferiori, sono stati ottenuti in merito al recupero delle delibere di approvazione delle tariffe. Nel complesso, il progetto ha permesso di censire i livelli tariffari applicati alle utenze non domestiche localizzate nei Comuni dove ricade il 77% della popolazione regionale.

### Risultati della fase di recupero dei documenti amministrativi ufficiali

Anno 2010

Provincia	Comuni >5000 ab	Totale Comuni	Popolazione >5000 ab	Popolazione totale	Prospetti Tariffe (TIA/TARSU)			
					n.	pop.	% pop. >5000 ab	% pop. totale
Perugia	26	59	587 847	661 682	26	587 847	100%	89%
Terni	6	33	175 762	232 540	6	175 762	100%	76%

Provincia	Comuni >5000 ab	Totale Comuni	Popolazione >5000 ab	Popolazione totale	Delibere di approvazione (TIA/TARSU)			
					n	pop	% pop > 5000 ab	% pop totale
Perugia	26	59	587 847	661 682	19	472 459	80%	71%
Terni	6	33	175 762	232 540	4	158 708	90%	68%

Provincia	Comuni >5000 ab	Totale Comuni	Popolazione >5000 ab	Popolazione totale	REGOLAMENTI TIA/TARSU			
					n	pop	% pop > 5000 ab	% pop totale
Perugia	26	59	587 847	661 682	25	578 511	98%	87%
Terni	6	33	175 762	232 540	6	175 762	100%	76%

Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

#### 2.1.2 L'implementazione del database

L'implementazione del *database* ha richiesto di affrontare una serie di problemi di carattere metodologico. Tra gli altri, quello di delineare un tracciato *record* che rendesse conto del maggior grado di dettaglio di attività produttive soggette al pagamento della tassa/tariffa RSU.

I due diversi regimi di finanziamento del servizio RSU (TIA e TARSU) si basano su una classificazione non uniforme delle attività cui applicare le aliquote:

- per quanto riguarda la TIA, il D.P.R. 158/1999 definisce uno schema di classificazione che raggruppa, in base alla quantità e qualità di rifiuti prodotti, le principali attività produttive in 30 categorie, ciascuna delle quali si dettaglia in una serie di sub-attività specifiche<sup>8</sup>;

<sup>8</sup> Per i Comuni con meno di 5 mila abitanti, la classificazione viene semplificata e il numero di categorie si riduce a 22.

- per quanto riguarda la TARSU<sup>9</sup>, il D.Lgs. 507/1993 definisce, tra gli altri aspetti, anche l'articolazione di massima cui i Comuni devono attenersi per determinare le tariffe da applicare a categorie ed eventuali sottocategorie di utenza non domestica, individuando complessivamente sei classi di attività (dalla A alla F).

Nel corso dell'indagine è emerso dunque un problema di riconduzione delle diverse attività ad una classificazione univoca: se, infatti, nella maggior parte dei Comuni a TIA viene effettivamente utilizzato lo schema predefinito costituito dalle 30 categorie elencate nel D.P.R. 158/1999<sup>10</sup>, nei Comuni a TARSU la classificazione non sempre segue rigidamente le indicazioni fornite dalla normativa di riferimento (di per sé già aleatoria) e molto spesso si assiste alla presenza di poche macro-categorie in cui rientrano molteplici attività produttive, salvo specifiche indicazioni previste dall'ente locale.

Operativamente, si è dunque optato per l'organizzazione di un tracciato *record* del *database* che seguisse lo schema dettato dal D.P.R. 158/99 ma esplodendo le attività elencate in ciascuna categoria e riconducendovi, ove possibile, le attività definite dai Comuni a regime TARSU. La scelta di un tracciato *record* basato sulle singole attività (e non sulle categorie) è stata dettata da un'attenta analisi delle modalità di determinazione delle tariffe da parte dei Comuni a TIA dalle quale è emerso che non sono rari i casi in cui vengono definiti livelli tariffari per le singole attività che si differenziano rispetto a quella della categoria di appartenenza.

La riconduzione della tassonomia dei Comuni a regime TARSU a quella del DPR 158/99 non è stata sempre agevole: la linea di lavoro intrapresa è stata quella di popolare il *database* delle tariffe nei Comuni a regime TARSU solo in caso di chiara corrispondenza dell'attività rilevata con quella del tracciato record adottato. Ove invece ciò non è stato possibile si è deciso di non imputare la tariffa al fine di evitare confronti che potessero rivelarsi impropri.

A titolo esemplificativo, per i corrispettivi da assegnare all'attività "Ortofrutta" nei Comuni a TARSU si è fatto riferimento alla categoria "Negozi di genere alimentari o beni deperibili" adottata molto spesso nella tassonomia per la definizione delle

---

<sup>9</sup> D.Lgs. 507/1993 "Revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei Comuni e delle province nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente il riordino della finanza territoriale".

<sup>10</sup> In realtà anche molti dei Comuni con più di 5 mila abitanti utilizzano la classificazione "semplificata".

categorie, per quelli relativi all'attività "Ristorante" si è fatto riferimento alla categoria "Somministrazione di alimenti e bevande" (adottata in alcuni Comuni a TARSU) o alla categoria "Esercizi commerciali per la consumazione sul posto di generi alimentari e bevande" (adottata in altri).

### *2.1.3 La costruzione di "profili tipo" e la simulazione della spesa*

Allo scopo di proporre un'analisi della spesa sostenuta per il servizio RSU dall'utenza non domestica ed offrire un quadro omogeneo di dati che aiutino a far emergere le principali differenze comunali in termini di tassazione/tariffazione, si è proceduto ad isolare alcuni profili di utenza tipo, come combinazione tra diverse tipologie di attività produttiva e la metratura del locale occupata ad uso produttivo. Fin da subito, infatti, è opportuno precisare che la spesa del servizio RSU non è indipendente dal profilo di utenza osservato.

Le logiche che governano il dimensionamento della tassa/tariffa implicano che ciascun ente locale operi delle scelte in tema di distribuzione del costo del servizio tra utenze domestiche e non domestiche, e all'interno di queste ultime tra le diverse tipologie di nucleo familiare ed attività produttiva<sup>11</sup>.

Per analizzare la spesa del servizio RSU sono state selezionate alcune attività produttive tra quelle maggiormente diffuse sul territorio:

- albergo<sup>12</sup>;
- piccolo supermercato di quartiere;
- ristorante;
- bar;
- esercizio di vicinato specializzato nella vendita di generi ortofrutticoli.

A ciascuna delle cinque tipologie di attività è stata poi associata una superficie indicativa dei locali in cui viene esercitata l'attività di impresa<sup>13</sup>, pari rispettivamente a:

---

<sup>11</sup> Per i Comuni a TIA la distribuzione del carico tariffario tra i diversi profili di attività produttiva si traduce nella scelta, da parte dell'amministrazione comunale, di diversi livelli dei coefficienti di producibilità k.

<sup>12</sup> E' stata presa a riferimento la categoria 8 del D.P.R. 158/99 relativa agli "Albergo senza ristorante".

<sup>13</sup> L'associazione tra attività produttiva e superficie occupata è effettuata analizzando i dati del censimento dell'industria e dei servizi, Istat (2001).

1000 mq per l'albergo, 200 mq per il piccolo supermercato, 180 mq del ristorante, 80 mq per il bar e 60 mq l'esercizio di vicinato specializzato in generi ortofrutticoli. Ciascuna coppia di attività-superficie individua dei "profili tipo" di utenza non domestica in relazione al quale è possibile quantificare l'esborso e operare delle comparazioni territoriali.

E' opportuno precisare che i profili isolati sono comunque indicativi e funzionali a illustrare le potenzialità dello strumento di monitoraggio delle tariffe: i risultati che verranno evidenziati nel seguito del rapporto in termini di ordinamento della spesa tra le diverse geografie sono, come vedremo, dipendenti dal profilo analizzato. Non si può escludere che l'ordinamento muti al variare del profilo considerato.

La spesa è calcolata al lordo delle imposte (addizionale provinciale e imposta erariale per i Comuni a TARSU, addizionale provinciale e IVA per i Comuni a TIA) e al lordo di eventuali sconti e/o agevolazioni previste per queste attività produttive.

Nel seguito del lavoro dopo un breve inquadramento regionale delle modalità di finanziamento del servizio di raccolta e smaltimento RSU si sviluppano un'analisi di *benchmarking* esterno e una più dettagliata analisi di *benchmarking* interno.

Con il primo si intende un esercizio di confronto della spesa RSU sostenuta per l'anno 2009 nei Comuni di Perugia e Terni con quella sostenuta in un insieme di Comuni capoluogo di Provincia distribuiti sul territorio nazionale.

Con il secondo si intende invece un'analisi di *benchmarking* della spesa RSU per l'anno 2010 all'interno dei confini della Regione avendo come perimetro di rilevazione i Comuni con popolazione superiore ai 5 mila abitanti.

E' opportuno precisare che la simulazione della spesa è condotta al lordo delle possibili agevolazioni che ciascun ente locale può concedere a specifiche attività produttive. Ad esempio, dalla lettura dei regolamenti di applicazione della tassa/tariffa emerge che per alcune attività specifiche che producono rifiuti speciali, tossici o nocivi è prevista una detassazione nel caso in cui non sia possibile definire con certezza la parte di superficie dove si formano tali rifiuti (rispetto a quelli solidi urbani) ed il soggetto interessato dimostri l'osservanza della normativa sul loro smaltimento<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> I profili di utenza non domestica isolati non dovrebbero comunque rientrare nella casistica di quelle attività produttive beneficiare di questo tipo di agevolazioni.

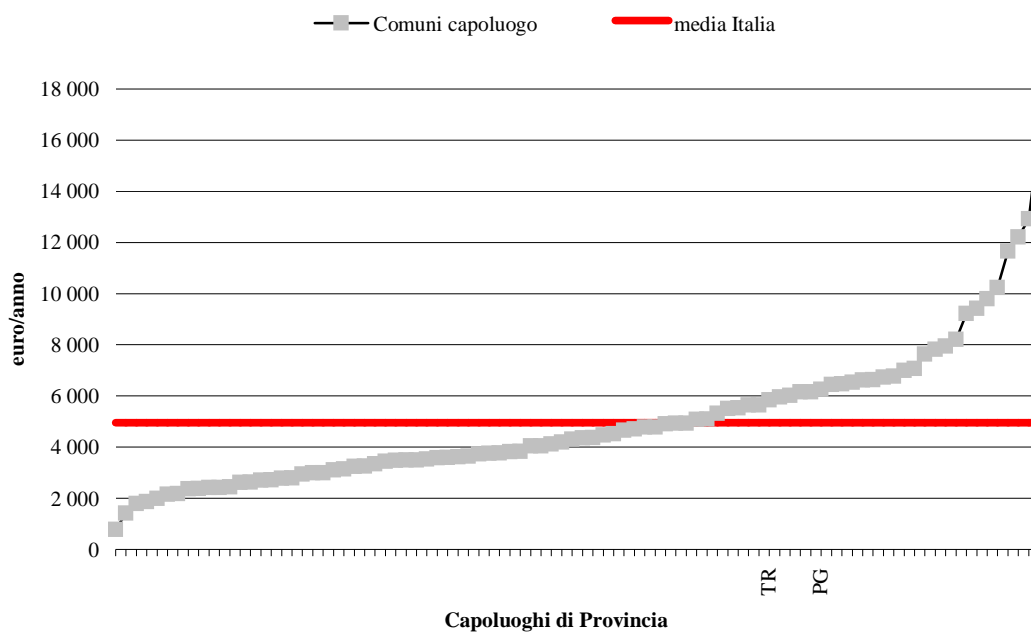
Gli esercizi proposti nel seguito del Rapporto (*benchmarking* esterno e *benchmarking* interno) non hanno l'obiettivo di stilare una graduatoria dei "buoni" o dei "cattivi" quanto quello di far emergere l'importanza di un monitoraggio sistematico delle tariffe, strumento di trasparenza e di conoscenza per le micro e piccole imprese e le loro associazioni di rappresentanza.

## 2.2 Benchmarking esterno

Utilizzando i profili tipo di UND selezionati, è stata messa a confronto la spesa del servizio RSU registrata nel 2009 nei Comuni di Perugia e Terni rispetto ad un *panel* di 90 Comuni capoluogo di Provincia distribuiti sul territorio nazionale. Il campione esaminato comprende, complessivamente, 16 milioni di abitanti, circa il 27% della popolazione italiana. Per quanto riguarda il regime di finanziamento del servizio, 37 dei Comuni presi in considerazione hanno effettuato il passaggio a TIA (48% della popolazione) mentre i rimanenti 53 aderiscono ancora al regime TARSU (52% in termini di abitanti residenti).

### Spesa RSU - Profilo Hotel di 1000 mq

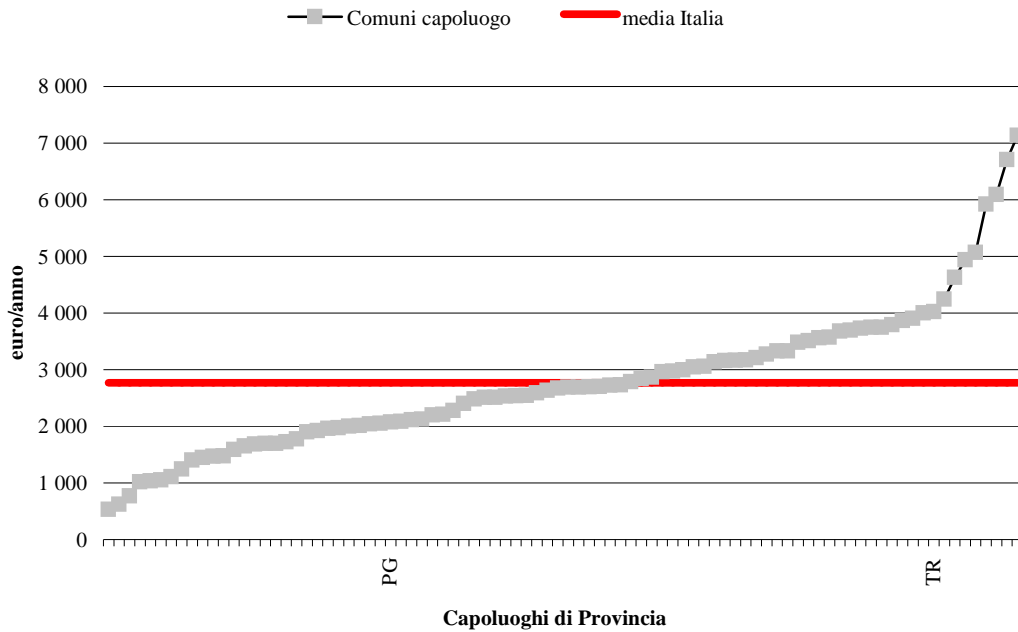
(euro/anno)



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

## Spesa RSU - Profilo Ristorante di 180 mq

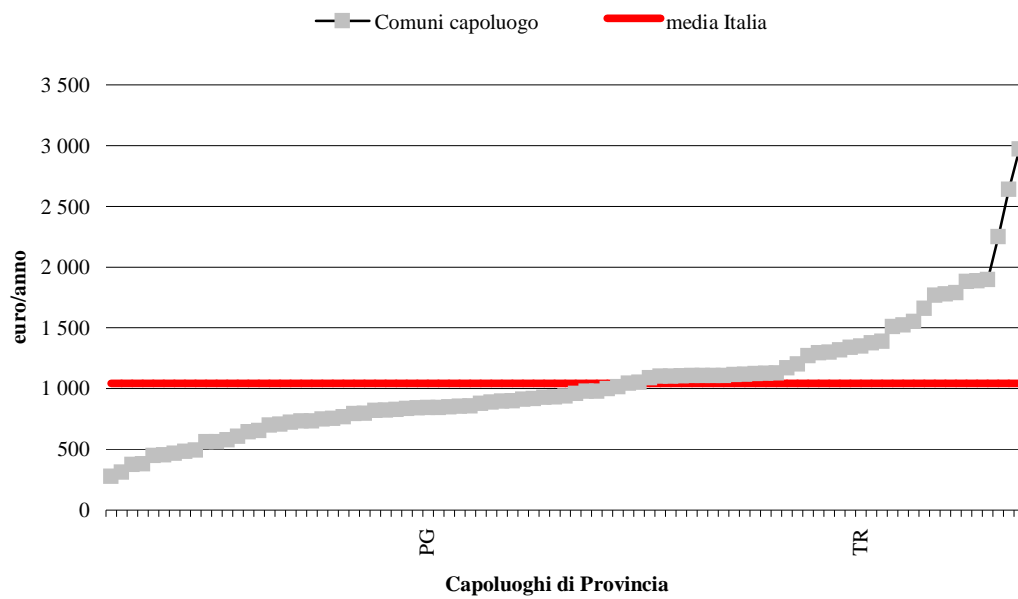
(euro/anno)



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

## Spesa RSU - Profilo Bar di 80 mq

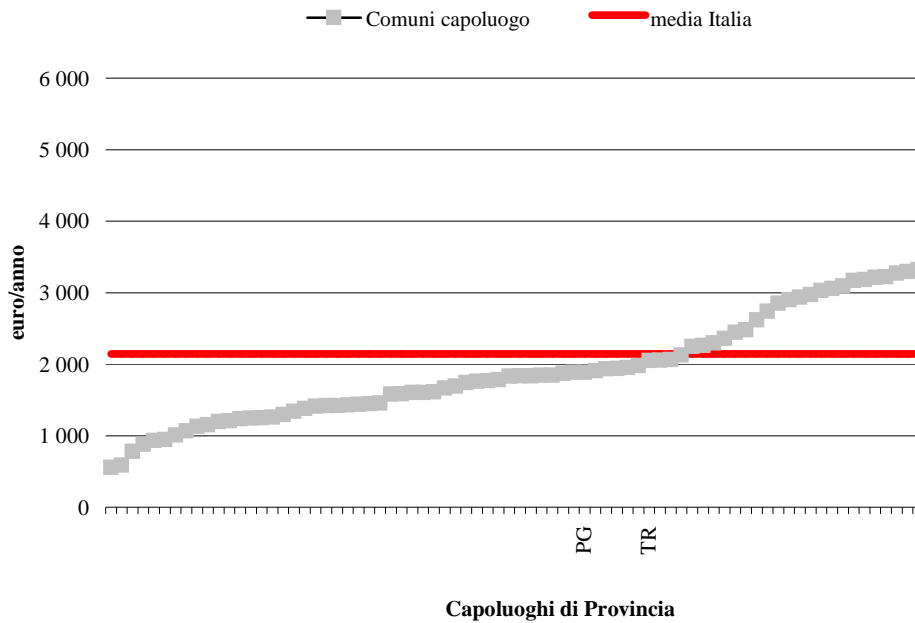
(euro/anno)



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

## Spesa RSU - Profilo Supermercato di 200 mq

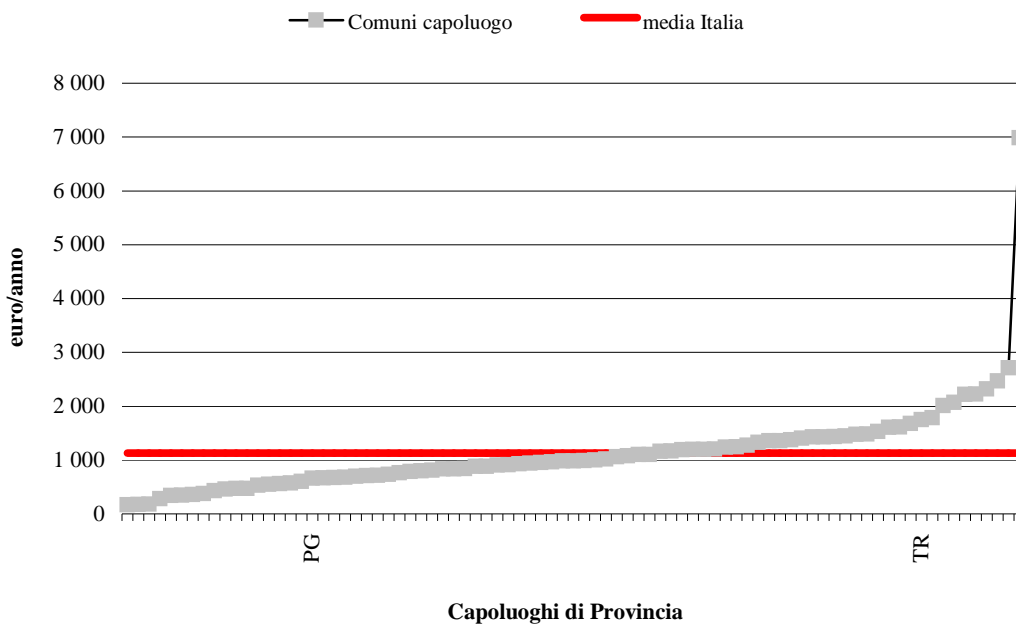
(euro/anno)



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

## Spesa RSU - Profilo Ortofrutta di 60 mq

(euro/anno)



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

Si può rilevare, all'interno di ciascun profilo, una variabilità molto marcata. Infatti, il rapporto tra massimo e minimo si attesta su valori sempre superiori a 9 ed arriva addirittura a 41 per i negozi di ortofrutta.

Per quanto riguarda i Capoluoghi umbri, il loro posizionamento rispetto alla media dei Comuni facenti parte del *panel* risulta essere molto diverso a seconda del profilo esaminato.

Infatti, il Comune di Terni presenta corrispettivi significativamente maggiori alla media nazionale per ristoranti, bar e negozi di ortofrutta, mentre si colloca in linea per quanto riguarda gli alberghi e i supermercati. Al contrario, il Comune di Perugia fa registrare una spesa per il servizio RSU relativamente più conveniente della media nazionale per i negozi di ortofrutta, bar e ristoranti, in linea per i supermercati, superiore per gli alberghi.

Le differenze nel costo di gestione del servizio tra i diversi Capoluoghi di provincia rientranti nel campione esaminati possono essere il risultato di diversi fattori tra i quali:

- una differente modalità organizzativa del servizio. Si pensi, ad esempio, alla differenza di costo ottenuta organizzando un servizio di raccolta porta a porta o, invece, istituendo isole ecologiche, luoghi pubblici presso i quali i cittadini possano conferire i rifiuti;
- una diversa dimensione comunale in termini di popolazione. Alcuni studi mostrano come esista una relazione positiva tra aumento della popolazione e costo pro-capite del servizio<sup>15</sup>. In parte, questa relazione è spiegata dal fatto che nei piccoli Comuni il servizio di igiene urbana è gestito in economia dal Comune, con imputazione di alcuni costi (ad esempio quelli per il personale) in voci di bilancio comunale diverse da quelle relative all'igiene urbana. Tuttavia, in parte l'aumento del costo pro-capite del servizio RSU è anche spiegato dall'aumento della produzione pro-capite di rifiuti urbani al crescere della popolazione. Infatti, nei Comuni più popolosi risulta maggiore il ricorso all'acquisto dei beni necessari, in particolare generi alimentari, che si traduce in una maggiore produzione di imballaggi;

---

<sup>15</sup> Rapporto Rifiuti 2009, ISPRA.

- una differente distribuzione delle superfici tra utenza domestica e non domestica. Si pensi, ad esempio, alla differenza di costo ed organizzazione tra un Comune prettamente residenziale ed uno in cui, invece, sia concentrato un numero elevato di attività commerciali o industriali;
- una differente logica di assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani. Infatti, la confusione normativa in materia ha lasciato ai Comuni il compito di assimilare i due tipi di rifiuti in via regolamentare, nel rispetto di criteri quali-quantitativi di fonte ministeriale. In mancanza di questi ultimi, mai emanati, i Comuni hanno operato scelte con esiti non sempre uniformi;
- differenti scelte in termini di pianificazione del settore effettuata dai diversi attori istituzionali coinvolti (si pensi, ad esempio, alle scelte in tema di impiantistica di trattamento e smaltimento);
- la diversa modalità di finanziamento del servizio. Come descritto più sopra, i Comuni aderenti al regime TIA devono sottostare al vincolo di copertura integrale del costo del servizio RSU attraverso il gettito della tariffa, che per quelli TARSU è limitato al 50%. E', quindi, facile intuire come nei Comuni che finanziano tramite tassa il servizio di igiene ambientale parte dei costi venga coperta tramite la fiscalità generale;
- differenti livelli di efficienza dei gestori;
- differenti scelte operate dall'ente locale in tema di allocazione del costo tra le diverse tipologie di utenza (domestica e non domestica).

## 2.2 Benchmarking interno

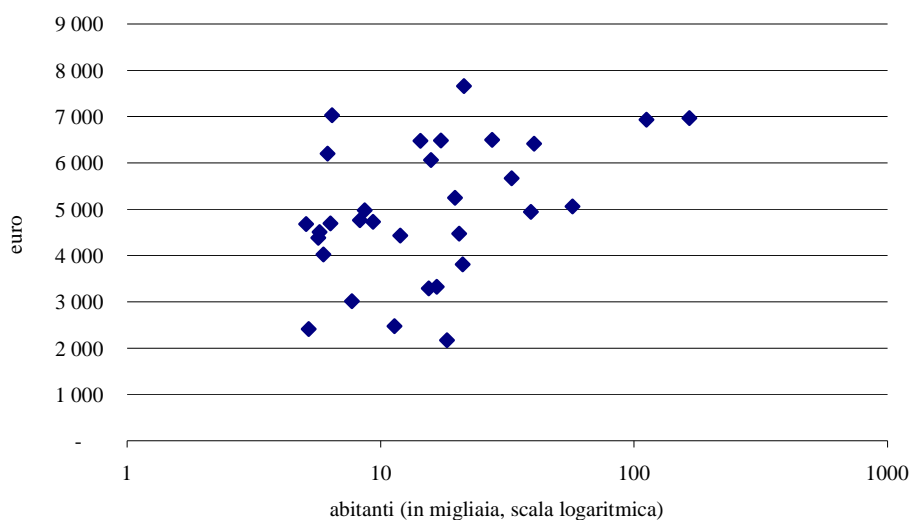
Come già effettuato lo scorso anno, prima di passare a fornire un quadro dettagliato delle tariffe RSU all'interno di ciascuna Provincia, appare utile offrire una visione di insieme dei Comuni umbri (con più di 5 mila abitanti) che rientrano nel perimetro di indagine.

Le **Figure** allegate mostrano la spesa annua al lordo delle imposte per ciascun profilo tipo isolato. Emergono essenzialmente due evidenze:

1. una, seppur debole, correlazione positiva tra popolazione residente nel Comune e spesa sostenuta dalle imprese;
2. la variabilità della spesa risulta essere molto accentuata, anche a parità di popolazione.

### Spesa annua al lordo delle imposte

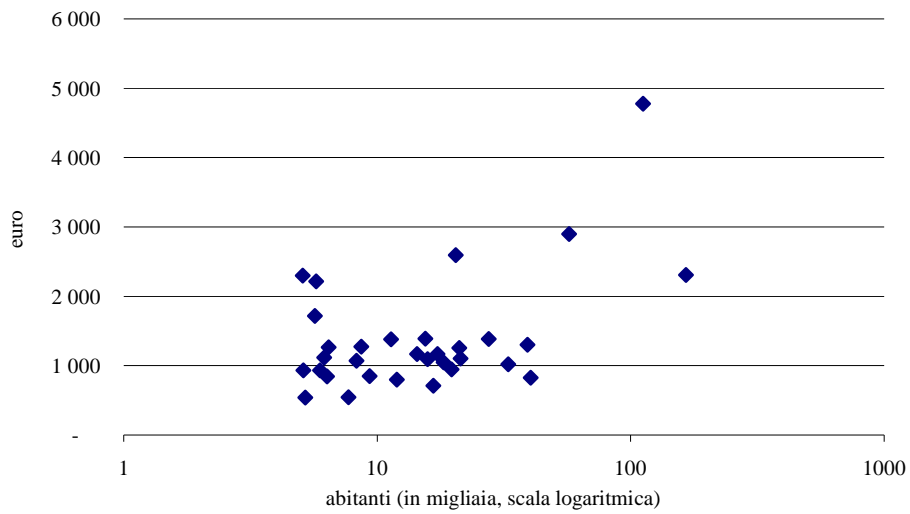
Profilo Albergo - 1000 mq, Anno 2010



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

## Spesa annua al lordo delle imposte

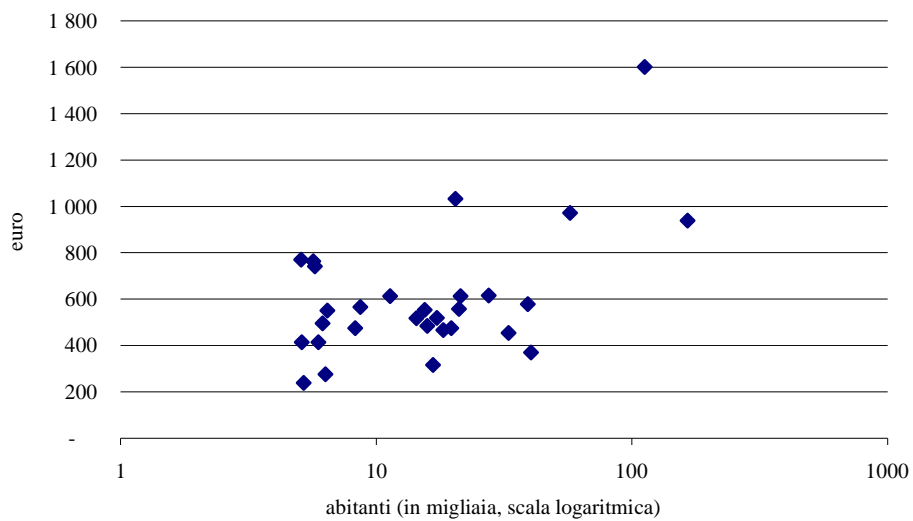
Ristorante di 180 mq - Anno 2010



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

## Spesa annua al lordo delle imposte

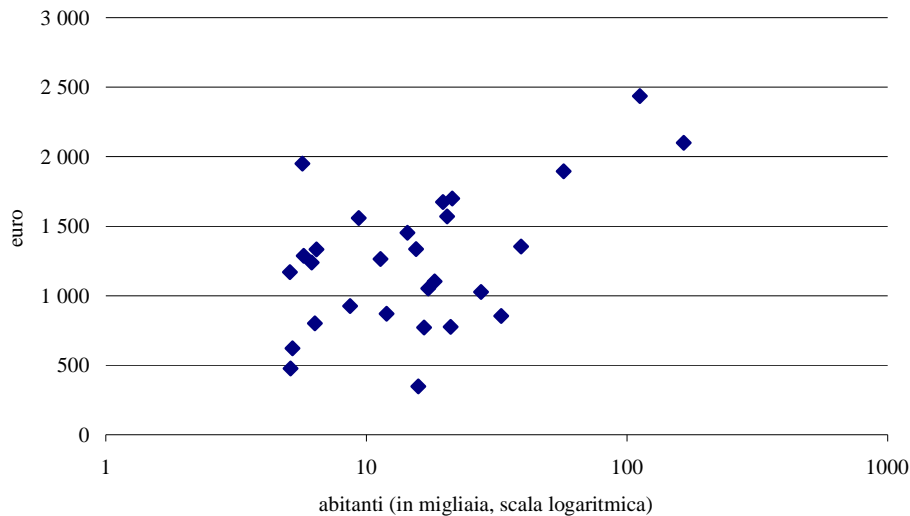
Bar di 80 mq - Anno 2010



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

## Spesa annua al lordo delle imposte

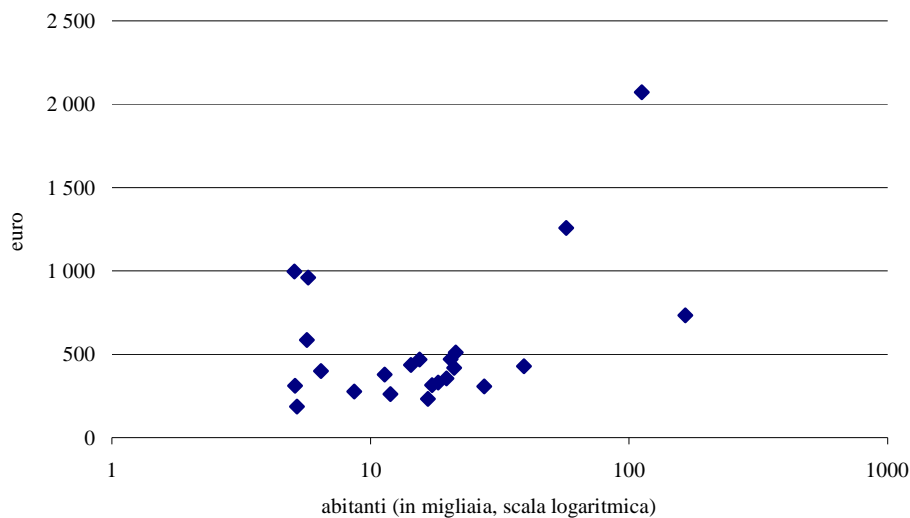
Profilo Supermercato - 200 mq, Anno 2010



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

## Spesa annua al lordo delle imposte

Ortofrutta di 60 mq - Anno 2010



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

Tale variabilità può riflettere diversi fattori. In questa sede l'analisi che si propone è limitata a verificare la presenza o meno di alcune regolarità attese, già indagate nel primo rapporto, relative:

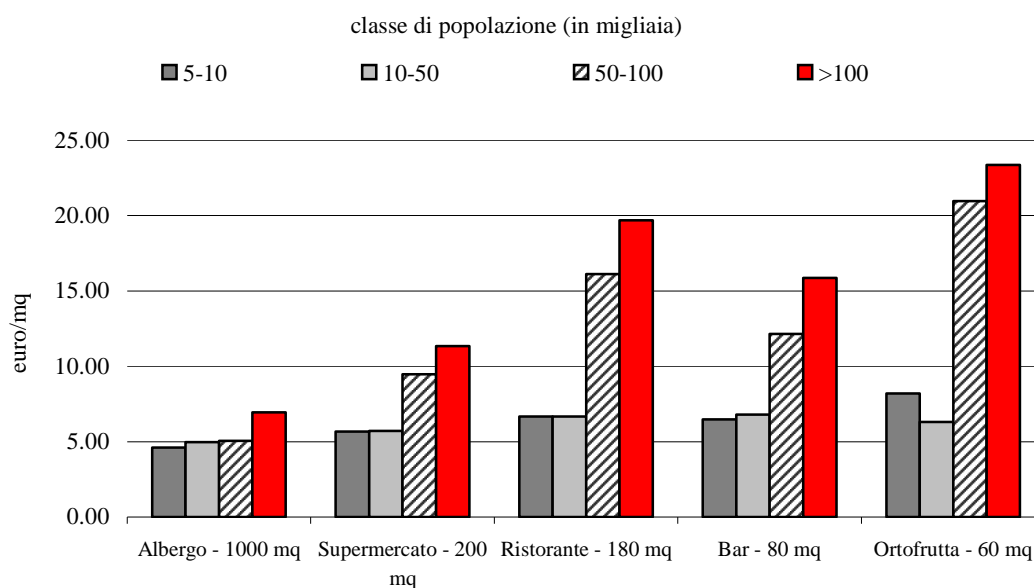
1. all'incremento dei livelli unitari di spesa all'aumento della dimensione abitativa dei Comuni;
2. ai differenziali tra i due regimi di finanziamento del servizio, TARSU o TIA, a parità di dimensione abitativa.

Innanzitutto va sottolineato come alcuni studi dimostrino che esista una correlazione positiva tra i kg di rifiuti pro-capite prodotti e la classe dimensionale: all'aumentare della popolazione i rifiuti prodotti aumentano più che proporzionalmente. A questo bisogna aggiungere che, per caratteristiche strutturali, il servizio RSU sembrerebbe non essere caratterizzato da apprezzabili economie di scala. Questo significa che all'aumentare dei kg di rifiuti raccolti e smaltiti i costi salgono in modo praticamente proporzionale. Date queste due considerazioni è plausibile attendersi un aumento dei costi, e quindi dei corrispettivi unitari, al crescere della popolazione. La **Figura** allegata mostra la spesa unitaria per profilo tipo disaggregata per classe dimensionale dei Comuni. Per spesa unitaria si intende il rapporto tra la spesa, al lordo delle imposte e delle eventuali agevolazioni, e la superficie associata a ciascun profilo di utenza tipo. I Comuni indagati sono stati suddivisi in quattro classi di popolazione:

1. Comuni con popolazione tra 5 mila e 10 mila abitanti;
2. Comuni con popolazione tra 10 mila e 50 mila abitanti;
3. Comuni con popolazione tra 50 mila e 100 mila abitanti;
4. Comuni con popolazione superiore a 100 mila abitanti.

### Spesa media unitaria per profilo tipo e classe di popolazione

Spesa unitaria *all inclusive* al lordo di scontistiche e/o agevolazioni - Anno 2010



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

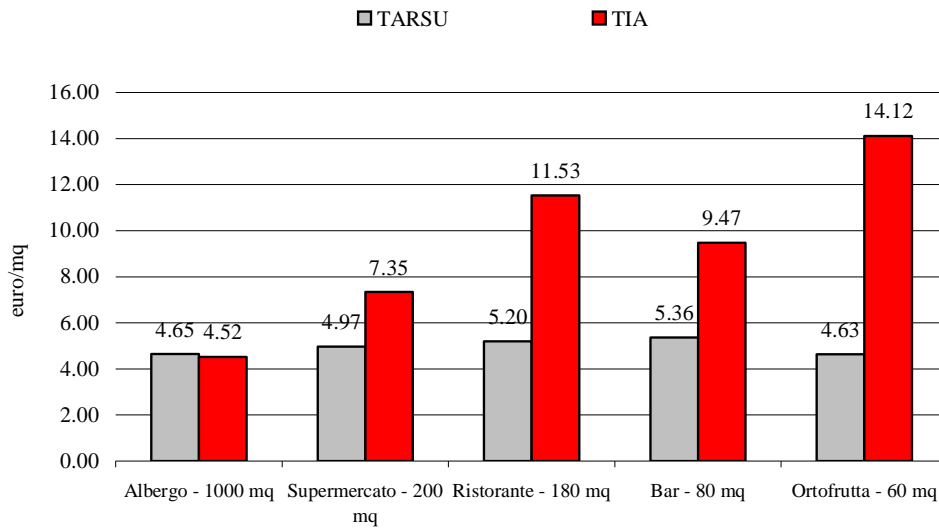
Dall'analisi dei dati emerge che:

- non si riscontrano differenze significative della spesa unitaria tra profili nelle prime due classi dimensionali (Comuni con meno di 50 mila abitanti);
- i Comuni di maggiori dimensioni, ovvero i due Capoluoghi di Provincia (oltre 100 mila abitanti) e Foligno (50-100 mila abitanti), presentano corrispettivi unitari maggiori per tutti i profili indagati rispetto alle classi dimensionali più contenute; tali differenze sono molto marcate per ristoranti, bar e negozi di ortofrutta, più contenute per i supermercati e marginali per gli alberghi.

Entrambe le evidenze possono essere ricondotte alle differenze tra i due regimi di finanziamento. Infatti, come sottolineato più sopra, nei Comuni aderenti al regime TIA la correlazione tra costi e corrispettivi è molto stretto, dato il vincolo di copertura totale dei costi di gestione tramite tariffa; la limitazione del vincolo di copertura al 50%, invece, potrebbe indebolire tale legame nei Comuni che ancora applicano la TARSU. Un'analisi della diversa distribuzione del fenomeno tra Comuni TARSU e TIA permette una lettura più precisa del fenomeno. Le **Figure** allegate mostrano che nelle prime due classi dimensionali (dove ricadono Comuni sia a tassa sia a tariffa) i Comuni a TIA registrano una spesa media unitaria più elevata per tutte le categorie produttive isolate ad eccezione del profilo Albergo dove i differenziali risultano marginali. Questa evidenza tende a riflettere le diverse modalità di distribuzione del carico tariffario tra le varie attività produttive: per i Comuni a regime TIA si traduce nell'associazione di coefficienti presuntivi di producibilità dei rifiuti (kc e kd) più elevati tra quelli definiti dal D.P.R. 158/99 per le specifiche categorie produttive investigate. Al contrario, nei Comuni a regime TARSU si assiste frequentemente all'applicazione di un'aliquota indifferenziata per un gruppo ampio di categorie produttive che tende a "smussare" il carico tributario proprio per quelle tipologie di attività economica a più alta producibilità di rifiuti.

### Spesa media unitaria *all inclusive* per profilo tipo e regime di finanziamento

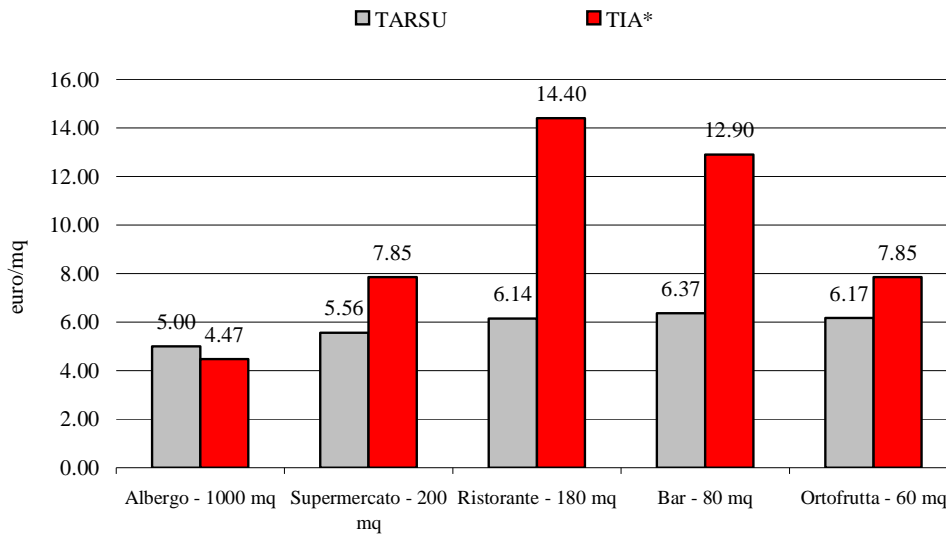
Classe 5-10 mila abitanti - Anno 2010



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

### Spesa media unitaria *all inclusive* per profilo tipo e regime di finanziamento

Classe 10-50 mila abitanti - Anno 2010

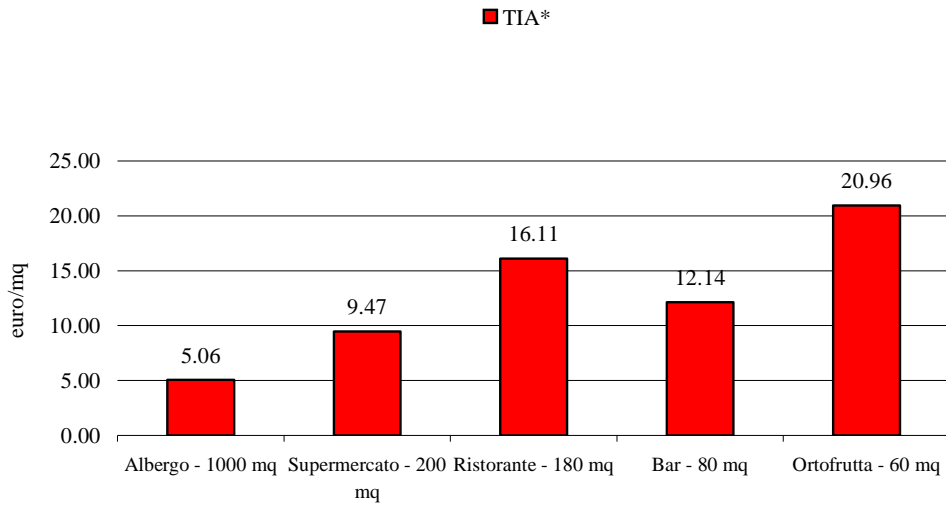


\* Un solo Comune

Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

### Spesa media unitaria *all inclusive* per profilo tipo e regime di finanziamento

Classe 50-100 mila abitanti - Anno 2010

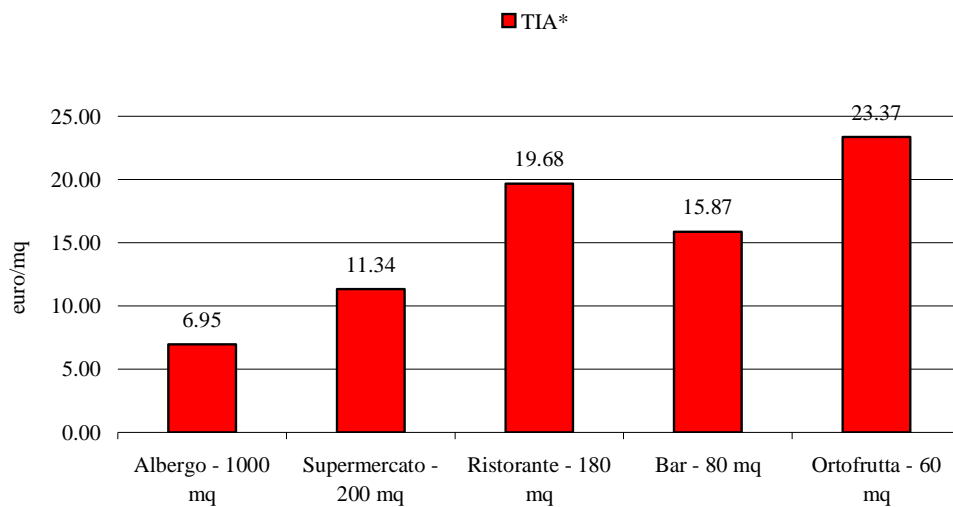


\* Un solo Comune

Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

### Spesa media unitaria *all inclusive* per profilo tipo e regime di finanziamento

Classe >100 mila abitanti - Anno 2010



\* Due Comuni

Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

Infine, osservando i dati lungo la dimensione della classe di popolazione a parità di profilo e regime di finanziamento (limitatamente ai Comuni a regime TIA) emerge un aumento della spesa media unitaria per tutti i profili indagati ad eccezione dei negozi di ortofrutta e, in minor misura degli alberghi, i quali registrano una riduzione dei corrispettivi passando dalla prima alla seconda classe dimensionale, per poi tornare a crescere nelle classi superiori.

#### ***2.4 La dinamica della spesa RSU tra il 2009 e il 2010***

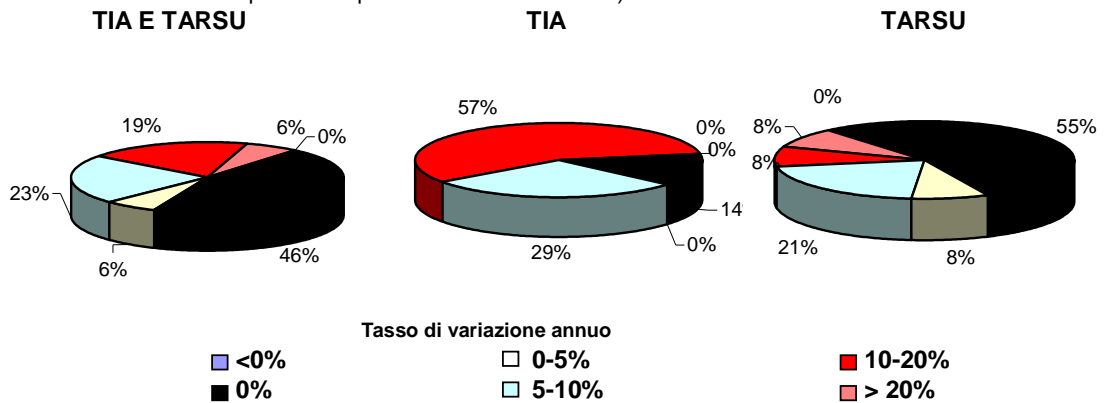
Prima di fornire il dettaglio delle variazioni intervenute all'interno delle singole Province umbre è opportuno fornire una panoramica della distribuzione delle revisioni dei corrispettivi avvenute tra il 2009 ed il 2010 nell'insieme dei Comuni oggetto di indagine. In particolare, l'analisi di seguito condotta verte su una suddivisione degli adeguamenti tariffari in sei differenti classi di variazione percentuale della spesa RSU:

- negativi;
- nulli;
- maggiore di zero e inferiore al 5%;
- maggiore del 5% e inferiore al 10%;
- maggiore del 10% e inferiore al 20%;
- maggiore del 20%.

Le **Figure allegate** mostrano la distribuzione degli aumenti per i diversi profili tipo e forniscono il dettaglio di quanto rilevato nei Comuni aderenti ai due regimi di finanziamento del servizio.

### Variazione 2010/2009 della spesa RSU - Profilo Albergo

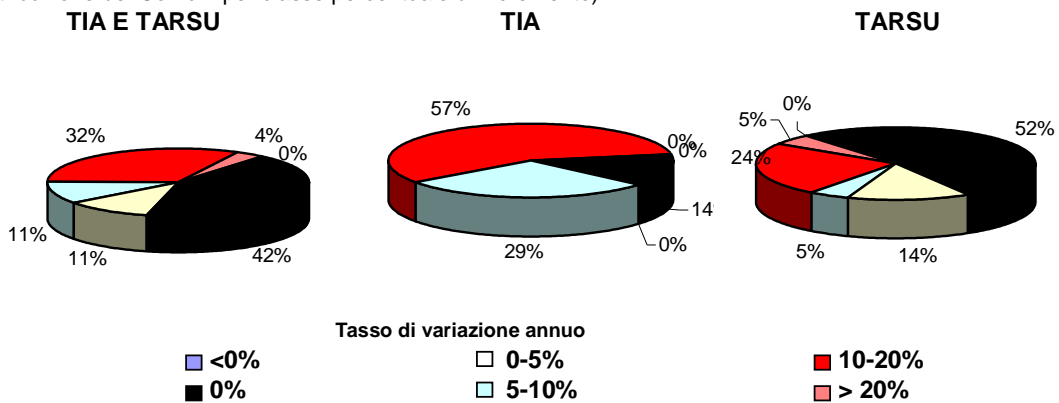
(Distribuzione dei Comuni per classe percentuale di incremento)



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

### Variazione 2010/2009 della spesa RSU - Profilo Supermercato

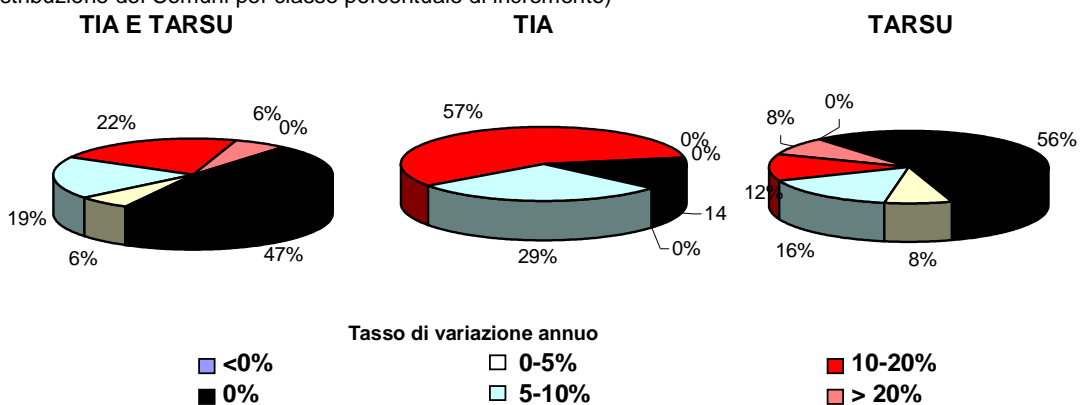
(Distribuzione dei Comuni per classe percentuale di incremento)



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

### Variazione 2010/2009 della spesa RSU - Profilo Ristorante

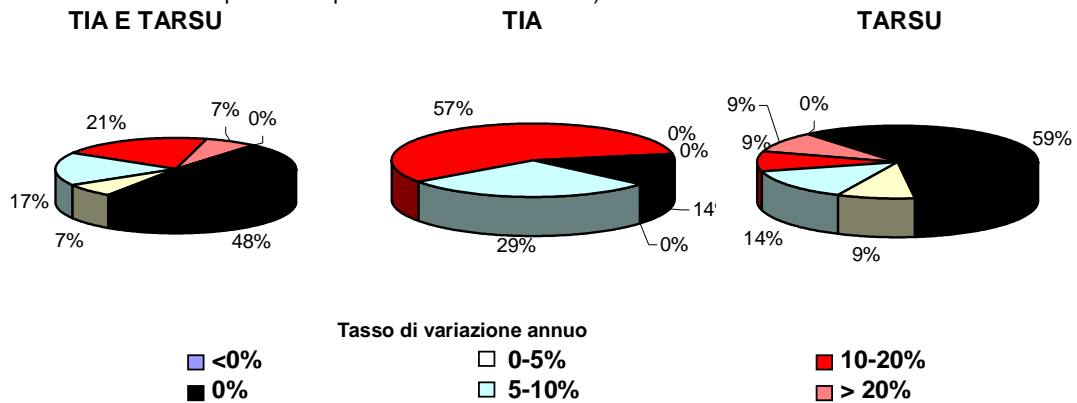
(Distribuzione dei Comuni per classe percentuale di incremento)



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

### Variazione 2010/2009 della spesa RSU - Profilo Bar

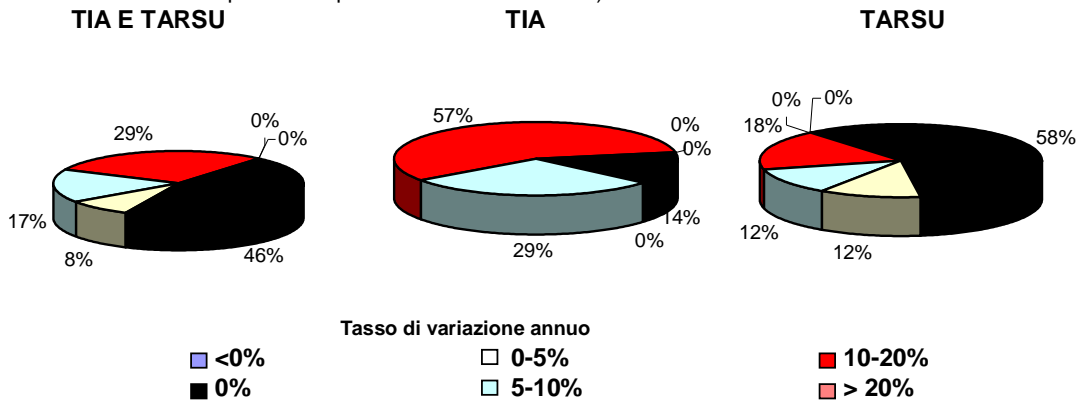
(Distribuzione dei Comuni per classe percentuale di incremento)



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

### Variazione 2010/2009 della spesa RSU - Profilo Ortofrutta

(Distribuzione dei Comuni per classe percentuale di incremento)



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

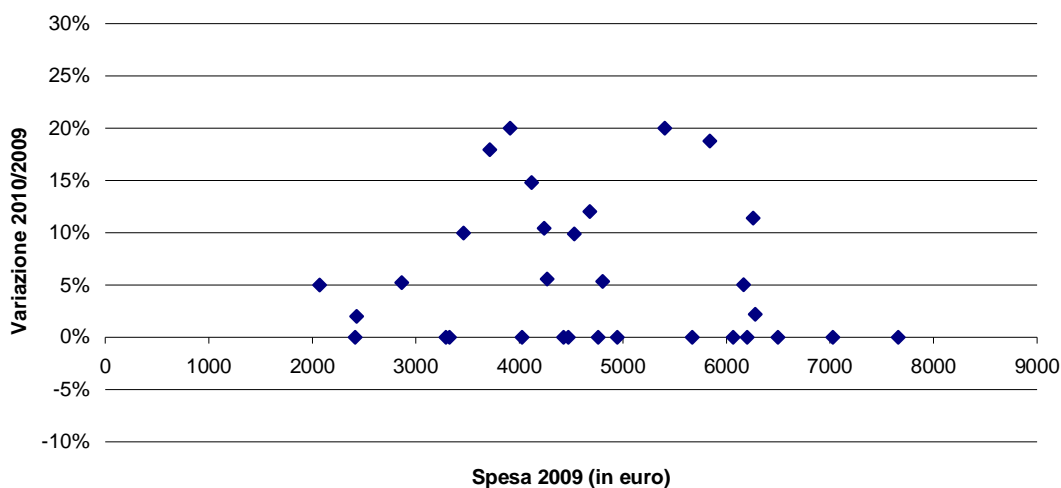
In primo luogo si osserva che oltre il 40% dei Comuni indagati non ha registrato alcuna variazione della spesa RSU, mentre circa il 30% ha effettuato incrementi superiori al 10%. Nessun Comune ha invece operato una riduzione delle tariffe. La disaggregazione delle variazioni tra i due regimi di finanziamento restituisce un quadro piuttosto differenziato: quasi tutti i Comuni a TIA (6 Comuni su 7) hanno registrato incrementi significativi (tra il 5% e il 20%), mentre più della metà dei Comuni a TARSU ha lasciato le tariffe invariate, anche se gli aumenti più elevati si sono proprio verificati tra i Comuni che applicano la tassa. Tale evidenza dovrebbe discendere dal vincolo, in capo ai Comuni che applicano la tariffa, di copertura totale dei costi di gestione tramite il gettito tariffario che concede, a parità di altre condizioni, meno flessibilità agli enti locali nella determinazione dei corrispettivi.

Al fine di verificare l'esistenza di un eventuale processo di convergenza dei corrispettivi verso la media regionale è stata analizzata la dispersione degli incroci tra la spesa

sostenuta dalle utenze non domestiche nel 2009 e le variazioni percentuali intervenute tra il 2009 e il 2010 nei diversi Comuni indagati. Nel caso in cui fosse riscontrabile tale processo, infatti, si osserverebbe una chiara relazione negativa tra queste due variabili. Le **Figure allegate** mostrano che non si è in presenza di alcun fenomeno di convergenza verso il dato medio regionale, indicando che l'evoluzione delle tariffe riflette caratteristiche prettamente locali del servizio.

#### Spesa all inclusive 2009 e variazione 2010/2009

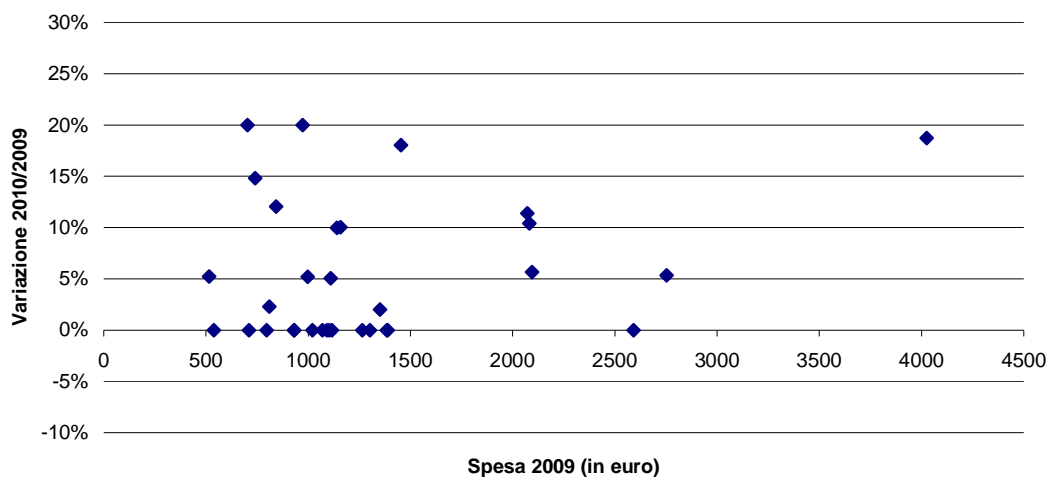
Profilo Albergo - 1000 mq



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

#### Spesa all inclusive 2009 e variazione 2010/2009

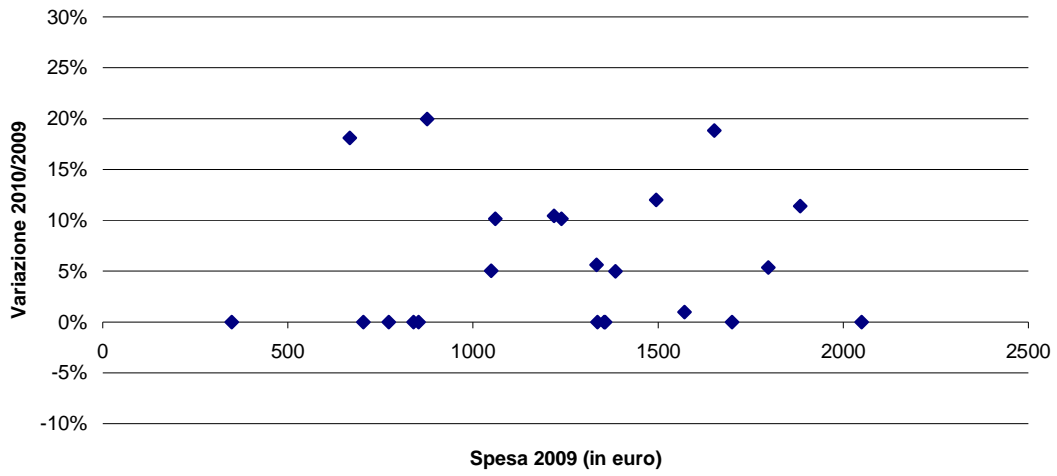
Profilo Ristorante - 180 mq



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

### Spesa all inclusive 2009 e variazione 2010/2009

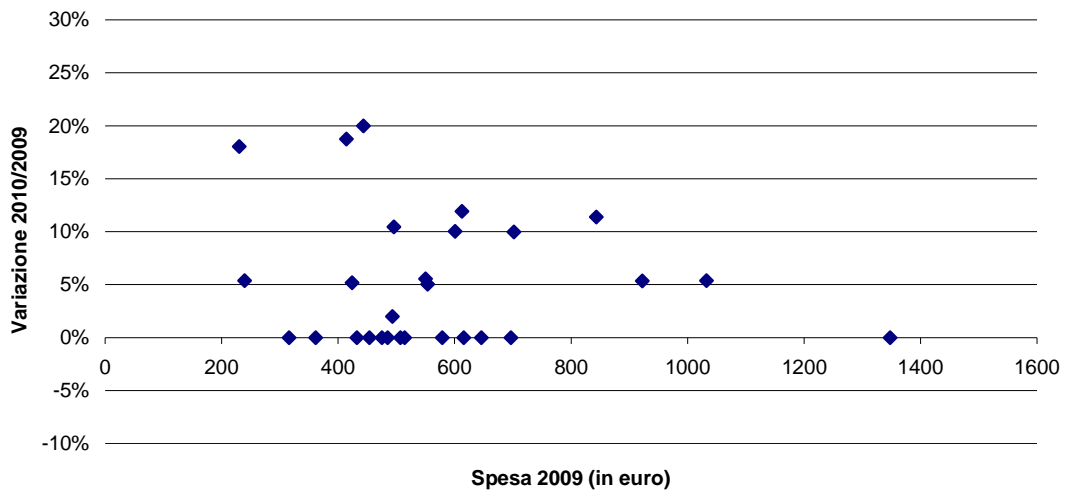
Profilo Supermercato - 200 mq



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

### Spesa all inclusive 2009 e variazione 2010/2009

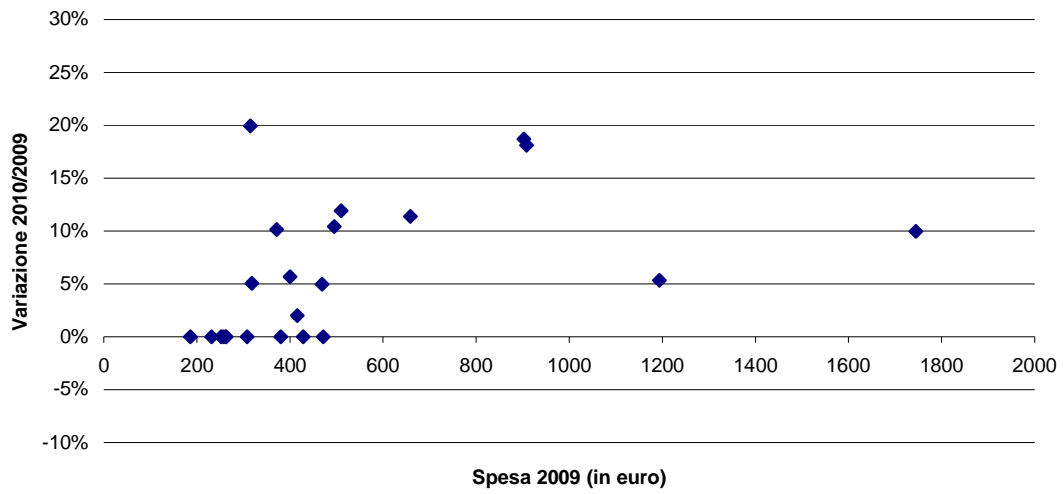
Profilo Bar - 80 mq



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

### Spesa all inclusive 2009 e variazione 2010/2009

Profilo Ortofrutta - 60 mq



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

## CAPITOLO 3 - FOCUS PROVINCIALI

### 3.1 Provincia di Perugia

#### *Repertorio amministrativo delle tariffe e degli atti ufficiali*

L'analisi di seguito condotta è stata effettuata sui Comuni della Provincia di Perugia che presentavano, al 31/12/2008, una popolazione superiore a 5 mila abitanti. In particolare, si tratta di 26 Comuni che servono complessivamente quasi 600 mila abitanti, circa il 77% della popolazione totale della Provincia di Perugia. Per quanto riguarda, invece, il regime di finanziamento del servizio RSU, 5 Comuni aderiscono al regime di finanziamento TIA, mentre 21 applicano ancora la TARSU.

#### **Documenti ufficiali raccolti**

Comuni con più di 5 000 abitanti della Provincia di Perugia

Comune	Popolazione	REGIME	Prospetti tariffe (TIA/TARSU)	Delibera approvazione (TIA/TARSU)	Regolamenti (TIA/TARSU)
	ISTAT 31/12/08	TARSU/TIA	2010		
<b>Quadro Provinciale</b>					
Perugia	165 207	TIA	x	x	x
Foligno	57 189	TIA	x	x	x
Città di Castello	40 303	TARSU	x	x	x
Spoletto	39 164	TARSU	x	nd	x
Gubbio	32 903	TARSU	x	nd	x
Assisi	27 507	TARSU	x	nd	x
Bastia Umbra	21 339	TARSU	x	x	x
Corciano	19 648	TARSU	x	x	x
Marsciano	18 291	TARSU	x	x	x
Todi	17 283	TARSU	x	x	x
Umbertide	16 659	TARSU	x	x	x
Gualdo Tadino	15 814	TARSU	x	nd	x
Castiglione del Lago	15 486	TARSU	x	x	x
Magione	14 354	TARSU	x	x	x
San Giustino	11 340	TARSU	x	x	x
Deruta	9 336	TARSU	x	x	nd
Spello	8 661	TARSU	x	x	x
Trevi	8 274	TARSU	x	x	x
Città della Pieve	7 699	TARSU	x	x	x
Gualdo Cattaneo	6 438	TARSU	x	x	x
Torgiano	6 337	TARSU	x	x	x
Nocera Umbra	6 170	TARSU	x	x	x
Panicale	5 940	TARSU	x	x	x
Montefalco	5 749	TIA	x	x	x
Passignano sul Trasimeno	5 673	TIA	x	x	x
Bevagna	5 083	TIA	x	x	x
<b>Totale provincia</b>	<b>587 847</b>		<b>26</b>	<b>22</b>	<b>25</b>

nd = non disponibile

Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

## Analisi della spesa RSU 2010

La **Tavola** allegata mostra la spesa totale<sup>16</sup> sostenuta dai profili selezionati, al lordo di imposte, riduzioni ed agevolazioni.

### Spesa annua al lordo delle imposte per "profili tipo"

Spesa *all inclusive* al lordo di scontistiche e/o agevolazioni - Anno 2010

Comuni	Popolazione (migliaia)	Regime	Albergo	Supermercato	Ristorante	Bar	Ortofrutta
			1000 mq	200 mq	180 mq	80 mq	60 mq
<b>Quadro Provinciale</b>			<b>euro/anno</b>				
Perugia	>100	TIA	6 970	2 099	2 308	939	734
Foligno	50-100	TIA	5 060	1 894	2 900	971	1 257
Città di Castello	10-50	TARSU	6 417	nd	828	370	nd
Spoletto	10-50	TARSU	4 945	1 355	1 302	579	428
Gubbio	10-50	TARSU	5 670	853	1 021	454	256
Assisi	10-50	TARSU	6 498	1 026	1 385	615	308
Bastia Umbra	10-50	TARSU	7 659	1 700	1 103	613	510
Corciano	10-50	TARSU	5 244	1 674	944	475	nd
Marsciano	10-50	TARSU	2 174	1 102	1 049	466	331
Todi	10-50	TARSU	6 486	1 051	1 167	519	315
Umbertide	10-50	TARSU	3 326	772	711	316	232
Gualdo Tadino	10-50	TARSU	6 064	349	1 092	485	nd
Castiglione del Lago	10-50	TARSU	3 289	1 336	1 389	554	469
Magione	10-50	TARSU	6 475	1 454	1 165	518	436
San Giustino	10-50	TARSU	2 476	1 264	1 379	613	379
Deruta	5-10	TARSU	4 727	1 559	851	nd	nd
Spello	5-10	TARSU	4 980	925	1 273	566	277
Trevi	5-10	TARSU	4 761	nd	1 070	475	nd
Città della Pieve	5-10	TARSU	3 013	nd	542	nd	215
Gualdo Cattaneo	5-10	TARSU	7 027	1 334	1 265	550	400
Torgiano	5-10	TARSU	4 692	800	845	276	nd
Nocera Umbra	5-10	TARSU	6 199	1 240	1 116	496	nd
Panicale	5-10	TARSU	4 025	nd	932	414	nd
Montefalco	5-10	TIA	4 505	1 287	2 213	741	959
Passignano sul Trasimeno	5-10	TIA	4 382	1 950	1 716	763	585
Bevagna	5-10	TIA	4 679	1 171	2 298	770	996
<b>Media</b>			<b>5 067</b>	<b>1 282</b>	<b>1 302</b>	<b>564</b>	<b>505</b>
<b>Quadro Regionale</b>			<b>euro/anno</b>				
	5-10	TARSU	4 649	994	936	429	278
		TIA	4 522	1 469	2 076	758	847
	10-50	TARSU	4 997	1 113	1 106	510	370
		TIA	4 474	1 571	2 592	1 032	471
	50-100	TARSU	-	-	-	-	-
		TIA	5 060	1 894	2 900	971	1 257
	> 100	TARSU	-	-	-	-	-
		TIA	6 952	2 267	3 543	1 270	1 402
<b>Media Regione</b>			<b>4 961</b>	<b>1 248</b>	<b>1 399</b>	<b>599</b>	<b>538</b>

nd = non disponibile

Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

La spesa meno economica si registra nei Comuni di Perugia per i supermercati, nel Comune di Bastia Umbra per alberghi, nel Comune di Foligno per ristoranti, bar e negozi di ortofrutta. La spesa più contenuta si osserva nel Comune di Marsciano per gli

<sup>16</sup> I costi unitari sono calcolati al lordo delle imposte, ovvero considerando l'addizionale provinciale (4%) e l'imposta erariale (10%) per quanto riguarda i Comuni a TARSU e l'addizionale provinciale e l'IVA (10%) per i Comuni a TIA.

alberghi, nel Comune di Gualdo Tadino per i supermercati, nel Comune di Città della Pieve per i ristoranti e i negozi di ortofrutta, nel Comune di Torgiano per i bar.

La **Tavola** e la **Figura** allegate mostrano i corrispettivi al metro quadro ed il *range* minimo-massimo in cui essi si collocano all'interno della Provincia.

### Spesa annua unitaria al lordo delle imposte per "profili tipo"

Spesa unitaria *all inclusive* al lordo di scontistiche e/o agevolazioni - Anno 2010

Comuni	Popolazione (migliaia)	Regime	Albergo	Supermercato	Ristorante	Bar	Ortofrutta
			1000 mq	200 mq	180 mq	80 mq	60 mq
<b>Quadro Provinciale</b>							
<b>euro/mq</b>							
Perugia	>100	TIA	6.97	10.49	12.82	11.74	12.23
Foligno	50-100	TIA	5.06	9.47	16.11	12.14	20.96
Città di Castello	10-50	TARSU	6.42	nd	4.60	4.62	nd
Spoletto	10-50	TARSU	4.95	6.77	7.23	7.23	7.14
Gubbio	10-50	TARSU	5.67	4.27	5.67	5.67	4.27
Assisi	10-50	TARSU	6.50	5.13	7.69	7.69	5.13
Bastia Umbra	10-50	TARSU	7.66	8.50	6.13	7.66	8.50
Corciano	10-50	TARSU	5.24	8.37	5.24	5.93	nd
Marsciano	10-50	TARSU	2.17	5.51	5.83	5.83	5.51
Todi	10-50	TARSU	6.49	5.26	6.49	6.49	5.26
Umbertide	10-50	TARSU	3.33	3.86	3.95	3.95	3.86
Gualdo Tadino	10-50	TARSU	6.06	1.74	6.06	6.06	nd
Castiglione del Lago	10-50	TARSU	3.29	6.68	7.72	6.92	7.82
Magione	10-50	TARSU	6.47	7.27	6.47	6.47	7.27
San Giustino	10-50	TARSU	2.48	6.32	7.66	7.66	6.32
Deruta	5-10	TARSU	4.73	7.80	4.73	nd	nd
Spello	5-10	TARSU	4.98	4.62	7.07	7.07	4.62
Trevi	5-10	TARSU	4.76	nd	5.94	5.94	nd
Città della Pieve	5-10	TARSU	3.01	nd	3.01	nd	3.59
Gualdo Cattaneo	5-10	TARSU	7.03	6.67	7.03	6.88	6.67
Torgiano	5-10	TARSU	4.69	4.00	4.69	3.45	nd
Nocera Umbra	5-10	TARSU	6.20	6.20	6.20	6.20	nd
Panicale	5-10	TARSU	4.03	nd	5.18	5.18	nd
Montefalco	5-10	TIA	4.50	6.44	12.30	9.26	15.99
Passignano sul Trasimeno	5-10	TIA	4.38	9.75	9.53	9.53	9.75
Bevagna	5-10	TIA	4.68	5.85	12.77	9.62	16.60
<b>Media</b>			<b>5.07</b>	<b>6.41</b>	<b>7.24</b>	<b>7.05</b>	<b>8.42</b>
<b>Quadro Regionale</b>							
<b>euro/mq</b>							
	5-10	TARSU	4.65	4.97	5.20	5.36	4.63
		TIA	4.52	7.35	11.53	9.47	14.12
	10-50	TARSU	5.00	5.56	6.14	6.37	6.17
		TIA	4.47	7.85	14.40	12.90	7.85
	50-100	TARSU	-	-	-	-	-
		TIA	5.06	9.47	16.11	12.14	20.96
	> 100	TARSU	-	-	-	-	-
		TIA	6.95	11.34	19.68	15.87	23.37
<b>Media Regione</b>			<b>4.96</b>	<b>6.24</b>	<b>7.77</b>	<b>7.49</b>	<b>8.96</b>

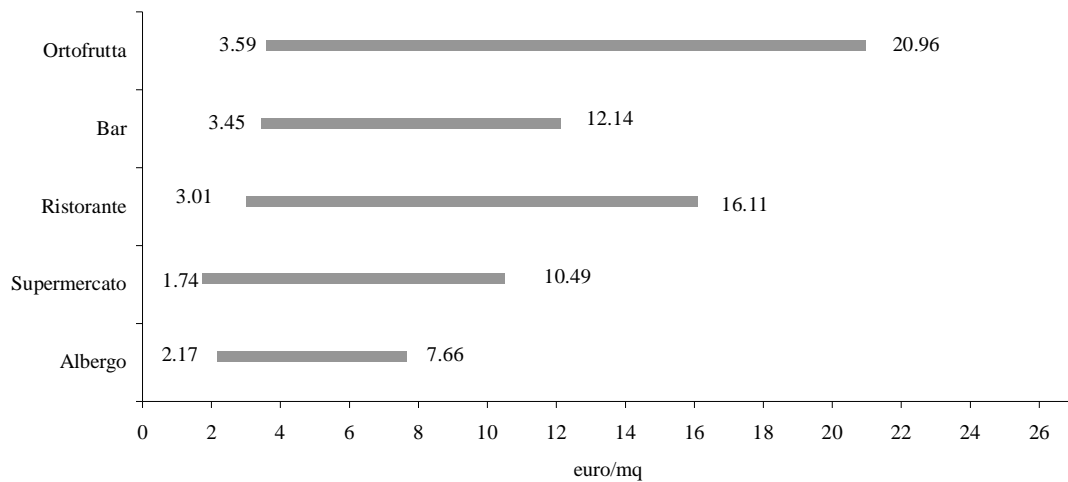
nd = non disponibile

Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

## Provincia di Perugia

### Spesa unitaria all inclusive: variabilità provinciale

Comuni > 5 000 abitanti - Anno 2010



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

Dall'analisi della spesa unitaria emerge che:

- a livello medio provinciale, il profilo albergo registra la spesa unitaria più contenuta (5 euro/mq), mentre tutti gli altri si collocano su valori più elevati, compresi tra 6.41 euro/mq (supermercati) e 8.42 euro/mq (negozi di ortofrutta);
- la variabilità del dato è molto marcata, con rapporti tra valori minimi e massimi che raggiungono valori pari a 6 (e comunque mai inferiori a 3.5) e differenze tra il primo ed il terzo quartile<sup>17</sup> comprese tra il 25% (bar) e il 50% (negozi di ortofrutta) del valore medio.

#### *Variazioni della spesa 2010/2009*

La **Tavola** allegata mostra le variazioni intervenute nel periodo 2009-2010 nei Comuni della Provincia di Perugia ed il confronto con le variazioni medie intervenute nel complesso delle due Province incluse nel campo di osservazione.

---

<sup>17</sup> Differenza tra il terzo ed il primo valore che ripartiscono i Comuni ordinati per corrispettivo unitario crescente in 4 parti ugualmente popolate.

## Variazione 2009-2010 spesa annua al lordo delle imposte per "profili tipo"

Spesa *all inclusive* al lordo di scontistiche e/o agevolazioni - Anno 2010

Comuni	Popolazione (migliaia)	Regime	Albergo 1000 mq	Supermercato 200 mq	Ristorante 180 mq	Bar 80 mq	Ortofrutta 60 mq
<b>Quadro Provinciale</b>					<b>var. %</b>		
Perugia	>100	TIA	11.4%	11.4%	11.4%	11.4%	11.4%
Foligno	50-100	TIA	5.3%	5.3%	5.3%	5.3%	5.3%
Città di Castello	10-50	TARSU	2.2%	nd	2.3%	2.3%	nd
Spoletto	10-50	TARSU	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Gubbio	10-50	TARSU	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Assisi	10-50	TARSU	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Bastia Umbra	10-50	TARSU	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Corciano	10-50	TARSU	12.0%	12.0%	12.0%	11.9%	11.9%
Marsciano	10-50	TARSU	5.0%	5.0%	5.2%	5.2%	5.0%
Todi	10-50	TARSU	20.0%	19.9%	20.0%	20.0%	19.9%
Umbertide	10-50	TARSU	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Gualdo Tadino	10-50	TARSU	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	nd
Castiglione del Lago	10-50	TARSU	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Magione	10-50	TARSU	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%
San Giustino	10-50	TARSU	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%
Deruta	5-10	TARSU	14.8%	14.9%	14.8%	nd	nd
Spello	5-10	TARSU	9.9%	10.1%	10.0%	10.0%	10.1%
Trevi	5-10	TARSU	0.0%	nd	0.0%	0.0%	nd
Città della Pieve	5-10	TARSU	5.2%	nd	5.2%	nd	0.0%
Gualdo Cattaneo	5-10	TARSU	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Torgiano	5-10	TARSU	20.0%	20.0%	20.0%	nd	nd
Nocera Umbra	5-10	TARSU	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	nd
Panicale	5-10	TARSU	0.0%	nd	0.0%	0.0%	nd
Montefalco	5-10	TIA	5.6%	5.6%	5.5%	5.6%	5.7%
Passignano sul Trasimeno	5-10	TIA	18.0%	18.1%	18.0%	18.0%	18.1%
Bevagna	5-10	TIA	10.4%	10.4%	10.4%	10.5%	10.4%
<b>Media</b>			<b>5.6%</b>	<b>6.4%</b>	<b>5.7%</b>	<b>4.7%</b>	<b>5.5%</b>
<b>Media pesata per la popolazione</b>			<b>6.2%</b>	<b>6.7%</b>	<b>6.2%</b>	<b>5.9%</b>	<b>6.5%</b>
<b>Quadro Regionale</b>					<b>var. %</b>		
	5-10	TARSU	5.5%	6.6%	5.0%	3.8%	2.0%
		TIA	11.3%	11.4%	11.4%	11.3%	11.4%
	10-50	TARSU	3.7%	3.9%	3.8%	4.0%	4.5%
		TIA	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	50-100	TARSU	-	-	-	-	-
		TIA	5.3%	5.3%	5.3%	5.3%	5.3%
	> 100	TARSU	-	-	-	-	-
		TIA	15.1%	15.1%	15.1%	15.1%	15.1%
<b>Media Regione</b>			<b>5.7%</b>	<b>6.1%</b>	<b>5.5%</b>	<b>5.4%</b>	<b>5.6%</b>
<b>Media pesata per la popolazione</b>			<b>7.8%</b>	<b>8.3%</b>	<b>7.8%</b>	<b>7.8%</b>	<b>8.7%</b>

nd=non disponibile

Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

Nessun Comune indagato ha effettuato una riduzione delle tariffe, mentre 15 dei 26 indagati hanno registrato un rialzo della spesa per il servizio RSU. Tutti i Comuni a regime TIA della Provincia hanno registrato incrementi: Passignano sul Trasimeno (+18%), Perugia (+11%), Bevagna (+10%) e Montefalco (+6%). Tra i Comuni che applicano la TARSU emergono i significativi incrementi registrati nei Comuni di Todi e Torgiano (entrambi +20%), di Deruta (+14%), di Corciano (+12%) e di Spello (+10%).

### 3.2 Provincia di Terni

#### Repertorio amministrativo delle tariffe e degli atti ufficiali

L'analisi di seguito condotta è stata effettuata sui Comuni della Provincia di Terni che presentavano, al 31/12/2008, una popolazione superiore a 5 mila abitanti.

In particolare, si tratta di 6 Comuni che servono complessivamente quasi 176 mila abitanti, circa il 76% della popolazione totale della Provincia di Terni. Per quanto riguarda, invece, il regime di finanziamento del servizio RSU, la maggior parte dei Comuni applica ancora la TARSU, con solo Terni e Narni che sono già passati alla TIA.

#### Documenti ufficiali raccolti

Comuni con più di 5 000 abitanti della Provincia di Terni

Comune	Popolazione ISTAT 31/12/08	REGIME TARSU/TIA	Prospetti tariffe (TIA/TARSU) 2010	Delibera approvazione (TIA/TARSU)	Regolamenti (TIA/TARSU)
<b>Quadro Provinciale</b>					
Terni	112 021	TIA	x	x	x
Orvieto	21059	TARSU	x	x	x
Narni	20426	TIA	x	x	x
Amelia	11945	TARSU	x	nd	x
Montecastrilli	5202	TARSU	x	x	x
Acquasparta	5109	TARSU	x	nd	x
<b>Totale provincia</b>	<b>175 762</b>		<b>6</b>	<b>4</b>	<b>6</b>

nd = non disponibile

Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

#### Analisi della spesa

La **Tavola** allegata mostra la spesa totale<sup>18</sup> sostenuta dai profili selezionati, al lordo di imposte, riduzioni ed agevolazioni.

<sup>18</sup> I costi unitari sono calcolati al lordo delle imposte, ovvero considerando l'addizionale provinciale (4%) e l'imposta erariale (10%) per quanto riguarda i Comuni a TARSU e l'addizionale provinciale e l'IVA (10%) per i Comuni a TIA.

## Spesa annua al lordo delle imposte per "profili tipo"

Spesa *all inclusive* al lordo di scontistiche e/o agevolazioni - Anno 2010

Comuni	Popolazione (migliaia)	Regime	Albergo 1000 mq	Supermercato 200 mq	Ristorante 180 mq	Bar 80 mq	Ortofrutta 60 mq
<b>Quadro Provinciale</b>					<b>euro/anno</b>		
Terni	>100	TIA	6 935	2 436	4 778	1 601	2 071
Orvieto	10-50	TARSU	3 807	775	1 254	558	418
Narni	10-50	TIA	4 474	1 571	2 592	1 032	471
Amelia	10-50	TARSU	4 428	869	797	nd	261
Montecastrilli	5-10	TARSU	2 415	621	538	239	186
Acquasparta	5-10	TARSU	nd	476	932	414	311
<b>Media</b>			<b>4 411</b>	<b>1 125</b>	<b>1 815</b>	<b>769</b>	<b>620</b>
<b>Quadro Regionale</b>					<b>euro/anno</b>		
	5-10	TARSU	4 649	994	936	429	278
		TIA	4 522	1 469	2 076	758	847
	10-50	TARSU	4 997	1 113	1 106	510	370
		TIA	4 474	1 571	2 592	1 032	471
	50-100	TARSU	-	-	-	-	-
		TIA	5 060	1 894	2 900	971	1 257
	> 100	TARSU	-	-	-	-	-
		TIA	6 952	2 267	3 543	1 270	1 402
<b>Media Regione</b>			<b>4 961</b>	<b>1 248</b>	<b>1 399</b>	<b>599</b>	<b>538</b>

nd = non disponibile

Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

Il Comune di Terni registra gli esborsi maggiori per tutti i profili, mentre la spesa più contenuta si rileva nel Comune di Montecastrilli ad esclusione dei supermercati che sostengono l'onere minore nel Comune di Acquasparta.

La **Tavola** e la **Figura** allegate mostrano i corrispettivi al metro quadro ed il *range* minimo-massimo in cui essi si collocano all'interno della Provincia.

## Spesa annua unitaria al lordo delle imposte per "profili tipo"

Spesa unitaria *all inclusive* al lordo di scontistiche e/o agevolazioni - Anno 2010

Comuni	Popolazione (migliaia)	Regime	Albergo 1000 mq	Supermercato 200 mq	Ristorante 180 mq	Bar 80 mq	Ortofrutta 60 mq
<b>Quadro Provinciale</b>					<b>euro/mq</b>		
Terni	>100	TIA	6.93	12.18	26.54	20.01	34.52
Orvieto	10-50	TARSU	3.81	3.88	6.97	6.97	6.97
Narni	10-50	TIA	4.47	7.85	14.40	12.90	7.85
Amelia	10-50	TARSU	4.43	4.35	4.43	nd	4.35
Montecastrilli	5-10	TARSU	2.42	3.11	2.99	2.99	3.11
Acquasparta	5-10	TARSU	nd	2.38	5.18	5.18	5.18
<b>Media</b>			<b>4.41</b>	<b>5.62</b>	<b>10.08</b>	<b>9.61</b>	<b>10.33</b>
<b>Quadro Regionale</b>					<b>euro/mq</b>		
	5-10	TARSU	4.65	4.97	5.20	5.36	4.63
		TIA	4.52	7.35	11.53	9.47	14.12
	10-50	TARSU	5.00	5.56	6.14	6.37	6.17
		TIA	4.47	7.85	14.40	12.90	7.85
	50-100	TARSU	-	-	-	-	-
		TIA	5.06	9.47	16.11	12.14	20.96
	> 100	TARSU	-	-	-	-	-
		TIA	6.95	11.34	19.68	15.87	23.37
<b>Media Regione</b>			<b>4.96</b>	<b>6.24</b>	<b>7.77</b>	<b>7.49</b>	<b>8.96</b>

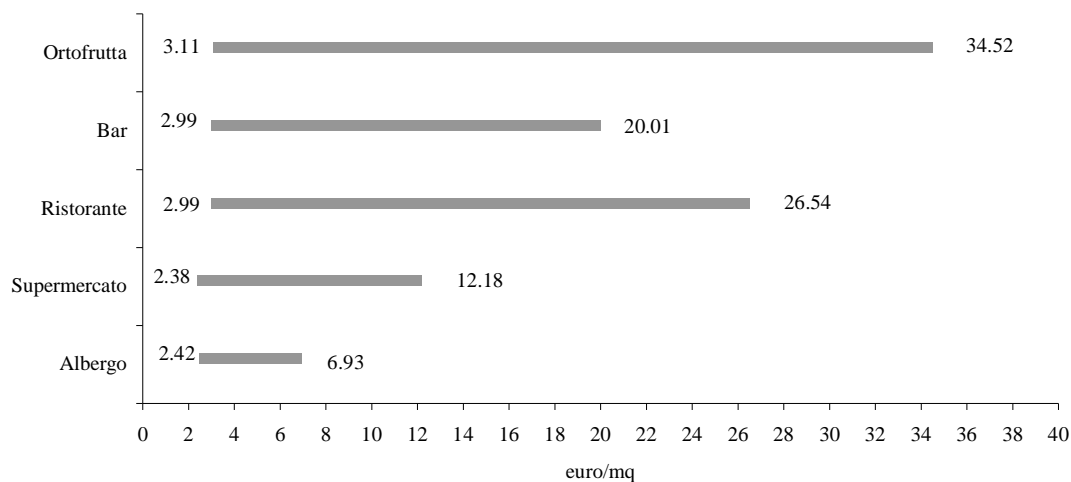
nd = non disponibile

Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

## Provincia di Terni

### Spesa annua unitaria all inclusive: variabilità provinciale

Comuni > 5000 abitanti - Anno 2010



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

Dall'analisi della spesa unitaria emerge che:

- a livello medio provinciale, il profilo albergo registra la spesa unitaria più contenuta (4.41 euro/mq), mentre tutti gli altri profili si collocano su valori maggiori, compresi tra 5.62 euro/mq (supermercato) e 10.33 euro/mq (negozio di ortofrutta);
- la variabilità del dato è molto marcata, con rapporti tra valori minimi e massimi che si spingono oltre un valore di 11 per i ristoranti (e comunque mai inferiori a 3 per gli altri profili) e differenze tra terzo ed il primo quartile<sup>19</sup> comprese tra il 15% (alberghi) e l'80% (ristoranti e bar) del valore medio.

#### Variazioni

La **Tavola** allegata mostra le variazioni intervenute nel periodo 2009-2010 nei Comuni della Provincia di Terni ed il confronto con le variazioni medie intervenute nel complesso delle due Province incluse nel campo di osservazione.

---

<sup>19</sup> Differenza tra il terzo ed il primo valore che ripartiscono i Comuni ordinati per corrispettivo unitario crescente in 4 parti ugualmente popolate

Solo i Comuni di Terni e di Orvieto hanno provveduto a rivedere al rialzo i corrispettivi unitari, con incrementi di oltre il 18% per il capoluogo e del 10% per il secondo Comune della Provincia. Gli altri Comuni non hanno effettuato modifiche ai corrispettivi: come già emerso per la provincia di Perugia, anche in Provincia di Terni nessun Comune ha provveduto a ridurre le tariffe RSU.

#### **Variazione 2009-2010 spesa annua al lordo delle imposte per "profili tipo"**

Spesa *all inclusive* al lordo di scontistiche e/o agevolazioni - Anno 2010

Comuni	Popolazione (migliaia)	Regime	Albergo 1000 mq	Supermercato 200 mq	Ristorante 180 mq	Bar 80 mq	Ortofrutta 60 mq
<b>Quadro Provinciale</b>					<b>var. %</b>		
Terni	>100	TIA	18.8%	18.8%	18.7%	18.8%	18.7%
Orvieto	10-50	TARSU	10.0%	10.1%	10.0%	10.0%	10.0%
Narni	10-50	TIA	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Amelia	10-50	TARSU	0.0%	0.0%	0.0%	nd	0.0%
Montecastrilli	5-10	TARSU	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Acquasparta	5-10	TARSU	nd	1.0%	0.0%	0.0%	0.0%
<b>Media</b>			<b>5.7%</b>	<b>5.0%</b>	<b>4.8%</b>	<b>5.7%</b>	<b>4.8%</b>
<b>Media pesata per la popolazione</b>			<b>13.6%</b>	<b>13.2%</b>	<b>13.1%</b>	<b>14.1%</b>	<b>13.1%</b>
<b>Quadro Regionale</b>					<b>var. %</b>		
	5-10	TARSU	5.5%	6.6%	5.0%	3.8%	2.0%
		TIA	11.3%	11.4%	11.4%	11.3%	11.4%
	10-50	TARSU	3.7%	3.9%	3.8%	4.0%	4.5%
		TIA	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	50-100	TARSU	-	-	-	-	-
		TIA	5.3%	5.3%	5.3%	5.3%	5.3%
	> 100	TARSU	-	-	-	-	-
		TIA	15.1%	15.1%	15.1%	15.1%	15.1%
<b>Media Regione</b>			<b>5.7%</b>	<b>6.1%</b>	<b>5.5%</b>	<b>5.4%</b>	<b>5.6%</b>
<b>Media pesata per la popolazione</b>			<b>7.8%</b>	<b>8.3%</b>	<b>7.8%</b>	<b>7.8%</b>	<b>8.7%</b>

nd=non disponibile

Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

**UN APPROFONDIMENTO SULLE TARIFFE DEL SERVIZIO DI RACCOLTA  
E SMALTIMENTO DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI E ASSIMILATI NEI  
COMUNI UMBRI**

## **Introduzione**

Nel corso degli ultimi 15 anni il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e assimilati (RSU) in Italia è stato interessato da alcuni mutamenti significativi, in particolare dopo la riforma del settore introdotta dal cosiddetto Decreto Ronchi (D.Lgs. 22/97), che ha incentivato una ristrutturazione organizzativa e di mercato del settore resasi necessaria dall'eccessiva frammentazione delle gestioni e dalle condizioni di monopolio locale inclini a favorire rendite di posizione.

Con l'espressione gestione dei rifiuti solidi urbani si indica una complessa filiera di attività che partono dalla raccolta dei rifiuti solidi urbani e assimilati (compreso lo spazzamento delle strade), proseguono con il trasporto ed il trattamento (con le procedure di separazione per l'eventuale recupero e riciclaggio), per giungere allo smaltimento finale. In linea generale, i costi del servizio RSU riflettono un insieme eterogeneo, tecnologicamente distinto ed economicamente differenziato di attività interconnesse tra loro; la loro entità può essere ricondotta alla struttura organizzativa e infrastrutturale del servizio, alle caratteristiche del territorio e dell'utenza finale nonché all'efficienza della gestione.

Una delle principali novità introdotte con il decreto Ronchi è stata, almeno nelle intenzioni iniziali, l'abolizione della tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani (la cosiddetta TARSU) e la sua sostituzione con la tariffa di igiene ambientale (TIA); tale riforma avrebbe dovuto incentivare una maggiore efficienza della gestione e una produzione più contenuta di rifiuti da parte delle utenze chiamate a pagare in relazione alla quantità di rifiuti prodotti (secondo il principio comunitario del "chi inquina paga"), stimolando al contempo comportamenti tesi ad aumentare la raccolta differenziata. Questa innovazione ha comportato necessariamente una rivisitazione delle modalità di determinazione del corrispettivo del servizio con l'imposizione di alcuni vincoli sia di natura economica, come l'obbligo di copertura intergale dei costi del servizio con il gettito della tariffa, sia di natura contabile, come l'obbligo di stesura di un piano finanziario dettagliato con l'indicazione dei costi del servizio e la loro imputazione alle diverse tipologie di utenza finale.

Date queste premesse, nell'ambito del sistema di monitoraggio delle tariffe RSU predisposto da Unioncamere Umbria, si è tentato di approfondire alcune tematiche che ruotano attorno al dimensionamento dei corrispettivi pagati dalle utenze finali per l'anno 2010.

In particolare, il presente lavoro si è concentrato lungo due linee di studio:

1. un'analisi delle procedure di articolazione della tariffa che si collocano a valle della determinazione del costo totale del servizio RSU;
2. un'analisi del tasso di copertura dei costi del servizio nei Comuni a regime TARSU.

Per quanto riguarda la prima linea, l'approfondimento si concentra su alcuni dati desumibili dai Piani finanziari redatti ai sensi del D.P.R. 158/99; in particolare l'attenzione viene posta su quelle fasi, a valle della determinazione del costo totale del servizio, che vanno ad impattare sull'articolazione tariffaria applicata agli utenti finali:

- la suddivisione del costo totale tra utenza domestica e utenza non domestica;
- la suddivisione del costo allocato alle due categorie di utenza tra quota fissa e quota variabile;
- la selezione dei coefficienti di producibilità di rifiuti k.

Le analisi si basano sui dati tratti dai Piani Finanziari di 110 Comuni (con popolazione superiore ai 5 mila abitanti), pari al 9% dei Comuni italiani a regime TIA, per una popolazione di oltre 5 milioni di abitanti, circa il 30% dell'intera popolazione italiana a tariffa (**Tabella** allegata). La distribuzione a livello geografico del panel di Comuni vede una netta prevalenza delle aree del Centro (27% dei Comuni a TIA e 63% della popolazione a TIA dell'area) e del Nord (8% dei Comuni e 17% della popolazione), mentre più contenuta è la rappresentatività dell'area Sud e Isole (2% dei Comuni e 5% della popolazione). Con riferimento alla Regione Umbria, la fase di recupero della documentazione ha permesso di disporre dei dati riguardanti 3 Comuni su un totale di 7, per una popolazione di oltre 31 mila abitanti. Per quanto riguarda, invece, l'analisi dei coefficienti kc e kd è stato possibile reperire i dati di 6 Comuni su 7, per un totale di più di 206 mila abitanti residenti.

#### **Panel di indagine - Comuni a regime TIA**

	Italia	Panel	in %	Popolazione Italia a Popolazione panel a	
				TIA	TIA in %
	1197	110	9%	17 165 047	5 182 425 30%
Nord	961	81	8%	10 338 497	1 723 693 17%
Centro	97	26	27%	5 370 352	3 394 520 63%
<b>di cui Umbria</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>43%</b>	<b>371 348</b>	<b>31 258 8%</b>
Sud e Isole	139	3	2%	1 456 198	70 181 5%

*Fonte: elaborazioni REF - Ricerche su dati Istat*

In termini dimensionali (**Tabella** allegata), nel panel nazionale di indagine si collocano 53 Comuni con popolazione compresa tra i 5 mila e i 10 mila abitanti (48% delle unità, 7% della popolazione) e 45 Comuni tra i 10 e i 50 mila (41% di unità, 16% della popolazione), mentre più modesta è la presenza di grandi Comuni (sopra 50 mila), anche se coprono oltre il 75% della popolazione indagata.

#### **Panel di indagine - Comuni a regime TIA**

(classi di popolazione, in migliaia)

	Unità	in %	Popolazione	in %
5-10	53	48%	384 137	7%
10-50	45	41%	834 896	16%
50-100	7	6%	537 914	10%
>100	5	5%	3 425 478	66%
<b>Totale</b>	<b>110</b>		<b>5 182 425</b>	

*Fonte: elaborazioni REF - Ricerche*

Con riferimento alla seconda linea, lo studio verte su una disamina dei dati di copertura del costo del servizio con il gettito della TARSU. Come descritto più sopra, i Comuni a regime tributario non hanno un obbligo di copertura integrale dei costi del servizio con i proventi della tassa; l'obiettivo del presente lavoro è quello di fornire un quadro aggiornato della situazione dei Comuni umbri a regime TARSU rispetto ad un panel più ampio di Comuni distribuiti sull'intero territorio nazionale. Il panel nazionale di indagine consta di 262 Comuni (4% dei Comuni italiani a TARSU) per una popolazione di quasi 6 milioni (14% della popolazione a regime tributario). La distribuzione per area geografica è uniforme, sia in termini di unità sia di popolazione interessata. Con riferimento alla Regione Umbria, la fase di recupero della documentazione ha permesso di disporre dei dati riguardanti 17 Comuni su un totale di 25, per una popolazione di più di 260 mila abitanti (**Tabella** allegata).

#### **Panel di indagine - Comuni a regime TARSU**

	Italia	Panel	in %	Popolazione Italia a TARSU	Popolazione panel a TARSU	in %
	6904	262	4%	42 454 243	5 941 494	14%
Nord	3580	122	3%	10 338 497	1 559 038	15%
Centro	906	46	5%	5 370 352	859 602	16%
<b>di cui Umbria</b>	<b>25</b>	<b>17</b>	<b>68%</b>	<b>392 261</b>	<b>261 698</b>	<b>67%</b>
Sud e Isole	2418	94	4%	19 370 641	3 522 854	18%

*Fonte: elaborazioni REF - Ricerche su dati Istat*

Sotto il profilo dimensionale (**Tabella** allegata), nel panel nazionale il 93% dei Comuni si colloca tra i 5 e i 50 mila abitanti, ma con un peso sulla popolazione che si riduce al 55%. Al contrario, i Comuni sopra i 50 mila abitanti rappresentano solo il 10% dei Comuni del panel ma coprono il 45% della popolazione.

**Panel di indagine - Comuni a regime TARSU**

(classi di popolazione, in migliaia)

	Unità	in %	Popolazione	in %
5-10	116	44%	795 752	13%
10-50	122	47%	2 499 097	42%
50-100	20	8%	1 412 235	24%
>100	4	2%	1 234 410	21%
<b>Totale</b>	<b>262</b>		<b>5 941 494</b>	

*Fonte: elaborazioni REF - Ricerche*

## Comuni a regime tariffario

### Il piano finanziario: uno strumento essenziale ma ancora incompleto

Uno degli aspetti più innovativi dell'applicazione della TIA verte sull'avvio di un processo di rivisitazione del rapporto tra utente ed ente locale, improntato ad una maggiore trasparenza: in questo senso il Piano Finanziario (PF d'ora in avanti) assume il ruolo di strumento pivotale per mezzo del quale è possibile verificare, per centro di costo, la gestione delle entrate derivanti dalla TIA. Con il PF, infatti, si intraprende un processo di emersione di costi relativi al servizio che supera la diffusa consuetudine nei Comuni a regime TARSU di coprire parte degli oneri con entrate diverse dal gettito della tassa.

Se sotto il profilo ambientale l'adozione della TIA si pone l'obiettivo di incentivare la responsabilità del singolo soggetto, sotto il profilo della gestione economica essa rappresenta il passaggio da una contabilità di tipo finanziario, basata esclusivamente sulla logica entrata-uscita tributaria, ad una contabilità di tipo reddituale, basata su una logica costo-ricavo<sup>20</sup>.

Il PF è il documento, espressamente menzionato dall'art. 8 del D.P.R. 158/99, che deve raccogliere tutte le informazioni necessarie per il calcolo della TIA:

- programma degli interventi necessari;
- piano finanziario degli investimenti;
- specifica dei beni, delle strutture e dei servizi disponibili, eventuale ricorso all'utilizzo di beni e strutture di terzi o all'affidamento di servizi a terzi;

---

<sup>20</sup> La sentenza 238/2009 della Corte Costituzionale, che ha sancito la natura tributaria della TIA, ha comportato alcune modifiche dell'assetto gestionale e contabile del settore: a) l'entrata da tariffa, anche se riscossa dal soggetto gestore del servizio, confluisce nella tesoreria comunale e costituisce parte delle entrate tributarie dell'ente; b) la remunerazione del servizio di igiene urbana (compresa l'eventuale gestione e riscossione della tariffa) deve essere versata dal Comune al gestore (a seguito di regolare fattura soggetta ad IVA) e costituisce, ovviamente, un'uscita di parte corrente per il bilancio comunale; c) nel deliberare le tariffe il Comune deve tenere conto del costo del servizio pagato al gestore, al lordo dell'IVA. Resta comunque il fatto che il transito dell'entrata derivante dalla TIA attraverso il bilancio del Comune (in quanto entrata propria comunale) e la previsione in uscita nello stesso bilancio del compenso da erogare al gestore, non devono far dimenticare che con tale entrata dovrebbe essere coperto il 100% del costo del servizio (o una quota inferiore se il Comune ha adottato la tariffa in regime sperimentale). Pertanto, è opportuno che nella convenzione o contratto di servizio che regola i rapporti tra Comune e gestore sia individuato e regolato questo aspetto per responsabilizzare il gestore stesso sull'attività di riscossione e garantire l'equilibrio economico-finanziario del settore.

- risorse finanziarie necessarie per lo svolgimento del servizio.

Il PF riveste un ruolo essenziale per una programmazione efficiente ed efficace della gestione dei rifiuti da parte delle amministrazioni locali: il passaggio da una logica di tassa ad una di corrispettivo commisurata al servizio goduto ovvero ad un prelievo finalizzato alla copertura integrale dei costi del servizio presuppone una attività di programmazione estremamente accurata attraverso uno strumento di pianificazione chiaro e dettagliato quale è, appunto, il PF.

La fase di recupero della documentazione nell'ambito del progetto di monitoraggio delle tariffe RSU ha permesso di riscontrare alcuni problemi di applicazione del PF, in parte già segnalati in alcuni studi precedenti.<sup>21</sup>

In primo luogo non è sempre chiaro quale soggetto sia chiamato a redigere il PF (Comuni, Consorzi, Gestori, Autorità d'Ambito); sotto questo punto di vista la normativa in materia di gestione dei rifiuti urbani non è sempre stata lineare e chiara. Se da una parte il Codice dell'Ambiente del 2006 ha rafforzato il ruolo delle Autorità d'Ambito in materia rispetto a quanto non avesse fatto il Decreto Ronchi del 1996, i recenti interventi normativi<sup>22</sup> che prevedono l'abrogazione delle AATO contribuiscono a rendere più complesso il quadro di responsabilità dei diversi soggetti anche nella fase di redazione del PF. Si verificano dunque casi di:

- Comuni che determinano, applicano e riscuotono la tariffa;
- Comuni che determinano la tariffa e gestori che applicano e riscuotono la tariffa a seguito di un contratto di servizio;
- Consorzi di Comuni che, come espressione della gestione diretta del servizio, adottano gli atti amministrativi di determinazione della tariffa propri del singolo ente locale (ovvero con trasferimento esplicito della autorità di determinazione tariffaria al Consorzio);

---

<sup>21</sup> ARPAV (2002), Linee Guida per la gestione della tariffa dei rifiuti urbani; Osservatorio Nazionale sui rifiuti (2004), Ricerca dell'Osservatorio nazionale sui Rifiuti.

<sup>22</sup> Art. 2, comma 186-bis, della L. 191/2009, introdotto dall'art. 1, comma 1-quinquies della L. 42/2010.

- Autorità d'Ambito Ottimale che determinano la tariffa e gestori che applicano e riscuotono la tariffa, mentre ai Comuni spetta solo una presa d'atto della determinazione dell'Autorità d'Ambito<sup>23</sup>.

In secondo luogo, non esiste uno schema uniforme e standardizzato per la compilazione del PF e non sempre i Comuni, soprattutto i più piccoli, dispongono di tutti i dati necessari alla redazione di un PF completo e dettagliato<sup>24</sup>.

In parte questa situazione è dovuta alla flessibilità che la normativa concede, in parte riflette la mancanza di informazioni dettagliate sui costi con inevitabili ripercussioni sulla completezza del piano. E' evidente, infatti, che il complesso di informazioni indispensabili per la redazione del PF necessita di procedure di rilevazioni dei costi che poggiano su una contabilità di tipo industriale. Come noto, la contabilità analitica permette di effettuare per centri di costo la valutazione di tipo economico non solo delle strutture organizzative di riferimento, ma anche dei servizi e delle attività prodotte consentendo il raffronto tra le risorse impiegate (costi) e i risultati conseguiti (ricavi)<sup>25</sup>. Peraltro, non è escluso che persista una asimmetria informativa tra Comune e gestore, in particolare per le piccole realtà comunali, dovuta al fatto che quest'ultimo possa non rendere disponibili tutti i dati di costo del servizio.

Da ultimo, ma non per questo meno importante, spesso la documentazione relativa al PF non viene resa disponibile, pur essendo un documento di natura pubblica. Questo problema non è secondario dal momento che il PF rappresenta uno strumento di pianificazione, gestione e controllo del servizio con l'individuazione delle risorse economiche necessarie allo svolgimento del servizio stesso: esso è strettamente collegato con il Metodo Normalizzato in quanto la determinazione delle entrate tariffarie presuppone la definizione del costo complessivo del servizio consentendo all'ente locale di simulare l'impatto delle proprie scelte sulle tariffe e quindi in ultima istanza sul prelievo nei confronti degli utenti finali.

---

<sup>23</sup> Questa casistica, anche se rara, è quella che presenta le maggiori problematiche organizzative in previsione dell'abrogazione delle AATO entro il 31 dicembre 2011.

<sup>24</sup> Uno degli schemi tipo più utilizzati resta comunque quello messo a punto dall'Istituto Superiore Protezione Ambiente (ISPRA, ex APAT).

<sup>25</sup> La contabilità finanziaria, al contrario, misura solamente gli esborsi monetari (spese) e gli introiti (entrate).

## La determinazione della tariffa di igiene ambientale

Il dimensionamento della TIA prevede una serie di passi:

- quantificazione del costo complessivo del servizio;
- ripartizione tra costo fisso e variabile ;
- ripartizione delle due componenti di costo (fisso e variabile) tra le utenze domestiche e non domestiche;
- articolazione della tariffa in base ai componenti il nucleo familiare e alla tipologia di categoria produttiva.

Il dettato normativo prevede, dunque, la ripartizione dei costi del servizio tra quota fissa e quota variabile e la loro rispettiva suddivisione tra utenza domestica utenza non domestica. Anche se meno frequente, è possibile anche la procedura inversa, seconda la quale una volta calcolato il costo totale del servizio lo si ripartisce tra utenze domestiche e utenze non domestiche e successivamente, per ciascuna di queste categorie di utenza, tra parte fissa e parte variabile.

### *La quantificazione del costo complessivo del servizio*

Il D.P.R. 158/1999 definisce la procedura di calcolo della TIA. Il primo *step* consiste nella quantificazione del gettito tariffario complessivo che deve coprire i costi di gestione e di investimento del servizio, tenendo conto degli obiettivi di efficienza produttiva e di qualità del servizio fornito, nonché del tasso d'inflazione programmato. Il Metodo Normalizzato previsto dal D.P.R. 158/99 si basa dunque sulla seguente formula:

$$T_n = (CG + CC)_{n-1} * (1 + IP_n - X_n) + CK_n$$

dove:

- $T_n$ : gettito della tariffa nell'anno di riferimento
- $CG_{n-1}$  = costi di gestione del ciclo dei servizi attinenti i rifiuti solidi urbani e assimilati dell'anno precedente a quello di applicazione della tariffa
- $CC_{n-1}$  = costi comuni imputabili alle attività relative ai rifiuti urbani dell'anno precedente a quello di applicazione della tariffa

- $IP_n$  = inflazione programmata per l'anno di riferimento di applicazione della tariffa
- $X_n$  = recupero di produttività previsto per l'anno di riferimento di applicazione della tariffa
- $CK_n$  = costi d'uso del capitale previsti nell'anno di riferimento di applicazione della tariffa

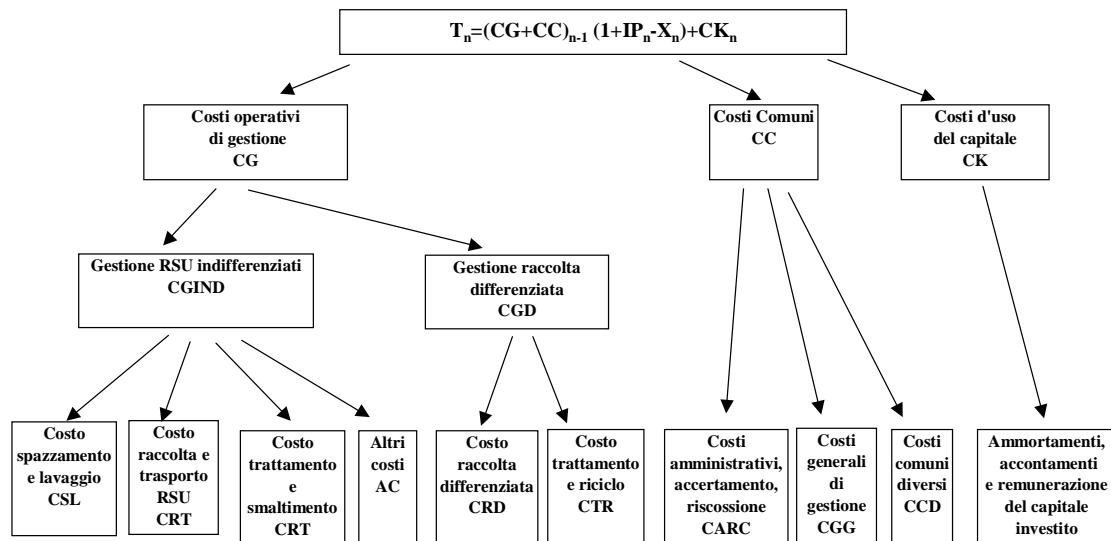
La formula indica che nel corso del tempo la tariffa applicata nell'anno n (ad esempio il 2010) cresce incrementando i costi (di gestione e costi comuni) dell'anno precedente (il 2009) della percentuale di inflazione programmata, al netto della percentuale collegata alla maggiore produttività, che dovrebbe compensare gli aumenti del costo della vita. A questi si aggiungono i costi d'uso del capitale, ovvero gli investimenti che si vorranno finanziare nel corso dell'anno n di applicazione della tariffa.

La **Figura** allegata rappresenta la composizione dei costi di gestione, dei costi comuni e dei costi di capitale. In sintesi, si osserva come i costi di gestione dipendano sia dai costi della raccolta dei RSU indifferenziati sia dal servizio di raccolta differenziata, mentre i costi comuni si compongono dei costi amministrativi, di accertamento e riscossione<sup>26</sup>, dei costi generali di gestione e dei costi comuni diversi.

---

<sup>26</sup> In linea generale si tratta dei costi di sportello, di fatturazione (stampa e spedizione), di riscossione (sia i costi bancari che i ruoli), di contenzioso (comprese spese legali e di notifica), la quota parte dei costi gestione sede (affitto, cancelleria, telefono, etc...) in proporzione ai metri quadri occupati.

## La tariffa di riferimento RSU ex D.P.R. 158/99



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

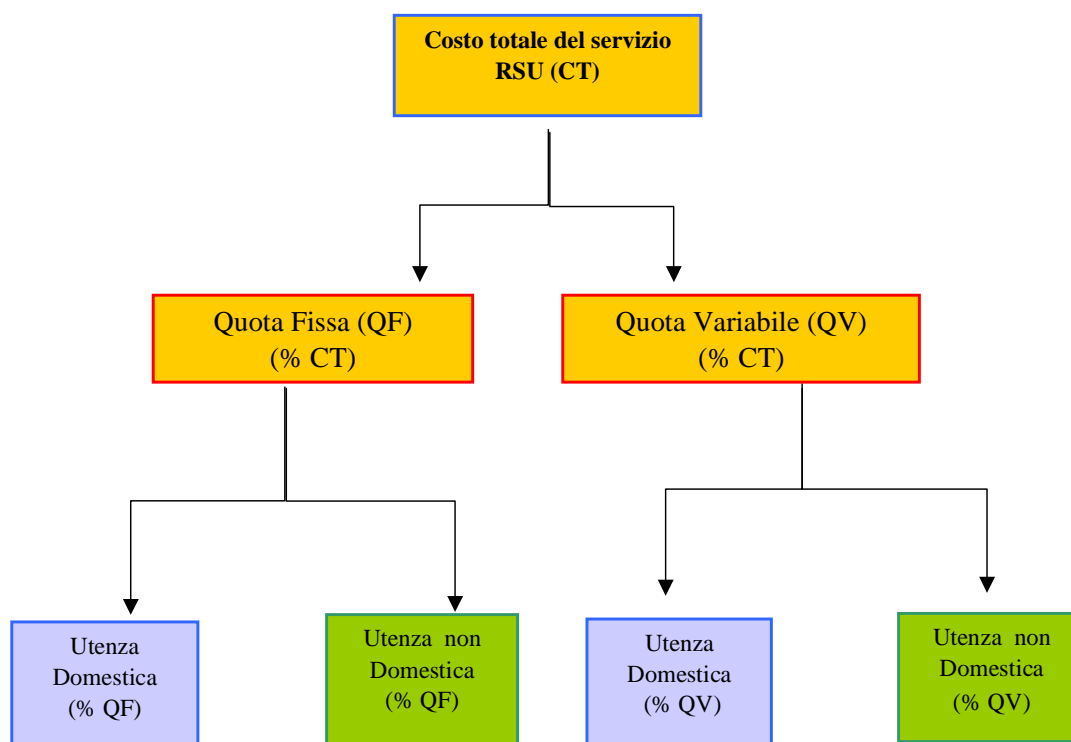
Nelle intenzioni della norma la formula dovrebbe incentivare il recupero di efficienza produttiva attraverso un meccanismo di premialità: il gestore può trattenere i guadagni di produttività che risultano superiori all'obiettivo fissato in tariffa ( $X_n$ ). Tale meccanismo rientra nel metodo tariffario noto come *price cap*, con il quale generalmente si impone ad un soggetto monopolista il divieto di effettuare aumenti dei corrispettivi più elevati del tasso di crescita dei prezzi al dettaglio ( $IP_n$ ), al netto di una determinata percentuale annua di efficientamento ( $X_n$ ): quest'ultimo valore è esogeno e stabilito nel momento della definizione del contratto di servizio tra l'ente locale e l'impresa di gestione. A differenza di un meccanismo di *price cap* puro secondo il quale l'adeguamento della tariffa è fatta sulla base dei livelli dei corrispettivi adottati nel periodo di controllo tariffario precedente, quello previsto dal metodo normalizzato è applicato sui costi rilevati nel periodo passato, rendendo quindi di fondamentale importanza non solo una corretta quantificazione dei costi relativi all'anno precedente ma anche, e soprattutto, una robusta misura dei livelli di efficienza della gestione: il rischio è infatti quello che un meccanismo di aggiornamento della tariffa fondato sui costi e non sui prezzi di mercato potrebbe coprire bassi livelli di efficienza.

Una volta definito il costo totale del servizio, la procedura delineata dal D.P.R. 158/99 indica tre ulteriori passaggi (**Figura** allegata) per giungere al dimensionamento della tariffa finale:

1. la suddivisione del costo del servizio tra quota fissa e quota variabile;
2. la ripartizione della quota fissa e della quota variabile tra utenza domestica e utenza non domestica;
3. la selezione dei coefficienti di producibilità  $k$  da applicare alla due quote di costo per articolare la parte fissa e la parte variabile della tariffa da associare a ciascuna tipologia di utenza.

Nel seguito si analizzeranno i dati relativi a questi tre fasi, con l'accorgimento che la suddivisione tra costo fisso e costo variabile e tra utenza domestica e utenza non domestica è stata valutata sul gettito tariffario, ovvero sul costo di riferimento utilizzato per il dimensionamento delle tariffe e non sul costo del servizio *tout court*. Infatti, anche nei Comuni a TIA non sempre si verifica la totale copertura dei costi del servizio con il gettito della tariffa, in particolare per quanto attiene il finanziamento di agevolazioni e riduzioni che in alcuni casi può essere posto a carico del Comune.

#### La ripartizione del costo totale del servizio RSU



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

#### La ripartizione del costo RSU tra quota fissa e quota variabile

Secondo quanto disposto dall'articolo 49, comma 4 del D.Lgs. 22/97 la tariffa "è composta da un quota determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del

*servizio, riferiti in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti, e da una quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio”.*

Una delle caratteristiche del Metodo Normalizzato risiede nel proposito di suddividere i costi totali del servizio in costi fissi e in costi variabili secondo quanto indicato dal D.P.R. 158/99; in questo senso non sono sempre chiari i processi di allocazione delle diverse componenti tra le due tipologie di costo.

L'allocazione dei costi nella parte fissa ed in quella variabile dovrebbe rispondere in linea teorica ad una serie di esigenze:

- equilibrio economico/finanziario del gestore: generalmente i costi fissi fanno riferimento alle spese necessarie per mantenere il sistema organizzativo e delle infrastrutture del servizio indipendentemente dal volume del servizio stesso prestato;
- ambientale: i costi variabili dovrebbero ricadere sul singolo utente in modo proporzionale all'effettiva produzione di rifiuti; la presenza o meno di meccanismi di quantificazione puntuale della produzione di rifiuti individuale o di categoria rafforza la valenza incentivante a comportamenti virtuosi;
- redistributiva: allocare una quota maggiore dei costi su una delle due tipologie di costo può comportare un diverso carico tariffario per alcune categorie di utenze rispetto ad altre; la scelta, in un senso o nell'altro, riflette spesso l'intenzione degli enti locali di tutelare o penalizzare alcune categorie di utenti rispetto ad altre.

La TIA si compone dunque di una quota fissa (TF) ed una quota variabile (TV) sulla base della tipologia di costi (fissi o variabili) che devono essere sostenuti da parte dell'ente locale. Tale logica è espressamente indicata dall'art. 3 comma 2 del D.P.R. 158/99 in cui vengono elencati i costi posti a copertura della quota fissa e della quota variabile. Nello specifico, la quota fissa è posta a copertura di tutti quei costi indivisibili e indipendenti dalla quantità di rifiuto prodotto:

- il costo di spazzamento e lavaggio strade;
- i costi di investimento e riscossione;
- i costi d'uso del capitale;

- i costi generali di gestione.

La quota variabile, invece, è determinata da ciascun Comune al fine di assicurare la piena copertura delle spese di esercizio ed investimento in corrispondenza della quantità di rifiuti conferiti dagli utenti e dall'entità dei costi di servizio. Nello specifico si tratta dei:

- costi di raccolta e trasporto dei rifiuti indifferenziati;
- costi di trattamento e smaltimento;
- costi di raccolta differenziata;
- costi di trattamento e riciclo.

#### Le voci della quota fissa e della quota variabile del costo del servizio RSU

Quota Fissa	
<b>CSL</b>	costi di spazzamento e lavaggio strade
<b>CARC</b>	costi amministrativi e di accertamento, riscossione e contenzioso
<b>CGG</b>	costi generali di gestione
<b>CCD</b>	costi comuni diversi
<b>AC</b>	altri costi
<b>CK</b>	costi di capitale

Quota variabile	
<b>CRT</b>	costi di raccolta e trasporto
<b>CTS</b>	costi di trattamento e smaltimento
<b>CRD</b>	costi raccolta differenziata
<b>CTR</b>	costi di trattamento e riciclo

Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

La lettura dei PF raccolti in fase di recupero della documentazione non è stata sempre priva di difficoltà a causa di una mancata uniformità di trattamento delle diverse voci contabili che compongono i costi del servizio. A titolo esemplificativo, in alcuni PF il “costo di smaltimento” è riferito a tutti i rifiuti urbani, sia differenziati che indifferenziati, in altri invece tale voce di costo fa esplicito riferimento ai soli rifiuti indifferenziati. Inoltre, mentre in alcuni casi il PF esplicita la ripartizione dei costi tra differenziati ed indifferenziati, tra quota fissa e variabile ecc., in altri viene fornito solo l'elenco dei costi senza ulteriori specifiche. Le divergenze riscontrate indicano l'assenza di uno schema rigido e di criteri uniformi sulla base dei quali costruire i PF e, al fine di evitare confronti impropri, la linea di lavoro intrapresa nel seguito del presente rapporto è stata quella di includere nelle analisi le informazioni che risultassero di chiara allocazione.

La scelta di attribuire alcune voci dei costi di gestione alla parte fissa piuttosto che alla parte variabile, anche diversamente da quanto stabilito dal D.P.R. 158/99, costituisce un elemento che può caratterizzare l'elasticità delle politiche tariffarie adottate dall'ente locale. E' opportuno segnalare infatti che un'allocazione più o meno bilanciata tra le due tipologie di costo ha un impatto non indifferente sulle tariffe applicate alle utenze finali. Nel caso in cui si registri una forte concentrazione delle entrate sulla parte variabile della tariffa si potrebbe verificare un eccessivo aggravio di spesa per talune tipologie di attività produttive una volta applicati gli indici di producibilità presuntiva di rifiuti Kd che presentano una progressività più elevata degli indici kc utilizzare per dimensionare la quota fissa della tariffa<sup>27</sup>.

Nonostante le linee indicate dal D.P.R. 158/99, l'assenza di una contabilità regolatoria vera e propria comporta notevoli complicazioni interpretative circa la formazione e l'interpretazione dei costi o la ripartizione del carico tariffario tra quota fissa e variabile. Tale discrezionalità suggerirebbe la necessità di analizzare le singole realtà caso per caso e si traduce nella difficoltà di rintracciare chiavi di lettura valide su un insieme più ampio di osservazioni. Parte dell'ampia variabilità delle tariffe per determinati profili di utenza, presente non solo tra contesti e realtà territoriali molto diversi, ma anche tra Comuni limitrofi e affini in termini di densità demografica e gestione del servizio, potrebbe riflettere la possibilità di derogare alle linee indicate dal D.P.R. 158/99.

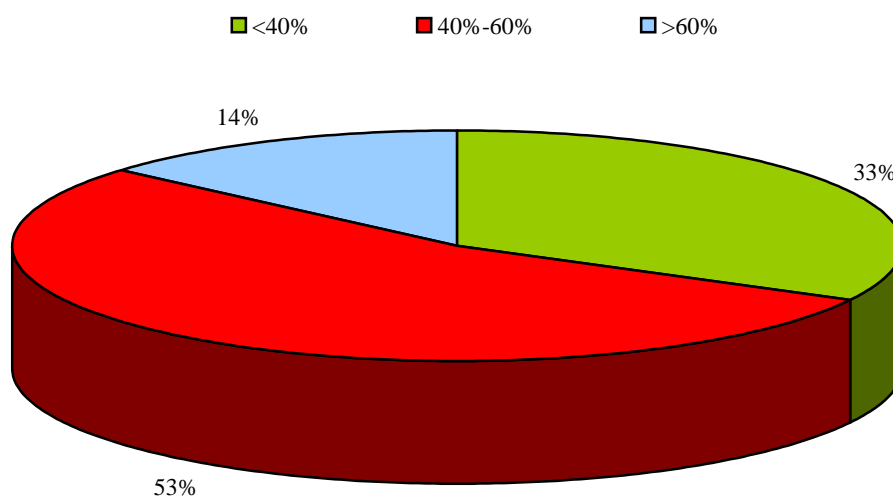
La **Figura** allegata mostra la distribuzione dei Comuni per classe percentuale di costo del servizio RSU allocato alla parte fissa. Poco più della metà dei Comuni del panel mostra una percentuale di quota fissa compresa tra il 40 e il 60%, mentre un altro terzo pone tale percentuale sotto al 40%. Il restante 14%, invece, registra una quota di costi fissi superiore al 60% del costi totale del servizio RSU.

---

<sup>27</sup> Per le utenze domestiche si avrebbe invece un aggravio di spesa significativo per le famiglie numerose, dato che l'indice kb, applicato alla quota variabile, varia da 0.6 a 4.1 mentre l'indice ka, applicato alla quota fissa, varia da 0.80 a 1.30.

## Percentuale di quota fissa del servizio RSU

(percentuale di Comuni per classe di quota fissa)



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

Al fine di verificare eventuali differenziazioni sulla base della dimensione abitativa del Comune, nella **Figura** allegata vengono riportati i valori puntuali di quota fissa di ciascun ente locale nonché i valori medi per 4 classi di popolazione:

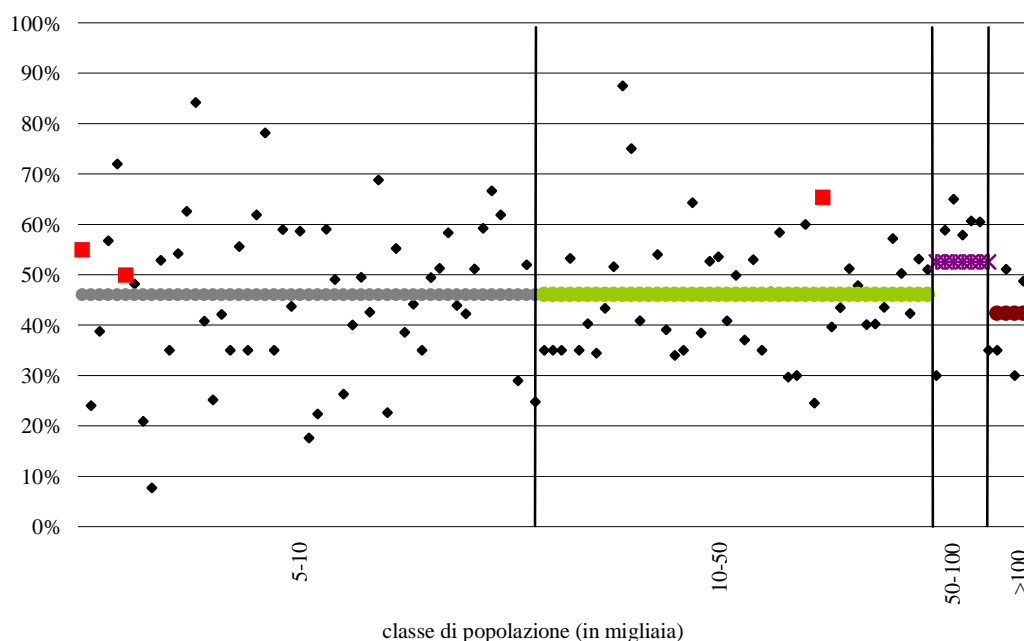
- Comuni con popolazione compresa tra 5 e 10 mila;
- Comuni con popolazione compresa tra 10 e 50 mila,
- Comuni con popolazione compresa tra 50 e 100 mila
- Comuni con popolazione maggiore di e oltre 100 mila.

In rosso sono evidenziati i Comuni appartenenti alla Regione Umbria per i quali è stato possibile recuperare le informazioni.

Anche se mediamente non si riscontrano differenze significative tra una classe di popolazione e l'altra, emerge in modo chiaro l'ampia dispersione delle quote fisse, anche all'interno di ciascuna classe dimensionale. Nella classe più piccola, si passa da valori inferiori al 10% a percentuali superiori all'80%, in quella successiva (10-50 mila) si va dal 30% circa fino a sfiorare il 90%. La variabilità tende a ridursi nelle classi dimensionali più grandi, anche a causa della bassa numerosità di osservazioni disponibili.

## Percentuale di quota fissa del servizio RSU

(in percentuale del costo totale del servizio)



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

Questi pochi dati confermano la significativa discrezionalità che può verificarsi nell'allocazione delle diverse voci di costo del servizio tra parte fissa e parte variabile e conferma, in qualche misura, l'uso di questa leva per l'attuazione di determinate politiche tariffarie.

### ***La suddivisione dei costi tra utenze domestiche e utenze non domestiche***

Successivamente alla ripartizione tra quota fissa e quota variabile si procede alla ripartizione dei costi tra utenze domestiche e utenze non domestiche<sup>28</sup>; anche questa fase rappresenta un punto piuttosto critico lungo il percorso che porta alla definizione della tariffa finale.

Il Metodo normalizzato si limita ad attribuire ai Comuni il compito di distribuire il costo tra utenze domestiche e utenze non domestiche sulla base di "criteri oggettivi" quali i

---

<sup>28</sup> La somma tra il costo fisso attribuito alle due tipologie di utenza restituisce il costo fisso totale del servizio. Lo stesso vale per il costo variabile. Tra i Comuni investigati sono presenti, però, alcuni casi, sebbene minoritari, in cui la percentuale di costo fisso e variabile distribuita tra le due tipologie di utenza non viene calcolata sulla base del costo fisso e variabile totale ma in percentuale del costo complessivo attribuito alle due tipologie di utenza.

rifiuti prodotti o i costi indotti dalle due macro categorie di utenze al fine di allocare in maniera certa i costi tra le due categorie di utenza.

Molto spesso per la suddivisione dei costi fissi tra utenza domestica e utenza non domestica si ricorre ai dati di fatturato dell'anno precedente a quello cui si riferisce il PF, calcolando il carico tariffario globale di pertinenza di ciascuna delle due categorie di utenza.

Per la ripartizione dei costi variabili, invece, si assiste solitamente ad un'oggettiva difficoltà nel reperimento di dati sugli effettivi volumi di rifiuto prodotti da ciascuna categoria di utenza richiedendo necessariamente un ricorso a tecniche di stima della quantità di rifiuti prodotti dalle utenze domestiche e da quelle non domestiche<sup>29</sup>.

Tra le soluzioni adottate vi è quella di una stima dei rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche (data dal prodotto tra le superfici a ruolo per gli indici di produzione kd previsti dal D.P.R. 158/99) e la sua successiva sottrazione dal totale dei rifiuti prodotti per giungere al calcolo dei rifiuti di pertinenza delle utenze domestiche; alternativamente, ove possibile, si procede con campagne di pesatura che portano alla definizione di indici di produttività specifica quali-quantitativa delle utenze domestiche per poi arrivare al calcolo dei rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche<sup>30</sup>. In alcuni casi si procede alla ripartizione sulla base delle sole superfici senza alcuna correzione per gli indici di producibilità presunta di rifiuto. Resta il fatto che anche i criteri adottati per la ripartizione delle quote di costo fisso e variabile tra le due macro categorie di utenza non è sempre chiaramente esplicitata nei Piani Finanziari.

La **Figura** allegata mostra che metà dei Comuni del panel alloca alle utenze non domestiche una quota di costo fisso compreso tra il 40 e il 60%, mentre 4 Comuni su 10 registrano una percentuale inferiore al 40%. Solo una piccola porzione, pari al 10% dei Comuni, colloca tale percentuale su valori superiori al 60%.

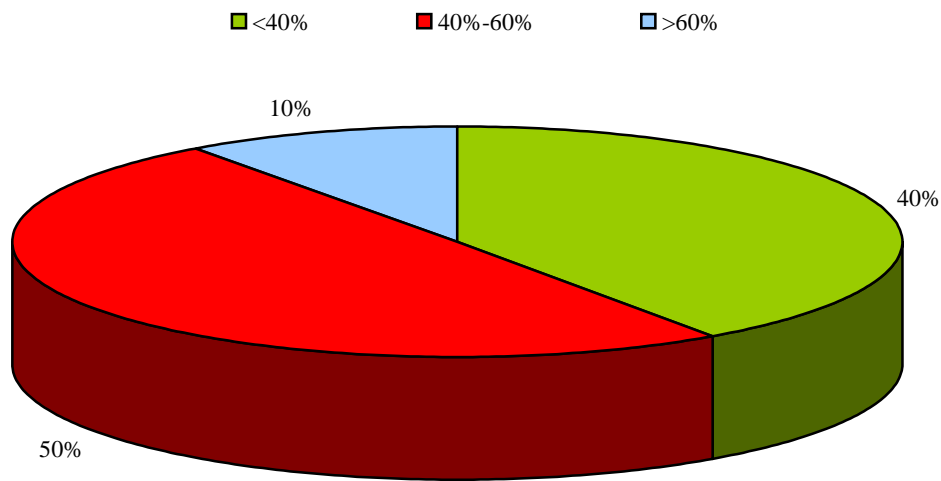
---

<sup>29</sup> Circolare del Ministero dell'Ambiente n. 618/99/17878/108 del 07/10/1999.

<sup>30</sup> In questo secondo caso, come vedremo più avanti, le campagne di pesatura (anche per attività non domestiche) permettono di stabilire indici di produttività dei rifiuti che si spingono al di fuori dei *range* stabiliti dal D.P.R. 158/99.

## Percentuale di costo fisso allocato all'utenza non domestica

(percentuale di Comuni per classe di quota fissa)

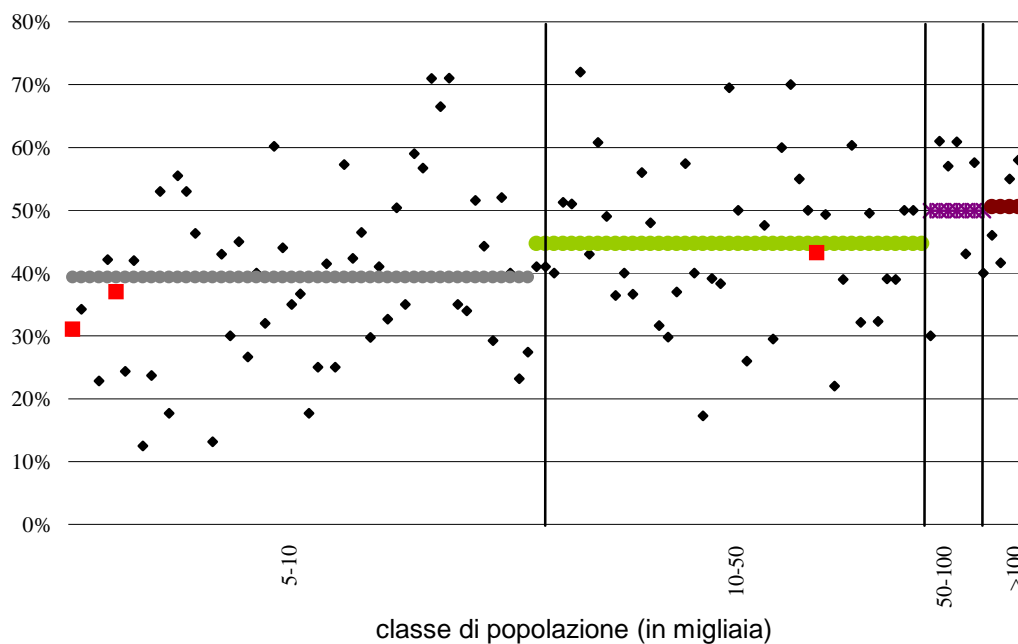


Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

Osservando i valori puntuali (**Figura** allegata), emerge, però, un'ampia dispersione del dato, anche a parità di popolazione interessata. Tuttavia, in media sembrerebbe emergere una tendenza all'incremento della quota fissa allocata alle utenze non domestiche al crescere della dimensione abitativa, in modo particolare nel passaggio dalla classe di Comuni con meno di 5 mila abitanti alla classe successiva: si va dal 25% nella prima alla classe al 39% della seconda, al 45% della terza, al 50% della quarta classe e quinta classe.

## Percentuale di costo fisso allocato all'utenza non domestica

(in percentuale dei costi fissi totali)

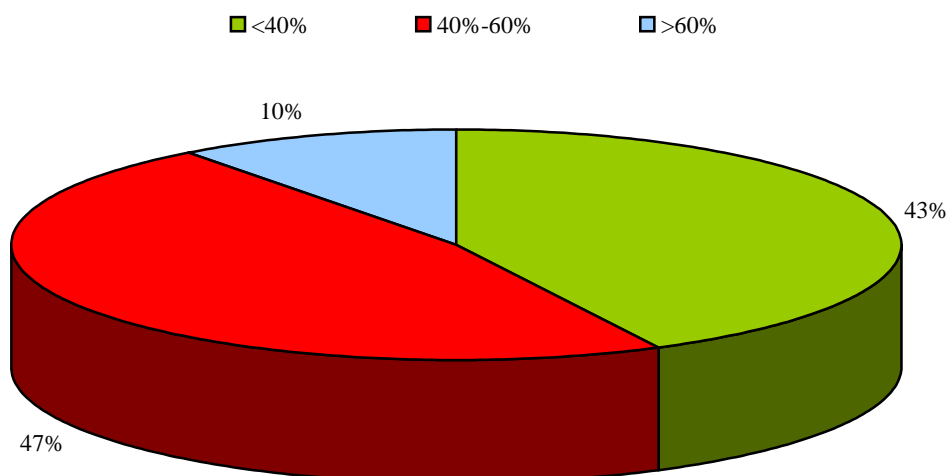


Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

Analoghe considerazioni si possono trarre dall'analisi della quota variabile allocata alle utenze non domestiche (in percentuale del costo variabile totale del servizio) (**Figure** allegate).

## Percentuale di costo variabile allocato all'utenza non domestica

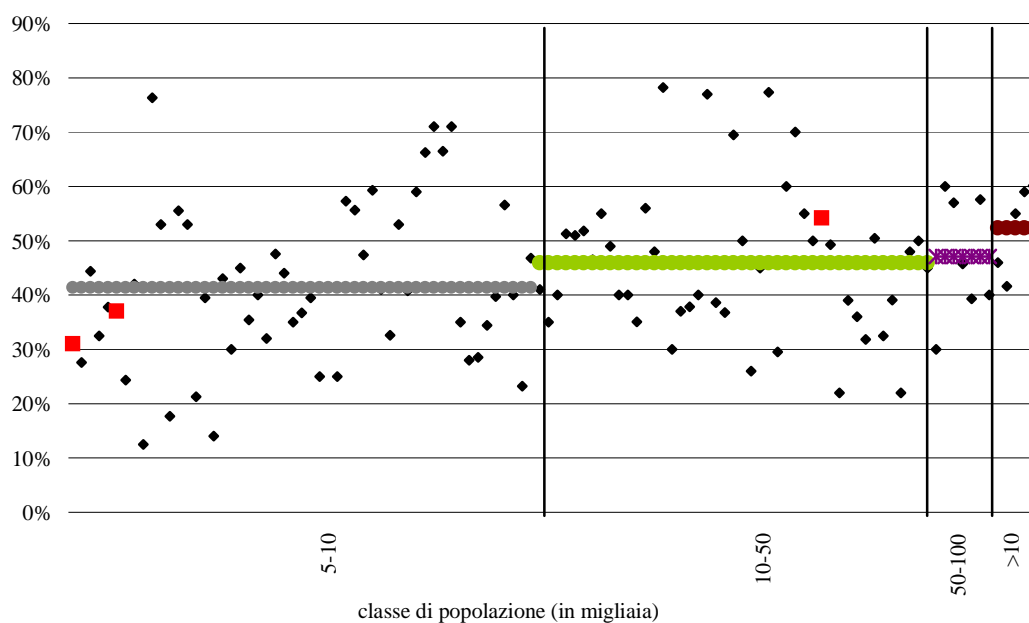
(percentuale di Comuni per classe di quota variabile)



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

## Quota variabile allocata alle utenze non domestiche

(in percentuale del costo variabile totale)



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

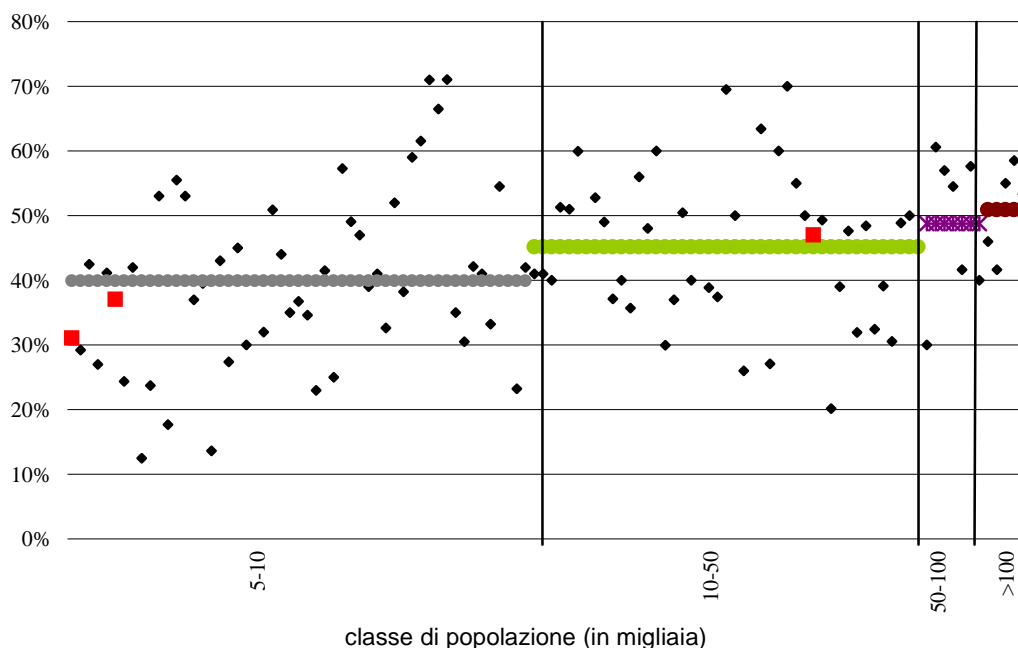
In sintesi, nel panel di Comuni indagato si riscontra una correlazione positiva tra aumento della popolazione e incremento della quota di costo totale (parte fissa più parte variabile) allocata alle utenze non domestiche: si va dal 40% nella classe 5-10 mila abitanti al 45% per la classe 10-50 mila fino a percentuali di circa il 50% per le due classi più popolose (**Figura** allegata). In linea teorica, questa evidenza sembrerebbe suggerire che i Comuni più popolosi siano caratterizzati da una maggiore diffusione di attività produttivo-commerciali, mentre i Comuni più piccoli si distinguono per una connotazione più residenziale. Tuttavia, oltre al limite derivante da un *panel* ridotto di osservazioni, sarebbe opportuno tenere in debita considerazione il diverso grado di assimilazione agli urbani dei rifiuti speciali non pericolosi prodotti dalle attività economiche che si possono riscontrare nelle diverse entità territoriali locali. E' evidente infatti che criteri difformi di assimilazione hanno un impatto diretto sul perimetro di applicazione della tariffa incidendo sulle grandezze economiche del servizio e dunque, in ultima analisi, sull'allocazione dei costi tra le due macro-categorie di utenza<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Un ulteriore fattore da tenere in considerazione è la produzione di rifiuti indotta da particolari attività economiche.

L'evidenza empirica di questi pochi dati esalta il carattere fortemente locale della distribuzione dei costi tra famiglie e imprese.

### Costo del servizio RSU allocato alle utenze non domestiche

(in percentuale del costo totale del servizio)



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

Nella **Tavola** allegata sono riportati per ciascun Comune umbro di cui è disponibile l'informazione le quote di costo fisso e costo variabile, in percentuale del costo totale del servizio, allocato alle due macro-categorie di utenza, domestica e non domestica.

### Comuni umbri a TIA: distribuzione dei costi tra utenza domestica e non domestica

(in percentuale del costo totale del servizio RSU)

Comune	Utenza non domestica			Utenza domestica		
	Fisso	Variabile	Totale	Fisso	Variabile	Totale
1	17%	14%	31%	38%	31%	69%
2	18%	19%	37%	31%	32%	63%
3	28%	19%	47%	37%	16%	53%
<b>Panel Italia</b>						
Media	19%	22%	41%	28%	29%	58%
Max	45%	49%	71%	56%	81%	88%
Min	1%	5%	13%	7%	7%	29%

Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

### ***I coefficienti presuntivi di producibilità dei rifiuti applicati alle utenze non domestiche***

L'ultima fase per la determinazione della tariffa finale da applicare alle utenze è la sua articolazione. La TIA presenta una struttura binomia composta da una **parte fissa** (con cui contribuire alla copertura dei costi fissi) e da una **parte variabile** (con cui contribuire alla copertura dei costi variabili).

Il Metodo normalizzato dispone le modalità di calcolo della quota fissa e della quota variabile della tariffa per le due macro-categorie di utenza: domestica e non domestica.

In questa sede ci concentriamo sulla formulazione dettata dal D.P.R. 158/99 relativa alle utenze non domestiche.

La **quota fissa** per una determinata tipologia di attività produttiva è pari a:

$$TFund(i) = \left[ \frac{CFund}{\sum (Stot_i \times kc_i)} \right] \times kc_i$$

dove:

$TFund(i)$  = quota fissa (espressa in euro/mq) della tariffa per un'utenza non domestica di tipologia di attività produttiva  $i$ ;

$CFund$  = totale dei costi fissi attribuiti alle utenze non domestiche;

$Stot_i$  = superficie totale dei locali dove si svolge l'attività produttiva  $i$ .

$kc_i$  = è il coefficiente presuntivo di produzione che tiene conto della quantità potenziale di rifiuti prodotti da parte della specifica tipologia di attività esercitata.

In sostanza il costo unitario fisso del servizio che viene allocato alle utenze non domestiche è differenziato per ciascuna categoria produttiva attraverso l'applicazione dei coefficienti  $kc$ . La quota fissa così calcolata viene poi moltiplicata per la superficie del locale soggetto al pagamento della TIA.

La **quota variabile** per una determinata tipologia di attività produttiva è pari a:

$$TVund(i) = Cu \times kd_i$$

dove:

$TVund(i)$  = quota variabile (espressa in euro/mq) della tariffa per un'utenza non domestica di tipologia  $i$ ;

$Cu$  = costo unitario (espresso in euro/kg) determinato dal rapporto tra i costi variabili totali attribuiti alle utenze non domestiche ( $CV_{und}$ ) e la quantità totale dei rifiuti prodotti dalle stesse utenze non domestiche ( $QT_{und}$ ).

$kd_i$  = è il coefficiente potenziale di produzione (espresso in kg/mq per anno) che tiene conto della quantità di rifiuti connessa alla tipologia di attività,.

In sostanza, il costo unitario variabile allocato alle utenze non domestiche è differenziato per ciascuna categoria produttiva attraverso l'applicazione del coefficiente  $kd$ . Come per la quota fissa, anche in questo caso l'aliquota così calcolata dovrà essere moltiplicata per la superficie specifica soggetta al pagamento della TIA.

La differenziazione del costo unitario fisso (attraverso i coefficienti  $kc$ ) e del costo unitario variabile (attraverso i coefficienti  $kd$ ) cerca di concretizzare il principio "chi più produce più paga", ovvero tradurre in tariffa la maggiore o minore propensione a produrre rifiuti delle diverse attività. Il Metodo delineato dal D.P.R. 158/99 stabilisce degli intervalli di valori entro cui il Comune ha la facoltà di scegliere i livelli effettivi di  $kc$  e  $kd$  da applicare. Tali intervalli sono differenziati per area geografica (Nord, Centro, Sud e Isole) e dimensione demografica dei Comuni. La dimensione abitativa discrimina anche il numero di categorie economiche sottoposte al pagamento della TIA: 30 distinte categorie produttive per i Comuni con più di 5 mila abitanti, che scendono a 21 categorie per i Comuni con meno di 5 mila abitanti (**Tabella** allegata).

Ciascun Comune fissa il livello di tali coefficienti e ne dovrebbe dare evidenza attraverso il Regolamento di applicazione della tariffa o il Piano Finanziario. I livelli scelti determinano la distribuzione del carico tariffario tra le diverse tipologie di utenza non domestica. Generalmente, la discrezionalità del Comune nella determinazione dei  $kc$  e  $kd$  può estendersi tra il valore minimo e quello massimo dell'intervallo indicato dal D.P.R. 158/99; nel caso in cui però il Comune abbia adottato sistemi di misurazione puntuale è concessa la possibilità di stabilire valori esterni all'intervallo di riferimento.

Se nella fase precedente di determinazione della tariffa, la distribuzione del costo complessivo del servizio tra le due categorie di utenza verte sulla numerosità e sulla metratura occupata dalle famiglie e dalle attività produttive, nella fase di scelta dei coefficienti  $k$  cerca di equilibrare la distribuzione del carico tariffario tra le diverse

attività produttive tenendo conto della propensione relativa a produrre rifiuti delle diverse attività economiche indicate dal D.P.R. 158/99.

### **I coefficienti kc**

I coefficienti kc stabiliti dal cosiddetto Metodo Normalizzato (D.P.R. 158/99) si differenziano:

1. per dimensione abitativa ovvero tra Comuni con più di 5 mila abitanti e Comuni con meno di 5 mila abitanti;
2. per ripartizione geografica: Nord, Centro, Sud e Isole;
3. all'interno di un *range* di valori.

Come descritto più sopra, i coefficienti kc intervengono sulla quota fissa attribuita alle utenze non domestiche al fine di tradurre il concetto di potenziale capacità di produrre rifiuti da parte di diverse tipologie di attività produttiva a parità di metratura occupata.

La **Tabella** riporta il *range* minimo-massimo dei coefficienti kc stabiliti del D.P.R. 158/99 per l'area geografica del Centro e i valori applicati ai 6 Comuni oggetto di indagine. Si osserva come nei Comuni umbri analizzati i coefficienti applicati sono molto variabili e che nella maggior parte dei casi viene applicato il valore minimo o massimo e solo per poche categorie sono stati stabiliti coefficienti intermedi. Nei casi in cui si rileva un coefficiente minore (maggiore) al minimo (massimo) stabilito dal D.P.R. 158/99 si è in presenza della fattispecie esposta in precedenza: sono state effettuate rilevazioni puntuali dell'entità dei rifiuti prodotti dalle attività presenti sul territorio e, in base a tali dati sono stati definiti i coefficienti più consoni. Fanno eccezione i kc applicati ai banchi del mercato, minori rispetto al minimo previsto dalla normativa nazionale in considerazione del fatto che tali attività si svolgono solo un giorno la settimana.

## Utenze non domestiche - Coefficienti Kc

	DPR 158/99		Comuni umbri					
	Min	Max	1	2	3	4	5	6
1 Musei, biblioteche, scuole, associazioni, luoghi di culto	0.43	0.61	0.43	0.43	0.61	0.61	0.91	0.43
2 Cinematografi e teatri	0.39	0.46	0.46	0.46	0.39	0.46	0.50	0.39
3 Autorimesse e magazzini senza alcuna vendita diretta	0.43	0.52	0.52	0.52	0.52	0.52	0.39	0.43
4 Campeggi, distributori carburanti, impianti sportivi	0.74	0.81	0.81	0.81	0.81	0.74	0.67	0.74
5 Stabilimenti balneari	0.45	0.67	0.56	0.56	0.45	0.67	0.51	0.45
6 Esposizioni, autosaloni	0.33	0.56	0.56	0.56	0.56	0.56	0.73	0.33
7 Alberghi con ristorante	1.08	1.59	1.59	1.59	1.08	1.08	1.09	1.08
8 Alberghi senza ristorante	0.85	1.19	1.19	1.19	1.19	1.19	0.50	0.85
9 Case di cura e riposo	0.89	1.47	1.47	1.47	1.47	1.47	0.67	0.89
10 Ospedale	0.82	1.70	1.26	1.70	1.70	1.70	0.55	0.82
11 Uffici, agenzie, studi professionali	0.97	1.47	1.47	1.47	1.47	1.47	0.96	0.97
12 Banche ed istituti di credito	0.51	0.86	0.86	0.86	1.47	0.86	0.96	0.51
13 Negozi abbigliamento, calzature, libreria, cartoleria, ferramenta, e altri beni durevoli	0.92	1.22	1.22	1.22	1.22	1.22	0.96	0.92
14 edicola, farmacia, tabaccaio, plurilicenze	0.96	1.44	1.44	1.44	1.44	1.44	0.96	0.96
15 Negozi particolari quali filatelia, tende e tessuti, tappeti, cappelli e ombrelli, antiquariato	0.72	0.86	0.86	0.86	0.86	0.86	0.96	0.72
16 Banchi di mercato beni durevoli	1.08	1.59	0.27	0.27	1.08	1.59	0.73	1.08
17 Attività artigianali tipo botteghe: Parrucchiere, barbiere, estetista	0.98	1.12	1.12	1.12	1.12	1.12	0.73	0.98
18 Attività artigianali tipo botteghe: falegname, idraulico, fabbro, elettricista	0.74	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99	0.73	0.74
19 Carrozzeria, autofficina, elettrauto	0.87	1.26	1.26	1.26	1.26	1.26	0.29	0.87
20 Attività industriali con capannoni di produzione	0.32	0.89	0.61	0.61	0.89	0.89	0.29	0.32
21 Attività artigianali di produzione beni specifici	0.43	0.88	0.88	0.88	0.88	0.88	0.73	0.43
22 Ristoranti, trattorie, osterie, pizzerie, pub	3.25	9.84	3.25	3.25	3.25	3.25	3.00	3.25
23 Mense, birrerie, amburgherie	2.67	4.33	3.50	3.50	2.67	2.67	3.00	2.67
24 Bar, caffè, pasticceria	2.45	7.04	2.45	2.45	2.45	2.45	3.00	2.45
25 Supermercato, pane e pasta, macelleria, salumi e formaggi, generi alimentari	1.49	2.34	1.49	1.49	2.34	1.49	3.00	1.49
26 Plurilicenze alimentari e/o miste	1.49	2.34	1.92	1.92	2.34	2.34	3.00	1.49
27 Ortofrutta, pescherie, fiori e piante, pizza al taglio	4.23	10.76	4.23	4.23	2.34	4.23	3.00	4.23
28 Ipermercati di generi misti	1.47	1.98	1.73	1.73	1.47	1.98	3.00	1.47
29 Banchi di mercato genere alimentari	3.48	6.58	0.58	0.58	2.34	3.48	0.96	3.48
30 Discoteche, night-club	0.74	1.83	1.29	1.83	1.83	1.83	3.37	0.74

kc effettivo < kc min D.P.R. 158/99

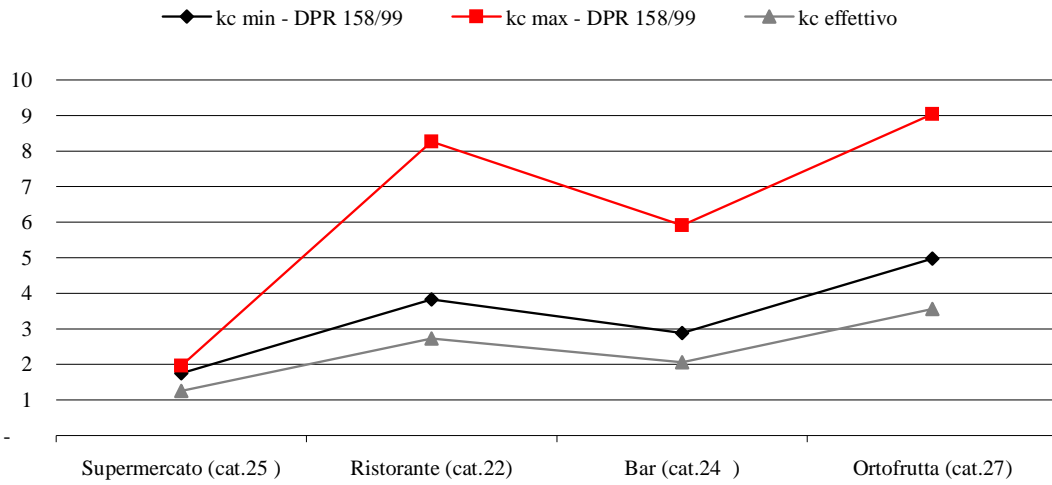
kc effettivo > kc max D.P.R. 158/99

Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

Le **Figure** allegate riportano, per i Comuni umbri di cui è stato possibile reperire i dati, i valori dei coefficienti kc delle categorie “Supermercato”, “Bar”, “Ristorante” e “Negozio di ortofrutta” normalizzati sul valore kc della categoria “Albergo senza ristorante” e permettono di osservare la distribuzione del carico tariffario relativo alla parte fissa della TIA tra le diverse attività produttive all’interno di ciascun Comune. Dall’analisi dei dati emerge una progressività poco accentuata, anche minore di quella che risulterebbe dall’applicazione dei coefficienti minimi previsti dal D.P.R. 158/99, fatta eccezione per il Comune 6 per il quale c’è coincidenza. Molto simili le relatività rilevate nei Comuni 1, 2 e 4. Addirittura minore la progressività registrata nel terzo, che presenta un coefficiente kc molto basso per i negozi di ortofrutta, e nel quinto Comune, dove la curva è addirittura costante per tutte le attività (seppure su un livello pari a 6).

### Comune 1 - La distribuzione della parte fissa della TIA tra alcune attività produttive

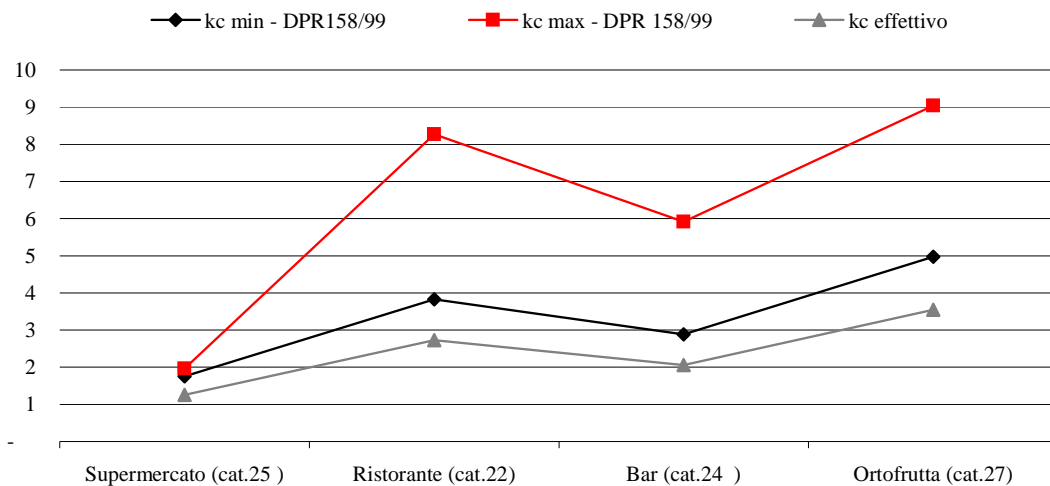
(Valori normalizzati sui coefficienti kc della categoria 8 - "Albergo senza ristorante")



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

### Comune 2 - La distribuzione della parte fissa della TIA tra alcune attività produttive

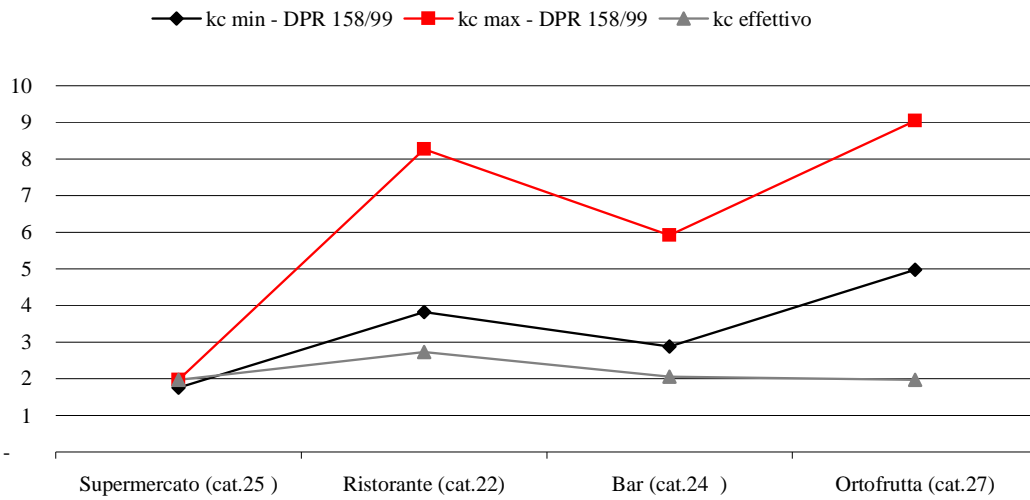
(Valori normalizzati sui coefficienti kc della categoria 8 - "Albergo senza ristorante")



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

### Comune 3 - La distribuzione della parte fissa tra alcune attività produttive

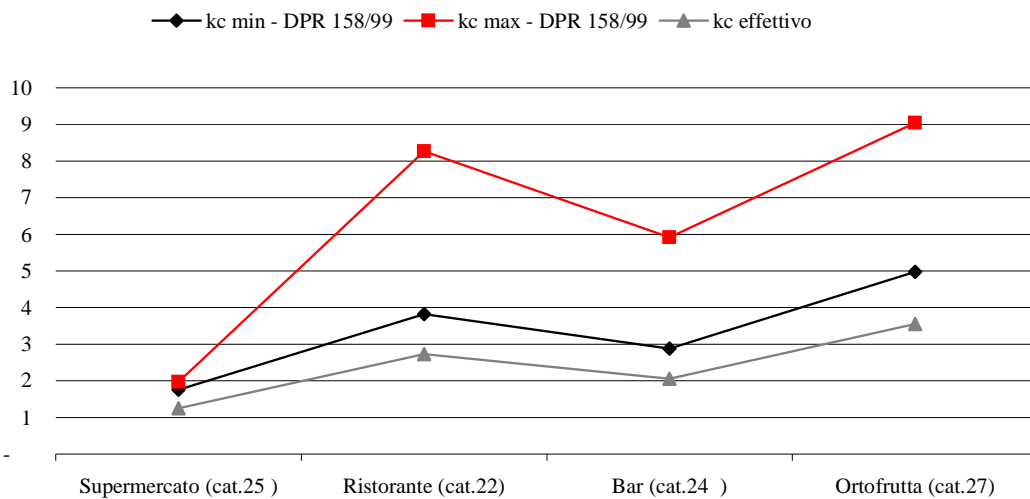
(Valori normalizzati sui coefficienti kc della categoria 8 - "Albergo senza ristorante")



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

### Comune 4 - La distribuzione della parte fissa tra alcune attività produttive

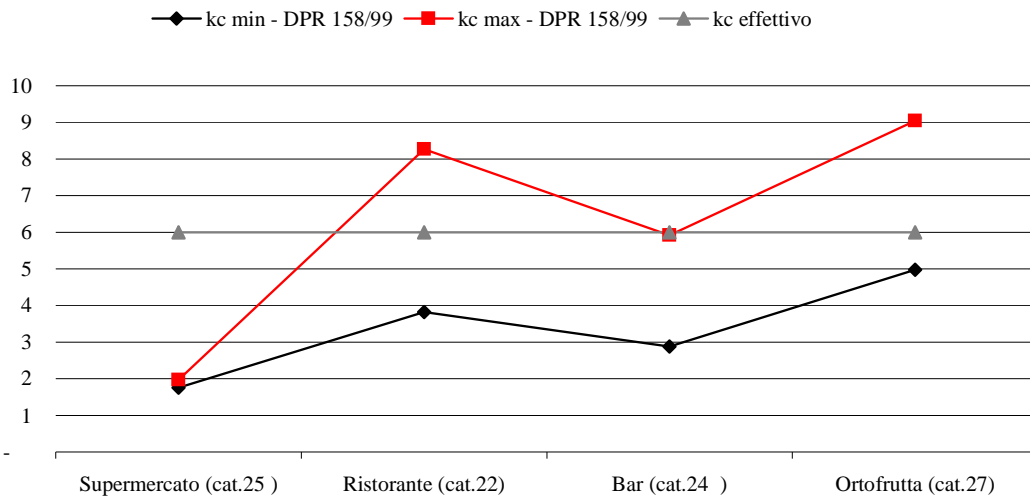
(Valori normalizzati sui coefficienti kc della categoria 8 - "Albergo senza ristorante")



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

### Comune 5 - La distribuzione della parte fissa tra alcune attività produttive

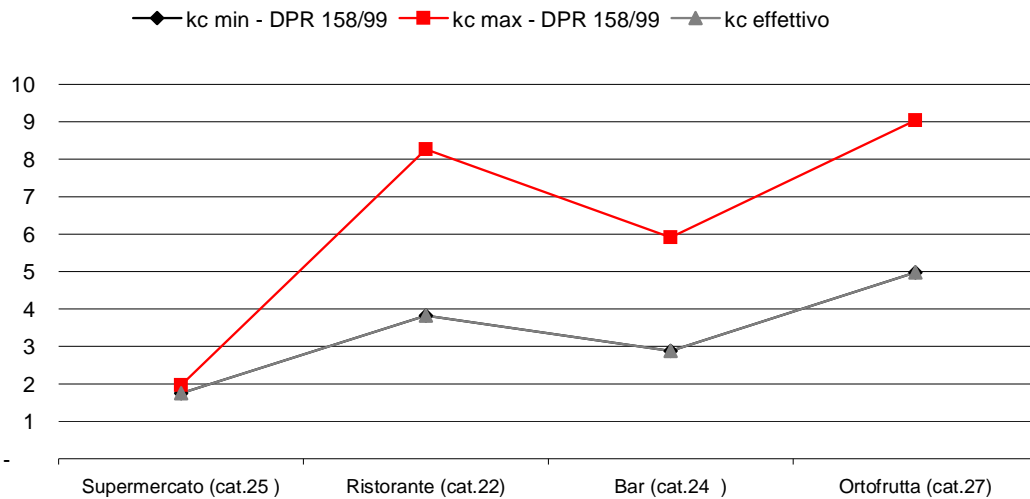
(Valori normalizzati sui coefficienti kc della categoria 8 - "Albergo senza ristorante")



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

### Comune 6 - La distribuzione della parte fissa tra alcune attività produttive

(Valori normalizzati sui coefficienti kc della categoria 8 - "Albergo senza ristorante")



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

## **I coefficienti kd**

Come visto più sopra per i coefficienti kc, anche i coefficienti potenziali di produzione dei rifiuti kd indicati dal D.P.R. 158/99 si differenziano:

- per area geografica (Nord, Centro, Sud e Isole);
- per dimensione abitativa del Comune (Comuni con più e meno di 5000 abitanti)
- al variare della categoria produttiva, all'interno di un *range* di valori, minimo e massimo, stabiliti dal Metodo normalizzato.

Tali coefficienti esprimono il concetto di produzione presuntiva dei rifiuti che si traduce in tariffa attribuendo valori più elevati alle categorie considerate potenzialmente più inquinanti.

Si può notare come siano replicabili, per quasi tutti i Comuni, le riflessioni emerse dall'analisi dei coefficienti kc. Unica eccezione è rappresentata dal Comune 5, per il quale sono previsti, per tutte le attività, coefficienti molto inferiori al minimo previsto dal D.P.R. 158/99.

## Utenze non domestiche - Coefficienti Kd

	DPR 158/99		Comuni umbri					
	Min	Max	1	2	3	4	5	6
1 Musei, biblioteche, scuole, associazioni, luoghi di culto	3.98	5.65	3.98	3.98	5.65	5.65	3.62	3.98
2 Cinematografi e teatri	3.60	4.25	4.25	4.25	3.60	4.25	0.91	3.60
3 Autorimesse e magazzini senza alcuna vendita diretta	4.00	4.80	4.80	4.80	4.80	4.80	0.91	4.00
4 Campeggi, distributori carburanti, impianti sportivi	6.78	7.45	6.78	7.45	7.45	6.78	3.19	6.78
5 Stabilimenti balneari	4.11	6.18	5.15	5.15	4.11	6.18	1.55	4.11
6 Esposizioni, autosaloni	3.02	5.12	5.12	5.12	5.12	5.12	0.96	3.02
7 Alberghi con ristorante	9.95	14.67	14.67	14.67	9.95	9.95	4.28	9.95
8 Alberghi senza ristorante	7.80	10.98	10.98	10.98	10.98	7.80	0.91	7.80
9 Case di cura e riposo	8.21	13.55	13.55	13.55	13.55	13.55	3.19	8.21
10 Ospedale	7.55	15.67	11.61	15.67	15.67	7.55	0.86	7.55
11 Uffici, agenzie, studi professionali	8.90	13.55	13.55	13.55	13.55	13.55	3.64	8.90
12 Banche ed istituti di credito	4.68	7.89	7.89	7.89	13.55	7.89	3.64	4.68
13 Negozi abbigliamento, calzature, libreria, cartoleria, ferramenta, e altri beni durevoli	8.45	11.26	11.26	11.26	11.26	11.26	3.19	8.45
14 edicola, farmacia, tabaccaio, plurilicenze	8.85	13.21	13.21	13.21	13.21	13.21	3.64	8.85
15 Negozi particolari quali filatelia, tende e tessuti, tappeti, cappelli e ombrelli, antiquariato	6.66	7.90	7.90	7.90	7.90	7.90	3.19	6.66
16 Banchi di mercato beni durevoli	9.90	14.63	2.44	2.44	9.90	14.63	0.96	9.90
17 Attività artigianali tipo botteghe: Parrucchiere, barbiere, estetista	9.00	10.32	10.32	10.32	10.32	10.32	0.96	9.00
18 Attività artigianali tipo botteghe: falegname, idraulico, fabbro, elettricista	6.80	9.10	9.10	9.10	9.10	9.10	0.96	6.80
19 Carrozzeria, autofficina, elettrauto	8.02	11.58	11.58	11.58	11.58	8.02	1.09	8.02
20 Attività industriali con capannoni di produzione	2.93	8.20	5.57	5.57	8.20	8.20	1.09	2.93
21 Attività artigianali di produzione beni specifici	4.00	8.10	8.10	8.10	8.10	8.10	0.96	4.00
22 Ristoranti, trattorie, osterie, pizzerie, pub	29.93	90.55	29.93	29.93	29.93	29.93	4.10	29.93
23 Mense, birrerie, amburgherie	24.60	39.80	32.20	32.20	24.60	24.60	4.10	24.60
24 Bar, caffè, pasticceria	22.55	64.77	22.55	22.55	22.55	22.55	4.10	22.55
25 Supermercato, pane e pasta, macelleria, salumi e formaggi, generi alimentari	13.72	21.55	13.72	17.64	21.55	21.55	5.01	13.72
26 Plurilicenze alimentari e/o miste	13.70	21.50	17.60	17.60	21.55	13.70	4.10	13.70
27 Ortofrutta, pescherie, fiori e piante, pizza al taglio	38.90	98.96	38.90	38.90	21.55	38.90	5.01	38.90
28 Ipermercati di generi misti	13.51	18.20	15.86	15.86	13.51	18.20	4.10	13.51
29 Banchi di mercato genere alimentari	32.00	60.50	5.33	5.33	21.55	32.00	3.19	32.00
30 Discoteche, night-club	6.80	16.83	11.82	16.83	16.83	16.83	5.46	6.80

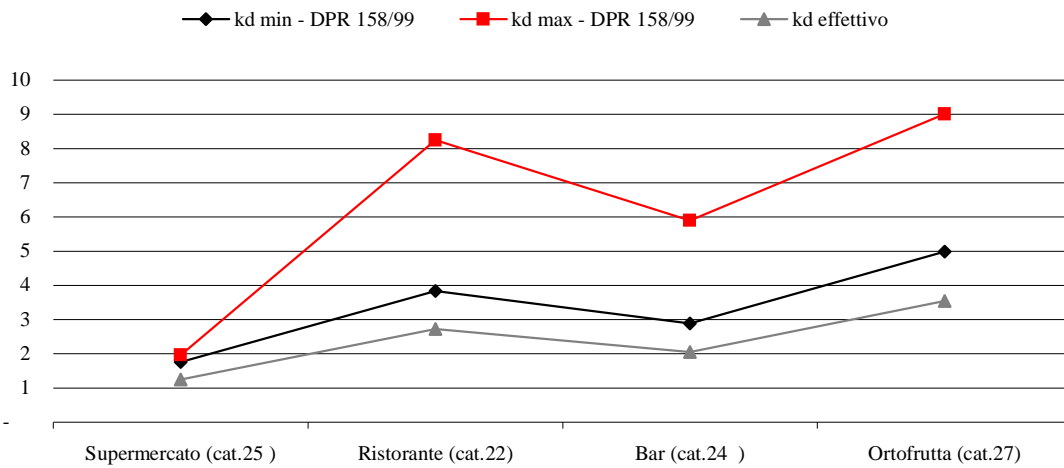
kd effettivo < kd min D.P.R. 158/99

kd effettivo > kd max D.P.R. 158/99

Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

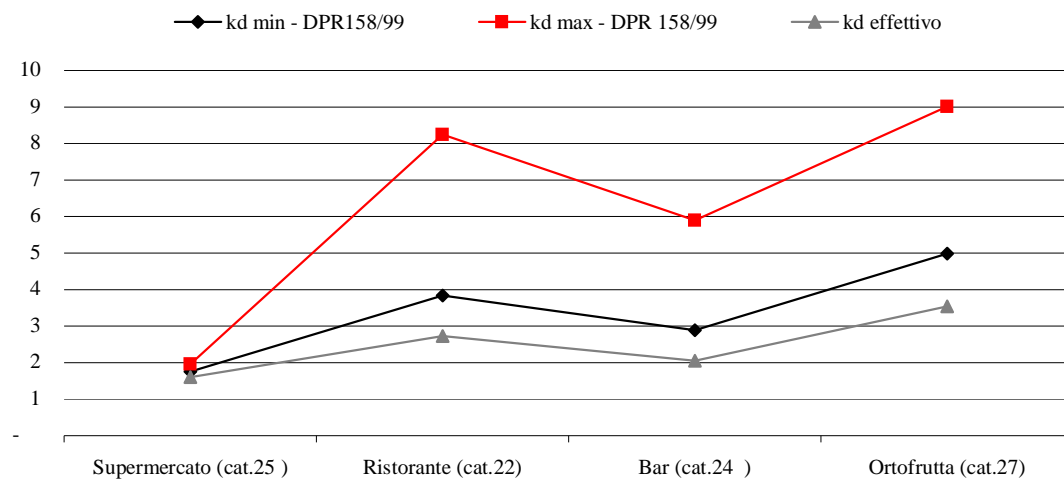
Le **Figure allegate** mostrano come le relatività tra coefficienti registrate per i coefficienti kc sono riscontrabili anche per i coefficienti kd, fatta eccezione per il Comune 4, che presenta una progressività molto simile a quella ottenibile applicando i coefficienti minimi, ed il Comune 5, per il quale la curva non è piatta come quella riferita ai coefficienti kc.

**Comune 1 - La distribuzione della parte variabile della TIA tra alcune attività produttive**  
 (Valori normalizzati sul coefficiente kd della categoria 8 - "Albergo senza ristorante")



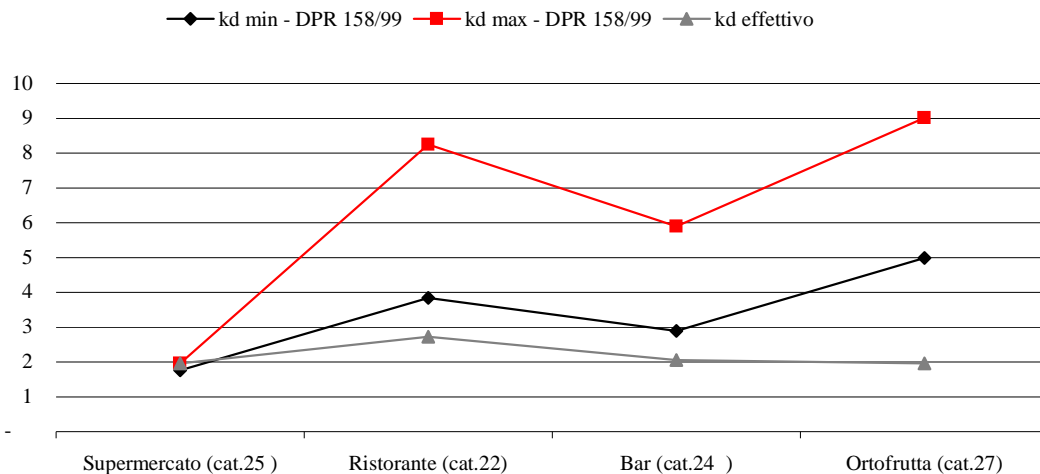
Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

**Comune 2 - La distribuzione della parte variabile della TIA tra alcune attività produttive**  
 (Valori normalizzati sul coefficiente kd della categoria 8 - "Albergo senza ristorante")



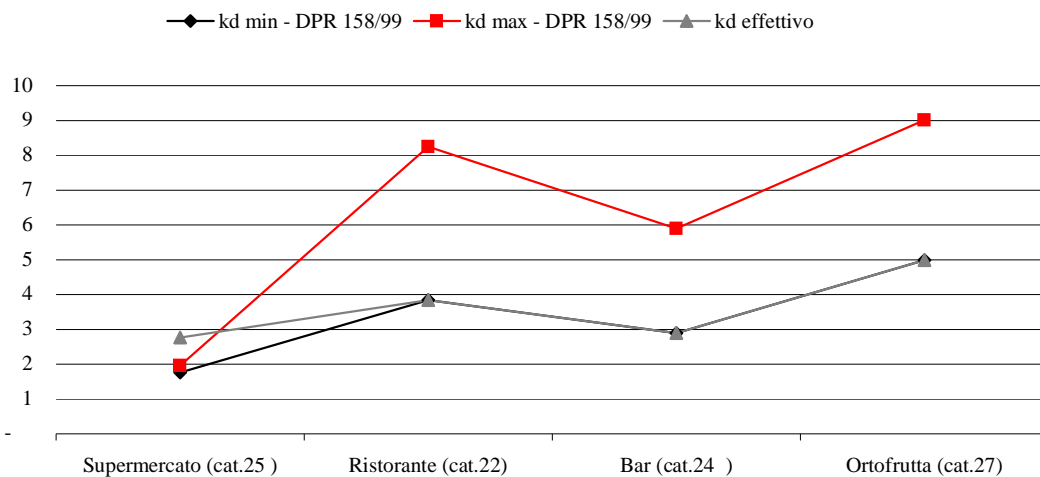
Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

**Comune 3 - La distribuzione della parte variabile della TIA tra alcune attività produttive**  
 (Valori normalizzati sul coefficiente kd della categoria 8 - "Albergo senza ristorante")



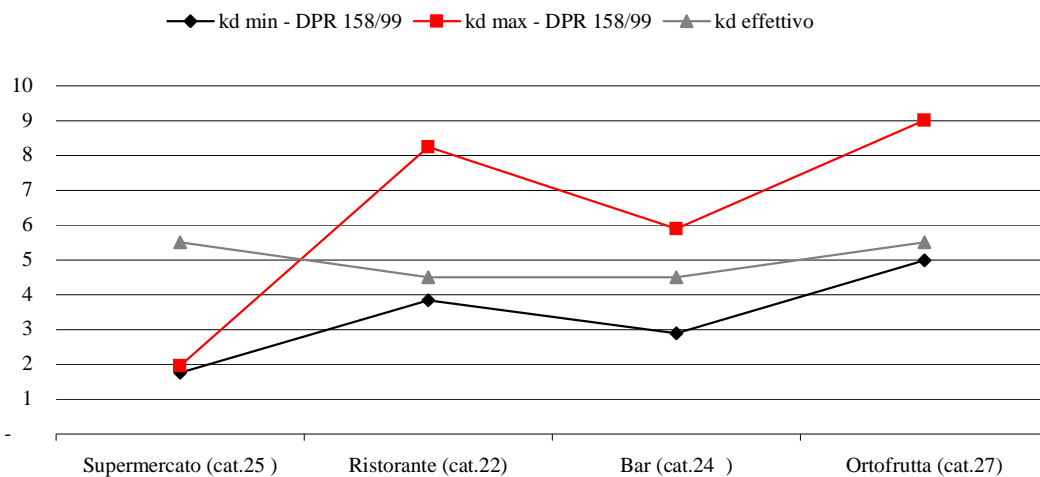
Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

**Comune 4 - La distribuzione della parte variabile della TIA tra alcune attività produttive**  
 (Valori normalizzati sul coefficiente kd della categoria 8 - "Albergo senza ristorante")



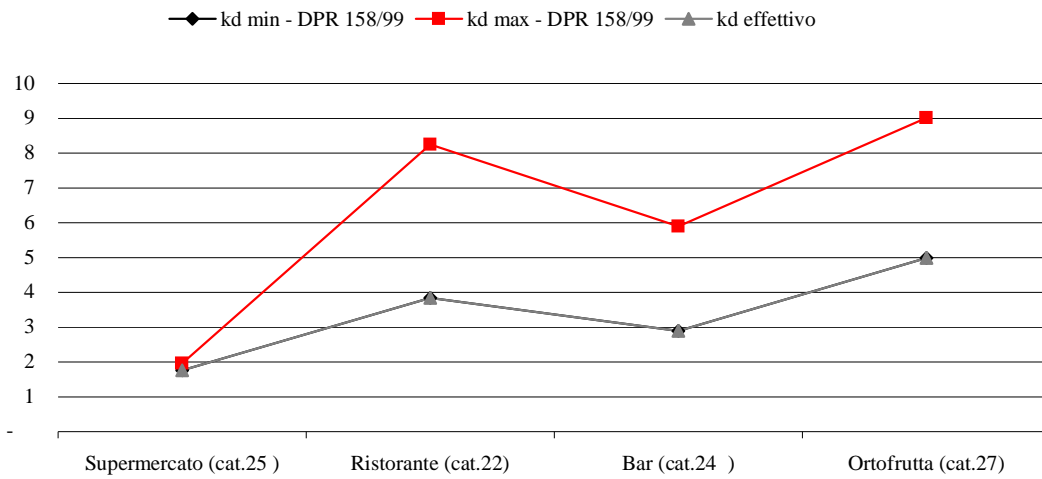
Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

**Comune 5 - La distribuzione della parte variabile della TIA tra alcune attività produttive**  
 (Valori normalizzati sul coefficiente kd della categoria 8 - "Albergo senza ristorante")



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

**Comune 6 - La distribuzione della parte variabile della TIA tra alcune attività produttive**  
(Valori normalizzati sul coefficiente kd della categoria 8 - "Albergo senza ristorante")



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

## Comuni a regime tributario

Il regime TARSU presenta due caratteristiche diverse rispetto al regime TIA:

- non esiste un obbligo di redigere un piano finanziario;
- non esiste un obbligo di copertura integrale dei costi del servizio con il gettito della tassa.

Il primo punto comporta inevitabilmente una difficoltà intrinseca nel recupero di informazioni di dettaglio relative ai costi del servizio e alle procedure di dimensionamento del tributo unitario per ciascuna categoria. La mancanza di direttive precise sfocia dunque molto spesso in un eccesso di discrezionalità degli enti locali nella gestione economico-finanziaria del servizio RSU. Ad esempio si verificano situazioni in cui il prospetto dei costi del servizio è assai sintetico, con aggregazione di voci di costo di natura diversa: in alcuni casi si assiste all'accorpamento in un unico capitolo di spesa dei costi di smaltimento a discarica con i costi della raccolta differenziata. Dalla lettura della documentazione raccolta emerge che la gran parte delle realtà locali in cui vige il regime di finanziamento a tassa si limita a pubblicare le aliquote (euro/mq) applicabili alle diverse tipologie di utenza senza dare alcuna evidenza degli elementi utili a comprendere le logiche di attribuzione dei costi del servizio, come le informazioni circa le consistenze e il gettito offerto da parte delle diverse categorie di utenza, domestica e non, nonché le procedure attraverso le quali si arriva a quantificare le aliquote per ciascuna categoria di utenza. Esistono invero delle raccomandazioni contenute in alcune circolari ministeriali. Così, ad esempio, la circolare del Ministero delle Finanze, n.94/E del 22 giugno 1994, ha cercato di fornire alcuni chiarimenti sull'applicazione della tassa dei rifiuti solidi urbani. In particolare, il capo IV suggerisce una procedura di calcolo della tariffa specifica (TS) riferita ad ogni singola utilizzazione o attività. La TS si ottiene moltiplicando il costo medio generale netto (Cmg) per l'indice di produttività specifica dei rifiuti (Ips) e per l'indice di qualità specifica riferito alla singola attività o utilizzazione (Iqs). A sua volta, il costo medio generale netto per unità di superficie (Cmg) è dato dal rapporto tra il costo complessivo previsto per l'anno di competenza e la superficie complessiva imponibile nota o accertata. L'indice di produttività specifica (Ips) è, invece, il risultato del rapporto tra la quantità di rifiuti prodotti per unità di superficie da uno specifico utilizzatore e la produzione media generale per unità di superficie imponibile nota. A tal proposito, la produttività specifica di ciascun utilizzatore si ottiene osservando i dati di produzione o

consumo, rilevati in modo diretto (raccolti in uno o più periodi dell'anno) o indiretto (dati statistici di organi nazionali o locali ed elaborazioni relative), rapportati alla superficie imponibile distinta per ciascun uso. Infine, l'indice di qualità specifica dei rifiuti (Iqs) scaturisce dal rapporto tra il costo di smaltimento per unità di peso dei rifiuti producibili dal tipo di utilizzazione ed il costo medio generale per unità di peso dei rifiuti raccolti.

In linea generale dunque si riscontrano due tipologie di casi nel mondo TARSU:

- Comuni che dimensionano il tributo unitario senza l'applicazione di indici quanti-qualitativi come previsto dall'art.65 del D.Lgs. 507/1993: il tributo è basato sulle superfici e gli indici correttivi (Iqp e Iqs) non sono "tarati" sulla base di studi relativi alla riduzione dei rifiuti;
- Comuni in cui invece i corrispettivi sono commisurati ad indici di stima delle caratteristiche quantitativa e qualitativa dei rifiuti prodotti da ciascuna categoria di utenza.

E' evidente che una siffatta procedura poggia sulla disponibilità delle informazioni necessarie alla sua implementazione. Tale disponibilità non è affatto scontata giacché presuppone l'esistenza di misurazioni specifiche.

L'altro problema che caratterizza il regime TARSU è il mancato rispetto del principio di copertura integrale dei costi del servizio con il gettito del tributo e il conseguente ricorso ad altre partite del bilancio comunale. Le entrate complessive derivanti dalla gestione dei rifiuti potrebbero non essere tali da permettere l'intera copertura dei costi producendo così distorsioni sulla finanza locale e generando il cosiddetto fenomeno di "illusione fiscale". Le utenze delle diverse realtà locali, infatti, sostengono direttamente il finanziamento del servizio RSU (attraverso il versamento della TARSU) non solo in misura minore dei costi connessi al servizio, ma anche con una distribuzione non uniforme delle "differenze" nei diversi comuni italiani. Esiste quindi uno scarto fra la somma pagata dai comuni per la gestione RSU e la somma da loro percepita in termini di finanziamento locale. Questa sorta di risparmio fiscale è però puramente fittizia in quanto i mancati introiti di competenza del servizio RSU devono comunque essere recuperare dagli enti locali tramite l'imposizione fiscale su altri versanti o attraverso il drenaggio di risorse da altri servizi comunali. Inoltre, nei Comuni a TARSU si possono osservare forme più o meno estese di sussidio incrociato tra utenza non domestica tra utenza domestica e utenza non domestica e, all'interno di quest'ultima, tra le diverse

attività produttive che si caratterizzano per producibilità di rifiuti anche molto distanti tra loro<sup>32</sup>. La politica di tassazione così adottata va contro il principio definito a livello comunitario del “chi inquina paga” secondo cui si deve pagare in modo proporzionale al quantitativo di rifiuti prodotti.

L'introduzione della TIA avrebbe dovuto risolvere queste problematiche, in particolare nel condurre verso una graduale convergenza del gettito verso la completa copertura dei costi di tutti i Comuni italiani entro al fine del 2007. Ad oggi invece oltre 6 900 Comuni italiani su un totale di 8 100 continua ad applicare la TARSU.

Date queste premesse, nel seguito ci concentreremo sull'analisi del grado di copertura effettivo dei costi di gestione del servizio RSU. I dati relativi al grado di copertura sono stati tratti in gran parte dalle delibere di approvazione della TARSU; qualora il dato non fosse esplicitato si è fatto ricorso al rapporto tra il gettito tributario e i costi del servizio richiamati nelle stesse delibere di approvazione delle aliquote. In questo senso, occorre ricordare innanzitutto che la normativa che regola l'applicazione della TARSU concede ai Comuni di dedurre una quota che oscilla tra il 5 e il 15% del costo totale del servizio a titolo di spezzamento; inoltre, come concesso dalla normativa i costi di accertamento, riscossione e contenzioso non sono generalmente computati così come altre voci di costo legate al servizio di nettezza urbana (ad esempio, spese per il personale tecnico ed amministrativo, quote di tecnici e uso di strutture e servizi comunali legati alle attività di igiene urbana, etc...) che possono essere allocati ad altre poste del bilancio comunale.

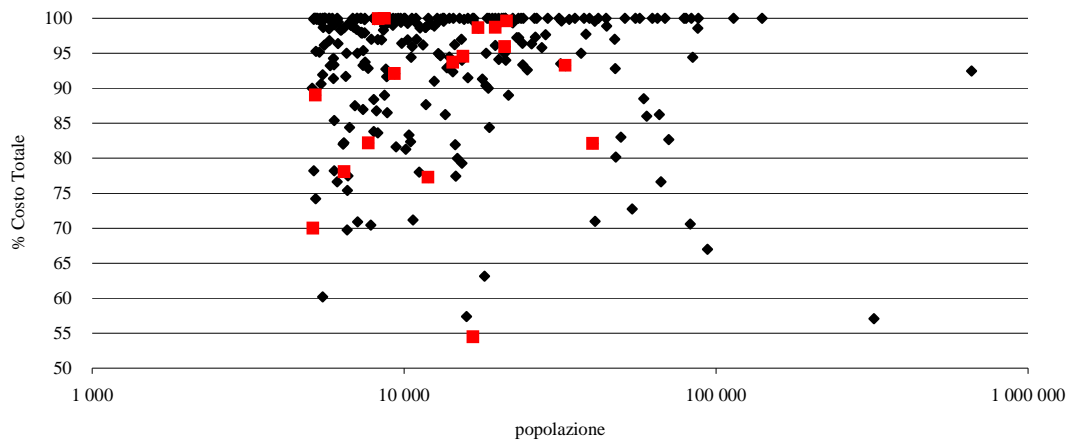
La **Figure** allegate mostrano le percentuali di copertura del costo del servizio RSU. Nonostante si osservi chiaramente un addensamento dei valori rilevati vicino alla soglia della totale copertura dei costi, non pochi Comuni registrano percentuali che scendono al di sotto del 90%. In dettaglio, se il 65% dei Comuni si colloca oltre il 95% di copertura, 13 Comuni su 100 si collocano tra l'80 e il 90%, 7 su 100 tra il 70 e l'80%, 3 su 100 scendono addirittura sotto la soglia del 70%.

---

<sup>32</sup> Altra forma di sussidiatura incrociata, meno evidente della prima, si ha fra gli utenti domestici in relazione alle diverse dimensioni del nucleo familiare. Essendo la TARSU una tassa sulla superficie abitata, il sistema tende a penalizzare – a parità di superficie abitativa – le famiglie piccole rispetto a quelle più numerose. Pertanto, le famiglie con appartamenti molto grandi tendono a sussidiare le famiglie con appartamenti più piccoli così come le famiglie meno numerose sussidiano quelle più numerose.

### Comuni a regime TARSU: tasso di copertura

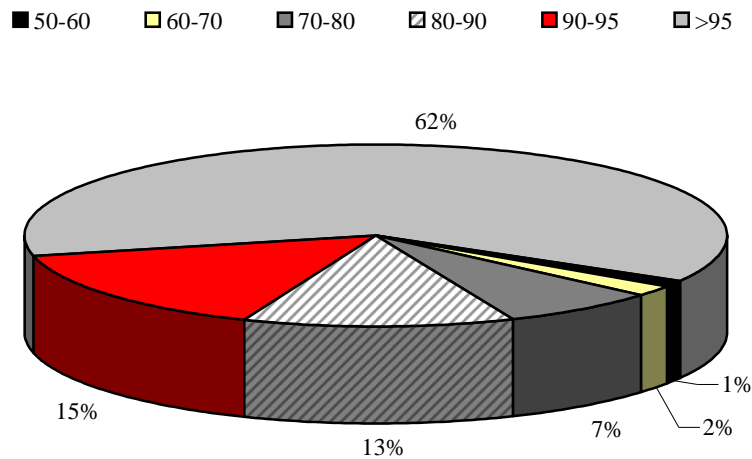
(gettito tributario in percentuale del costo totale del servizio)



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

### Comuni a regime TARSU: tasso di copertura

(gettito tributario in percentuale del costo totale del servizio)



Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

In questo contesto nazionale, tra i Comuni umbri indagati solo uno registra una copertura integrale del costo del servizio, ma 18 Comuni si collocano comunque su percentuali superiori al 90%. Esistono però due Comuni con un tasso di copertura compreso tra l'80 e il 90%, nonché tre Comuni che si situano tra il 70 e l'80% (Tabella allegata).

### Panel Comuni umbri a regime TARSU - tasso di copertura

Comune	Popolazione	Provincia	Percentuale di copertura costo del servizio RSU
1	8 661	PG	100
2	8 274	PG	100
3	21 339	PG	100
4	19 648	PG	99
5	17 283	PG	99
6	21 059	TR	96
7	15 486	PG	95
8	14 354	PG	94
9	32 903	PG	93
10	9 336	PG	92
11	5 202	TR	89
12	7 699	PG	82
13	40 303	PG	82
14	6 438	PG	78
15	11 945	TR	77
16	5 109	TR	70
17	16 659	PG	54

Fonte: elaborazioni REF - Ricerche

Questi pochi dati confermano che sia in ambito umbro che nel più ampio contesto nazionale la gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani presenta ancora situazioni non efficienti. E' importante sottolineare che la mancata copertura integrale dei costi del servizio con il gettito della tassa invia inevitabilmente un segnale di "prezzo" non corretto alle utenze finali (distogliendo risorse anche dal finanziamento di altri servizi comunali). Un eventuale aumento degli importi a carico di famiglie e imprese legate all'obiettivo di coprire tutti i costi del servizio potrebbe, *ceteris paribus*, liberare risorse per altri servizi e ridurre la pressione fiscale su altri versanti.

#### Alcune considerazioni

Il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani soffre di problemi oramai cronici che trovano la propria radice nell'assenza di un quadro legislativo organico chiaro ed efficace. L'*impasse* successiva al blocco dei passaggi dal regime TARSU al regime TIA ha creato una differenziazione sostanziale nella modalità di gestione del servizio RSU: da un lato un'impostazione di tipo tributario, senza un obbligo di copertura integrale del costo del servizio con il gettito della tassa, dall'altro

un'impostazione di tipo tariffario, almeno per quanto riguarda l'emersione di tutti i costi del servizio e la loro copertura con il gettito della tariffa.

In realtà, anche il mondo della tariffa non è esente da problemi e difficoltà. Quello che emerge è l'assenza di metodologie di tipo standardizzato per la rilevazione dei costi. Una corretta rappresentazione dei costi richiede di individuare criteri oggettivi di imputazione delle diverse componenti di filiera. Se il D.P.R. 158/99 ha cercato di affrontare questo obiettivo, ancora oggi mancano criteri contabili chiari.

Nonostante l'obbligo di redigere un piano finanziario in cui vengono esplicitati tutti i costi del servizio, la lettura della documentazione ha confermato la mancanza di un *format* standard a cui tutti i Comuni dovrebbero attenersi. La conseguenza di questo *deficit di* contabilità regolatoria rischia di sfociare in allocazioni discrezionali dei costi tra componenti fisse e componenti variabili e tra utenze domestiche e utenze non domestiche. Se da una parte questa lacuna lascia agli enti locali margini di manovra per l'attuazione di determinate politiche tariffarie, dall'altra non permette un confronto su base omogenee delle diverse realtà del settore. L'ampia variabilità delle quote di costo allocate alla parte fissa e alla parte variabile della tariffa ha un impatto non secondario sulla spesa delle diverse categorie di utenza, anche a parità di costo del servizio, così come la distribuzione dei costi tra utenza domestica e utenza non domestica dietro la quale potrebbero mascherarsi fenomeni di sussidiatura incrociata. Molto spesso infatti la ripartizione dei costi del servizio tra domestici e non domestici attraverso i coefficienti correttivi (k) delle superfici occupate è percepita come iniqua perché non riflettente la reale produzione di rifiuti.