

# L'evoluzione della TARSU: dalla tassa alla tariffa

*Estratti dagli atti del road-show Arionline – Cagliari, dicembre 2005*

Relatore: Dr. Carmine Mangone (mangone@arionline.it)

## 1. PREMESSA

La *tariffa rifiuti*, detta anche tariffa d'igiene ambientale (TIA), è stata introdotta dall'art. 49 del D.L.vo 5 febbraio 1997, n. 22 (il c.d. "Decreto Ronchi", dal nome dell'allora Ministro dell'Ambiente) ed è definita nelle sue varie componenti dal *metodo normalizzato* introdotto con il D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158.

La tariffa in oggetto va a sostituire la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) e, contrariamente a quest'ultima, deve assicurare la copertura integrale dei costi di gestione dei servizi RSU. Inoltre, essa ha una struttura *binomia*: è composta infatti da una quota determinata in base alle componenti essenziali del servizio (*parte fissa*) e da una quota rapportata alla quantità di rifiuti conferiti e alla qualità dei servizi erogati (*parte variabile*).

I costi da coprire attraverso il regime tariffario sono ripartiti, secondo criteri razionali, tra due macrocategorie d'utenza – *domestica* e *non domestica* – e per fasce territoriali omogenee, assicurando agevolazioni per l'utenza domestica e la raccolta differenziata. La TIA viene commisurata sulle base delle quantità e qualità dei rifiuti conferiti, utilizzando sistemi di rilevazione puntuale (pesatura dei rifiuti, rilevazioni volumetriche, ecc.), oppure metodi di calcolo presuntivo sulla base di parametri come la superficie imponibile, il numero dei membri del nucleo familiare e la tipologia dell'attività produttiva.

L'amministrazione tariffaria, ai sensi dell'art. 49 del D.L.vo n. 22/1997, compete al *soggetto gestore* (commi 9 e 13), ma la tariffa – quale che sia il tipo di gestione del ciclo rifiuti (in economia, consortile, ecc.) – viene sempre determinata dall'ente locale (comma 8). Inoltre va ricordato che l'art. 21 del Decreto Ronchi affida ai Comuni la gestione *in via esclusiva* dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, nelle forme previste dal D.L.vo n. 267/2000, ad eccezione della sola attività di recupero.

## 2. TARIFFA E NUOVE POLITICHE AMBIENTALI

Con la TIA cambia sia la *natura giuridico-economica* dell'entrata – si passa infatti da un'obbligazione tributaria ad una entrata di carattere *patrimoniale* commisurata ai servizi usufruiti dagli utenti – sia lo *scopo* dell'entrata, che da prelievo fondato su intenti "socio-assistenziali" diventa strumento per la copertura integrale dei costi dei servizi ambientali, da agganciare necessariamente ad una corretta politica di *programmazione* da parte dell'ente locale.

L'entrata in vigore e la conseguente applicazione della TIA esige infatti una puntuale e delicata attività di programmazione, da attuare in parallelo alla pianificazione degli investimenti e, più in generale, al fine d'integrare funzionalmente i vari interventi in materia ambientale. In altre parole, la programmazione dei flussi d'entrata derivanti dal gettito TIA non può prescindere dalla conoscenza degli obiettivi che l'amministrazione locale intende raggiungere in materia di rifiuti, fermo restando il rispetto del vincolo di copertura integrale dei costi del servizio imposto dal D.L.vo n. 22/97. *È quindi evidente lo stretto ed indissolubile collegamento tra la pianificazione degli interventi e la determinazione previsionale del gettito tariffario.* Le valutazioni sottese alle attività di programmazione sono contenute in un apposito documento approvato dal soggetto gestore: il *piano finanziario*, che è il documento economico-previsionale di base – relativo ai costi, agli investimenti nel settore RSU, nonché al loro andamento – dal quale si parte per la determinazione della tariffa.

### 3. ENTRERÀ MAI IN VIGORE?

L'introduzione della TIA è stata procrastinata più volte nel corso degli anni. Le scadenze attuali, fissate dalla "Finanziaria 2006" (L. n. /2005), sono le seguenti:

- ✓ **1° gennaio 2007** per i Comuni con più di 5000 abitanti che abbiano raggiunto con la TARSU, nel 1999, un grado di copertura dei costi del servizio rifiuti superiore al 55%;
- ✓ **1° gennaio 2008** per tutti i Comuni che non rientrino nella precedente tipologia.

In *via sperimentale* i Comuni possono però attivare il sistema tariffario anche prima dei termini fissati dal Legislatore (vedi art. 49, commi 1 *bis* e 16, del D.L.vo n. 22/1997).

In base al *Rapporto rifiuti 2004* dell'APAT/ONR, i Comuni passati alla tariffa entro il 2003 erano già 564 (circa il 7% del totale complessivo). Di questi, ben 210 erano Comuni con meno di 5000 abitanti, ossia amministrazioni che avrebbero dovuto introdurre la TIA soltanto nel 2008!

Nel corso del 2005, mentre altri Comuni adottavano la tariffa, come Firenze, Sassari, ecc., e il Trentino deliberava la definitiva entrata in vigore della stessa a partire dal 2007, la legge n. 308/2004 – che aveva delegato al Governo il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale – portava alla presentazione, nel mese di ottobre, delle bozze di cinque testi unici, tra cui quello concernente rifiuti e bonifiche. Quest'ultimo prevedeva in un primo tempo addirittura l'abrogazione dell'intero Decreto Ronchi (e quindi della tariffa rifiuti) andando ben oltre il disposto della legge delega, che contemplava originariamente *solo* la necessità di «assicurare una maggiore certezza della riscossione della tariffa sui rifiuti urbani, anche mediante una più razionale definizione dell'istituto» (comma 9, lett. a). In seguito, però, il governo ha rimaneggiato lo schema di testo unico, conservando a grandi linee il sistema tariffario introdotto dal Decreto Ronchi, trasferendo tuttavia buona parte delle competenze gestionali dai Comuni alle autorità d'ambito. Ma nel marzo 2006 il Presidente della Repubblica non ha firmato il decreto attuativo rinviando il testo di legge al governo, per cui l'iter legislativo è attualmente in una fase di stallo e subirà quasi probabilmente delle correzioni di rotta significative, se non addirittura uno stop.

### 4. I VANTAGGI DELLA SPERIMENTAZIONE

L'avvio "sperimentale" del sistema tariffario – quindi *prima* della definitiva entrata in vigore della normativa in materia – *non* implica la totale copertura dei costi di gestione. Infatti, abrogati i commi 2-4 dell'art. 11 del D.P.R. n. 158/1999 (che disciplinavano la cosiddetta "fase di transizione"), l'art. 49 del Decreto Ronchi, ai commi 7 e 10, prevede una *gradualità* degli adeguamenti derivanti dall'introduzione della tariffa, il che vuol dire, in altri termini, che un Comune può coprire inizialmente con la TIA anche solo una parte dei costi di gestione (limitandosi, per es., all'85-90% del fabbisogno complessivo). *Ciò attenua sensibilmente l'impatto della tariffa sul contribuente locale*, soprattutto nel caso di Comuni con una copertura TARSU inferiore all'80%, e permette una maggiore elasticità nella gestione amministrativa e finanziaria dei primi esercizi tariffari.

### 5. LO "SPAUACCHIO" DEL METODO NORMALIZZATO

Il servizio di gestione RSU deve essere organizzato in modo tale da realizzare la differenziazione dei rifiuti e permettere la valutazione quantitativa e qualitativa degli effettivi conferimenti e dei servizi erogati, al fine di modulare correttamente l'onere tariffario nei confronti delle varie tipologie d'utenza.

Laddove il servizio non consenta una misurazione puntuale dei conferimenti delle utenze, la tariffa può essere attribuita con una stima presuntiva: nei casi migliori utilizzando indici di produttività messi a punto a livello comunale o di ATO attraverso un'analisi della produzione di rifiuti delle varie utenze, oppure servendosi di eventuali analisi di produttività realizzate dall'APAT, dall'Osservatorio Nazionale Rifiuti, da organi regionali, ecc.; o ancora, in ultima istanza – ed è la stragrande maggioranza dei casi – adottando il metodo normalizzato, ossia le

formule e i coefficienti di calcolo previsti dalle tabelle dell'allegato 1 al D.P.R. n. 158/1999.

La complessità delle formule per la determinazione delle quote tariffarie e il vincolo derivante dal dover utilizzare i coefficienti e le classi di utenza proposti dal Legislatore, rendono il metodo normalizzato particolarmente "ostico". Ma non è detto che si debba applicarlo pedissequamente senza poterlo adattare alle specificità e alle esigenze locali della singola realtà comunale.

Sulla scorta di alcuni studi svolti in sede istituzionale (APAT/ONR, ARPA Veneto, Scuola Agraria di Monza, ecc.) si può pensare, ad esempio, di modificare il coefficiente  $K_b$  per le utenze domestiche, oppure si possono aggregare in modo diverso le componenti di costo, quantificare presuntivamente la produzione dei rifiuti a partire dal coefficiente  $K_d$ , utilizzare o meno il parametro "superficie", o ancora si possono accorpate alcune fasce d'utenza, semplificare la formula della "tariffa di riferimento a regime", e così via.

Per avere un'idea della praticabilità e della liceità di simili modifiche, si pensi che nel 2001 oltre la metà dei Comuni veneti introducendo la TIA (44 su 79) hanno modificato ad hoc il metodo normalizzato!

## **6. LO SCENARIO FUTURO**

In conclusione, al di là delle eventuali modifiche al quadro normativo vigente, è ormai palese che uno strumento tributario come la TARSU non è affatto consono all'attuale problematicità dei processi ambientali, né alla necessità improrogabile di una razionalizzazione dei relativi servizi di gestione, né tanto meno all'urgenza di una responsabilizzazione di tutte le parti in gioco.

L'introduzione della TIA, o di uno strumento fiscale analogo, implica però da parte degli enti locali un approccio sistemico ai problemi ambientali e, di conseguenza, lo sviluppo di una progettualità ecologicamente virtuosa. I Comuni dovranno pianificare nel dettaglio una politica di sostenibilità ambientale agganciata ad un miglioramento dei servizi (con avvio e sviluppo di raccolte differenziate, isole ecologiche, processi di riutilizzo, recupero, ecc.), il tutto nell'ottica di una nuova regolazione dei rapporti tra amministrazione pubblica, cittadini-utenti e gestori dei servizi.

I principi della "responsabilità condivisa" e del "chi inquina paga", uniti ad una metodologia economica di tipo "aziendale" – basata sull'incremento della produttività dei servizi –, saranno quindi tra gli elementi di dinamicità sia nella gestione dell'intero ciclo rifiuti, sia nella più generale razionalizzazione dei servizi pubblici locali, sui quali si giocherà in gran parte la politica di riqualificazione dell'intervento pubblico nel governo del territorio.