

Modulo 2

La tariffazione puntuale per migliorare le performance del sistema di gestione dei rifiuti urbani: normativa vigente, soluzioni tecnico organizzative e best practice

19 giugno 2018

Walter Giacetti

Davide Donadio

Walter Giacetti

Procuratore settore R&S innovazione ETRA SpA
Amministratore Unico Sintesi slr

Davide Donadio

Consulente IFEL

- 1. Le opportunità della tariffazione puntuale nel sistema di gestione dei rifiuti urbani.**
- 2. Il quadro normativo: principi e norme comunitarie e nazionali in materia di finanziamento del servizio rifiuti.**
- 3. Scelte e opzioni possibili per implementare un sistema di tariffazione puntuale: tributo puntuale vs tariffa corrispettiva; metodi e strumenti di misurazione delle quantità.**
- 4. Dalla misurazione delle quantità alla commisurazione del prelievo: introduzione agli elementi per progettare la tariffa.**
- 5. Best practice italiane.**

1. Le opportunità della tariffazione puntuale nel sistema di gestione rifiuti urbani

I sistemi di tariffazione puntuale rappresentano uno degli strumenti utilizzabili dai Comuni per migliorare la qualità del servizio rifiuti, cioè per raggiungere gli obiettivi ambientali di gestione (*efficacia*) conciliandoli con il contenimento delle tariffe (*efficienza ed economicità*) e rispettando il principio di proporzionalità del prelievo.

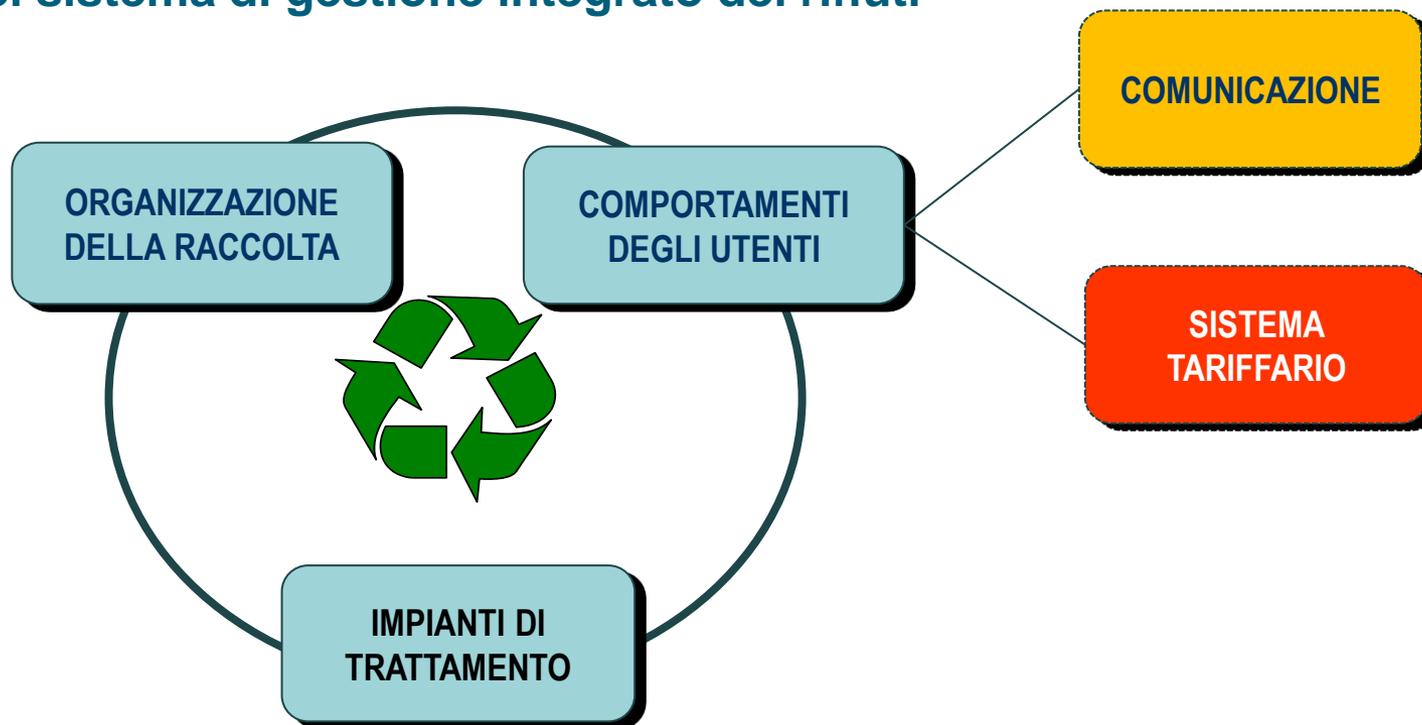
Elementi dello scenario:

- Performance ambientali: a seguito adozione UE Pacchetto Economia Circolare previsto innalzamento target (% riciclaggio, % rifiuti in discarica, etc.); nel nostro Paese risultati ancora non adeguati in tutte le Regioni;
- Sostenibilità economica e finanziaria del servizio: problema mancati introiti TARI;
- Problema equità fiscale: applicazione effettiva del principio comunitario "chi inquina paga";
- Problema trasparenza tariffe nei confronti dei cittadini.

Le numerosissime esperienze realizzate in Italia e in altri Paesi confermano che i sistemi di tariffazione puntuale, mediante l'introduzione di elementi ambientali nelle tariffe (→ *disincentivanti delle "cattive" pratiche e/o incentivanti quelle "buone"*), concorrono a realizzare un maggior cointeressamento degli utenti rispetto al raggiungimento degli obiettivi ambientali: in tal modo contribuiscono a migliorare le performance del servizio integrato di gestione dei rifiuti.

1. Le opportunità della tariffazione puntuale nel sistema di gestione rifiuti urbani

L'ambito di azione dei sistemi tariffari nel sistema di gestione integrato dei rifiuti



Il sistema tariffario non è solo un modo per riscuotere il gettito che consente di garantire la copertura integrale dei costi del servizio, ma rappresenta un elemento costitutivo fondamentale del sistema di gestione integrato dei rifiuti

Un po' di chiarezza sui termini:

GLOSSARIO ESSENZIALE (1/3)

Utenza → unità immobiliari, locali o aree scoperte operative, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani e/o assimilati e riferibili, a qualsiasi titolo, ad una persona fisica o giuridica ovvero ad un "utente" (DM 20/04/2017, art. 2 punto c).

Utenza aggregata → punto di conferimento riservato a due o più utenze per le quali non sia possibile effettuare la misurazione diretta della quantità conferita da ciascuna utenza (DM 20/04/2017, art. 2 punto d).

Misurazione puntuale → misurazione delle quantità di una o più frazioni di rifiuto conferite al servizio pubblico; l'aggettivo "puntuale" indica esclusivamente che viene misurata la quantità di rifiuto conferita da ciascuna utenza, singola o aggregata, mentre nulla dice circa la natura, tributaria ovvero patrimoniale dell'entrata.

Tariffa puntuale, tariffazione puntuale → termini utilizzati per indicare che la ripartizione del costo del servizio rifiuti tra le utenze tenute al suo finanziamento avviene mediante la misurazione della quantità di rifiuti conferiti da ciascuna di esse; prescindendo dalla natura tributaria o non tributaria dell'entrata, i termini sono usati sia nell'ambito del tributo puntuale che della tariffa (patrimoniale) puntuale.

Un po' di chiarezza sui termini:

GLOSSARIO ESSENZIALE (2/3)

TARI → tributo (= tassa) comunale sui rifiuti specificatamente diretto a finanziare il servizio rifiuti nel rispetto del principio "chi inquina paga"; trova la propria disciplina normativa nell'art. 1, c. 639 e seguenti della L. 147/2013 (tranne c. 667 e 668) e nel DPR 158/1999 (metodo normalizzato, totalmente presuntivo oppure basato, per la parte variabile, su sistemi di misurazione della quantità di rifiuti conferita da ciascuna utenza).

A seconda del metodo tariffario concretamente utilizzato, pertanto, la tassa sui rifiuti si distingue in:

- a) **TARI presuntiva** → sia per la parte fissa che per quella variabile viene utilizzato il tradizionale modello di calcolo esclusivamente presuntivo, basato sul parametro della superficie e dei coefficienti di idoneità alla produzione di rifiuti definiti nel DPR 158/99, o comunque alla quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte (c. 652 L. 147/2013);
- b) **Tributo puntuale** → la parte variabile del tributo è calcolata attraverso sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferita; l'applicazione dei sistemi di misurazione previsti dal DM 20 aprile 2017 per il tributo puntuale è FACOLTATIVA e non obbligatoria.

Un po' di chiarezza sui termini:

GLOSSARIO ESSENZIALE (3/3)

TARIP, TARIC, Tariffa Corrispettiva → controprestazione del servizio rifiuti avente natura patrimoniale (non tributaria), volontariamente istituita dalle autorità comunali che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale: è specificatamente diretta a garantire l'effettiva commisurazione (=corrispondenza) tra la tariffa richiesta a ciascuna utenza e il servizio in concreto ad essa offerto e/o da essa usufruito; la tariffa corrispettiva trova la propria disciplina normativa speciale nel combinato disposto dell'art. 1, c. 667 e 668 della L. 147/2013 e, rispetto alla tradizionale tassa sui rifiuti, si caratterizza per una maggiore attuazione del principio "chi inquina paga". Per la tariffa rifiuti di natura patrimoniale l'applicazione dei sistemi di misurazione previsti dal DM 20 aprile 2017 è OBBLIGATORIA.

Tariffa corretta → espressione utilizzata nell'ambito della tariffa rifiuti di natura patrimoniale (non tributaria), per indicare che la ripartizione dei costi del servizio rifiuti tra le utenze tiene conto - oltre che della misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti da ciascuna di esse - anche dei sistemi correttivi conformi alla previsione dell'art. 9 del DM 20 aprile 2017

2. Il quadro normativo vigente sul finanziamento del servizio rifiuti: normativa europea

Il principio "chi inquina paga" (*PPP - polluter pay principle*)

✓ **Art. 174 comma 2 del Trattato istitutivo della Comunità Europea**

La politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga".

✓ **Art.14 (Costi) della Direttiva 2018/851/CE (nuova direttiva rifiuti)**

Secondo il principio "chi inquina paga", i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti.

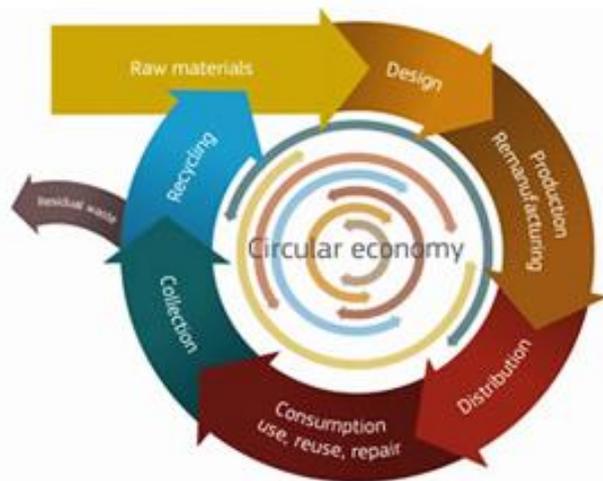
Applicando questo principio, il costo del servizio rifiuti deve essere ripartito tra i cittadini in modo tale per cui chi contribuisce maggiormente alla produzione dei rifiuti è anche chiamato a contribuire in misura maggiore, in termini economici, al costo del loro smaltimento (*PPP - polluter pay principle*).

2. Il quadro normativo vigente sul finanziamento del servizio rifiuti: normativa europea

Il diritto europeo è indifferente rispetto alla natura giuridica del prelievo per finanziare il servizio di gestione dei rifiuti: questo può essere effettuato *“indifferentemente, mediante una tassa, un contributo o qualsiasi altra modalità”*

(Corte di Giustizia Europea, sentenza 30/3/2017, C-335/16)

Nella nuova Direttiva rifiuti l'adozione di regimi di tariffe puntuali ora è formalmente indicata fra gli strumenti per promuovere l'economia circolare attraverso una maggiore applicazione della gerarchia dei rifiuti *(prevenzione, riutilizzo, riciclaggio, recupero per altri scopi - come l'energia - smaltimento)*



* Con l'adozione del I Pacchetto economia circolare sono state modificate 4 direttive: rifiuti; discariche; imballaggi; veicoli fuori uso, pile e accumulatori e RAEE.

Direttiva 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30/05/2018 pubblicata sulla GU della UE il 14/06/2018, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti.

Vedi Allegato IV bis: strumenti economici e le altre misure per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti:

2. Regimi di tariffe puntuali (pay-as-you-throw) che gravano sui produttori di rifiuti sulla base della quantità effettiva di rifiuti prodotti e forniscono incentivi alla separazione alla fonte dei rifiuti riciclabili e alla riduzione dei rifiuti indifferenziati

2. Il quadro normativo vigente sul finanziamento del servizio rifiuti: normativa europea

Il sistema "Pay As You Throw" (c.d. P.A.Y.T.)

Grazie alla leva economica, questo sistema incentiva tutti i produttori di rifiuti - famiglie e imprese - a contenere l'inquinamento derivante dal proprio comportamento.

L'ammontare della tariffa viene infatti correlato alla *quantità* e alla *qualità* di rifiuti prodotti da ciascuna utenza, per cui più inquinati più paghi (*"the more you pollute, the more you pay"*).

Gli utenti, in pratica, sono cointeressati al raggiungimento dei seguenti obiettivi ambientali:

- produzione rifiuti
- + differenziazione rifiuti
- rifiuti in discarica
- + rifiuti riciclati



Dal punto di vista pratico, l'applicazione del sistema P.A.Y.T. determina che due famiglie di analoghe caratteristiche (es. 3 componenti) o due aziende (per es. bar) con superfici abitative/produttive simili non avranno più tariffe uguali, ma differenziate in ragione della loro effettiva produzione di rifiuti.

2. Il quadro normativo vigente sul finanziamento del servizio rifiuti: normativa europea

La Tassa sui rifiuti, determinata con le presunzioni del DPR 158/1999, è conforme al principio "chi inquina paga":

Corte di Giustizia, sentenza 16 luglio 2009, causa C-258 Futura Immobiliare: "come ha rilevato l'avvocato generale (..) è spesso difficile, persino oneroso, determinare il volume esatto dei rifiuti urbani conferito da ciascun detentore... In tali circostanza, ricorrere a criteri basati, da un lato, sulla capacità produttiva dei detentori, calcolata in funzione della superficie dei beni immobili che occupano nonché della loro destinazione e/o, dall'altro, sulla natura dei rifiuti prodotti, può consentire di calcolare i costi dello smaltimento di tali rifiuti e ripartirli tra i vari detentori, in quanto questi due criteri sono in grado di influenzare direttamente l'importo di detti costi".

Non è però conforme al sistema *pay-as-you-throw*: l'astrattezza delle presunzioni non consente di differenziare l'importo del finanziamento del servizio da parte di ciascun utente in relazione al suo effettivo comportamento.

2. Il quadro normativo vigente sul finanziamento del servizio rifiuti: la normativa italiana

Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (cd. Legge Stabilità 2014), art. 1, commi 641-691:

a) *"La TARI è dovuta da chiunque possieda o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani." (co. 642) → **tassa sui rifiuti***

b) *"I comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico possono, con regolamento di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, prevedere l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo della TARI." (co. 668) → **tariffa corrispettiva in regime Ta.Ri.***

c) IL PERIMETRO: *«In ogni caso deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, ricomprendendo anche i costi di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (=smaltimento in discarica), ad esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali, al cui smaltimento provvedono a proprie spese i relativi produttori comprovandone l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente». (co. 654)*

2. Il quadro normativo vigente sul finanziamento del servizio rifiuti: la normativa italiana

La normativa statale vigente sul finanziamento del servizio rifiuti:

TARI:

*“il Comune nella commisurazione della tariffa **tiene conto** dei criteri determinati dal regolamento di cui al DPR 158/99” (co. 651) oppure “può commisurare la tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte nonché al costo del servizio sui rifiuti.*

TARIP:

*“Il Comune nella commisurazione della tariffa **può tenere conto** dei criteri determinati con il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158.” (co. 668)*

- ✓ In entrambi i casi è prevista una regolamentazione governativa, ad oggi emanata solo per la Ta.Ri.P (DM 20 aprile 2017).
- ✓ Per la Ta.Ri il regolamento governativo di riferimento è ancora il DPR 158/1999 (cfr. commi 651 e 652).

2. Il quadro normativo vigente sul finanziamento del servizio rifiuti: la normativa italiana

Regime Ta.Ri (legge 147/2013)
DUPLICE CONFORMAZIONE.

TRIBUTO

CORRISPETTIVO

- Regime entrate tributarie
- Giurisdizione tributaria
- Fuori campo IVA
(in realtà l'IVA si applica sul corrispettivo che il Comune paga al gestore... quindi la Ta.Ri ha dentro l'IVA già versata al gestore)
- Nella commisurazione della tariffa il Comune deve tenere conto dei criteri di cui al DPR 158/99

Prestazione Patrimoniale = Natura Corrispettiva

- Regime entrate patrimoniali
- Giurisdizione ordinaria
- In campo IVA
- Il metodo di calcolo della tariffa corrispettiva può essere definito dal Comune nel Regolamento sulla base dei propri obiettivi, eventualmente anche tenendo conto dei criteri di cui al DPR 158/99,

2. Il quadro normativo vigente sul finanziamento del servizio rifiuti: la normativa italiana

Quando è possibile istituire la tariffa corrispettiva?

«I comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico possono, con regolamento di cui all'articolo 52 del D.Lgs. n. 446 del 1997, prevedere l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo della TARI. Il comune nella commisurazione della tariffa può tenere conto dei criteri determinati con il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158. La tariffa corrispettiva è applicata e riscossa dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani». (art. 1, comma 668, legge 147/2013).

- ✓ **Presupposto materiale:** realizzazione di sistemi di misurazione puntuale della quantità dei rifiuti conferiti (ex DM 20 aprile 2017)
- ✓ **Presupposto giuridico:** espressa opzione per la tariffa corrispettiva nel regolamento comunale.

2. Il quadro normativo vigente sul finanziamento del servizio rifiuti: la normativa italiana

Il D.M. 20 Aprile 2017 (in GU del 22/05/2017) attuativo della delega contenuta nel comma 667 della L. 147/2013

Questo decreto non definisce le regole da seguire per l'applicazione della tariffa puntuale: il DM non definisce cioè il "metodo tariffario".

Il DM definisce esclusivamente i criteri per la realizzazione da parte dei Comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio.

- ❖ Il DM pone come condizione imprescindibile per l'implementazione di sistemi tariffari corrispettivi la misurazione puntuale del rifiuto conferito (art. 4, co. 1);
- ❖ I sistemi correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio diventano "criteri integrativi" (art. 9), al pari della misurazione matematica (art. 4, co. 2) o mediante sistemi semplificati (art. 4, co. 3) della quantità di frazioni o flussi (es. verde, ingombranti) raccolte in modo differenziato, nonché i conferimenti ai centri di raccolta comunali.

2. Il quadro normativo vigente sul finanziamento del servizio rifiuti: la normativa italiana

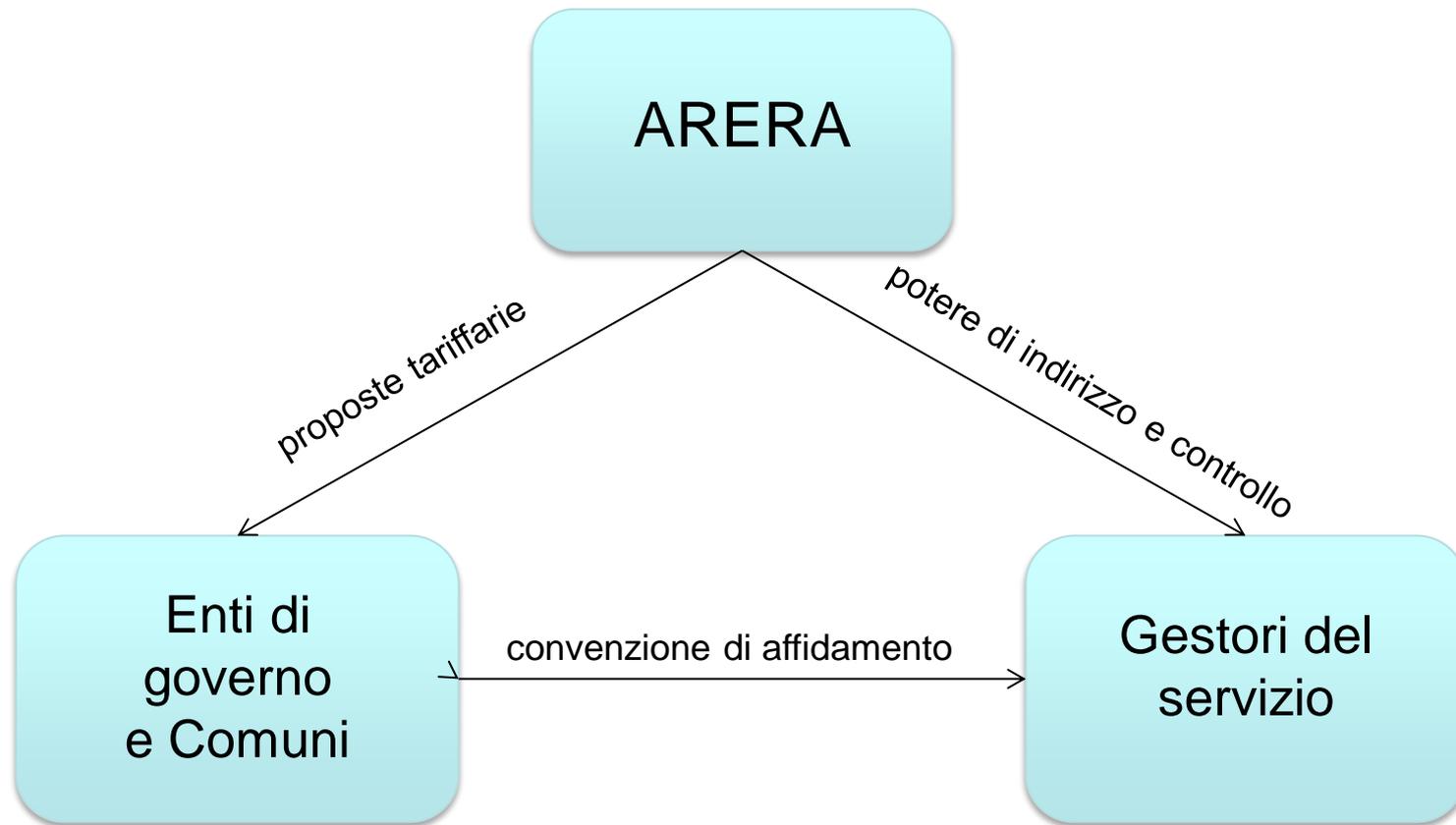
L'ARERA (L. Bilancio n. 205/2017, commi 527, 528, 529)

Con la pubblicazione, in Gazzetta Ufficiale del 29 dicembre 2017, della Legge di Bilancio 2018, vengono attribuiti all'AEEGSI specifici compiti di regolazione anche nel settore dei rifiuti, con conseguente cambio di denominazione in **ARERA (Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente)**.

*L'obiettivo della norma è quello di «migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, **anche differenziati**, urbani e assimilati, per garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale nonché' **adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione**, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, **nonché' di garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea, superando così le procedure di infrazione già avviate con conseguenti benefici economici a favore degli enti locali interessati da dette procedure»***

2. Il quadro normativo vigente sul finanziamento del servizio rifiuti: la normativa italiana

Governance multilivello



2. Il quadro normativo vigente sul finanziamento del servizio rifiuti: la normativa italiana

ARERA: principali competenze

Competenze amministrative:

- ✓ Emanazione di direttive per la **separazione** contabile e amministrativa **della gestione**, valutazione dei **costi delle prestazioni per area geografica e per categorie** di utenti e definizione di **indici di valutazione** dell'efficienza ed economicità delle gestioni;
- ✓ Definizione dei **livelli di qualità** dei servizi e vigilanza su **modalità erogazione** servizi;
- ✓ Definizione di **schemi tipo di contratti di servizio** che regolano i rapporti tra le autorità d'Ambito e i soggetti affidatari del servizio integrato di rifiuti;
- ✓ **Definizione e aggiornamento della metodologia per la determinazione delle tariffe volte alla determinazione del corrispettivo del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi, che assicurino la copertura dei costi efficienti, nel rispetto del principio "chi inquina paga";**
- ✓ Fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli **impianti di trattamento**.

Tutela e monitoraggio:

- ✓ Tutela dei diritti degli utenti;
- ✓ Approvazione delle tariffe proposte dall'ente di governo d'ambito per il servizio integrato e dai singoli gestori degli impianti di trattamento;
- ✓ Verifica della corretta redazione dei piani d'ambito.

Proposte:

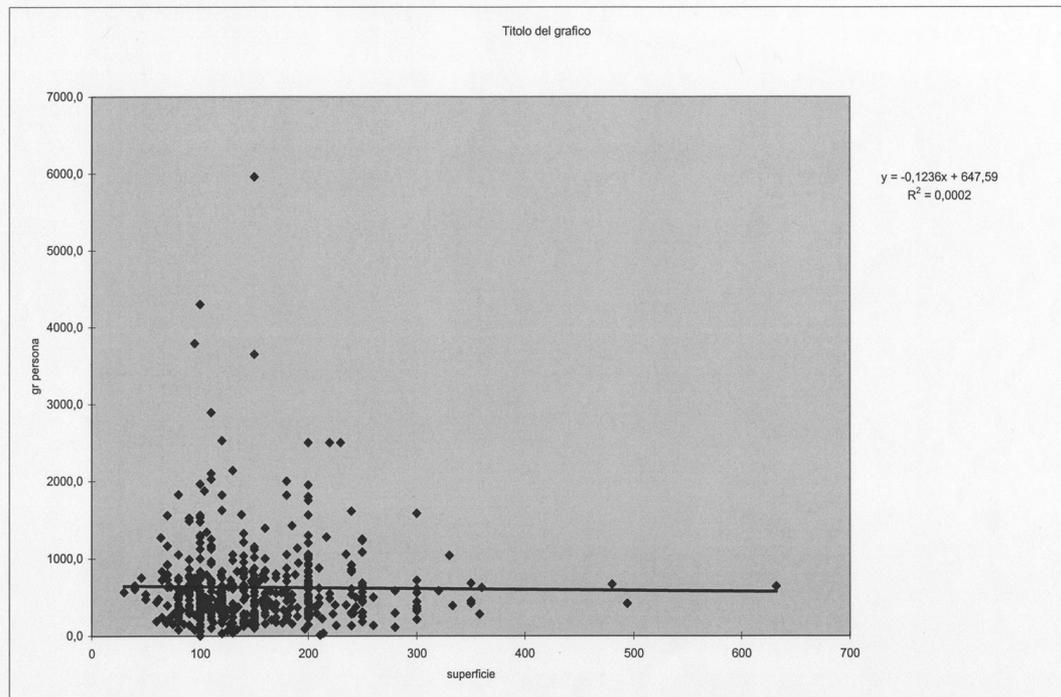
- ✓ Formulazione di proposte sulle attività che devono essere assoggettate a concessione o autorizzazione;
- ✓ Formulazione di proposte di revisione della disciplina vigente

3. Scelte e opzioni possibili per implementare un sistema di tariffazione puntuale

Tariffa puntuale come strumento di equità

La correlazione del prelievo con la superficie non garantisce - neanche su base statistica - la corrispondenza tra l'entità del prelievo e la quantità di rifiuto prodotto.

correlazione rifiuti/superficie



La correlazione tra quantità di rifiuti prodotti e n° componenti della famiglia (kb) è statisticamente rilevante, ma non garantisce di per se stessa l'equità del prelievo.

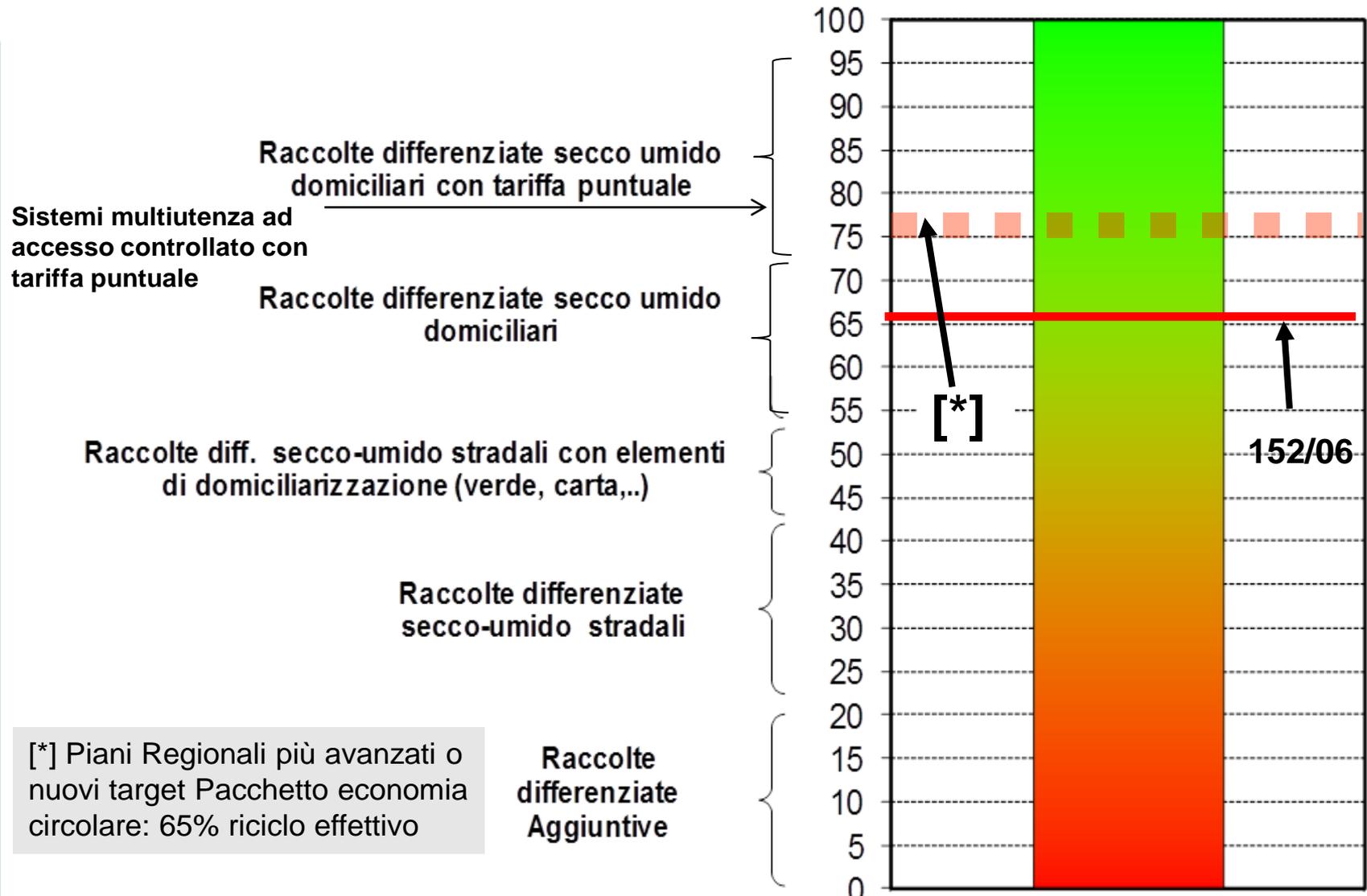
La misurazione puntuale delle quantità è necessaria per garantire equità.

La principale frazione misurata (ma non l'unica) è il secco residuo.

Indagine eseguita nella provincia di TV verso la metà degli anni '90

3. Scelte e opzioni possibili per implementare un sistema di tariffazione puntuale

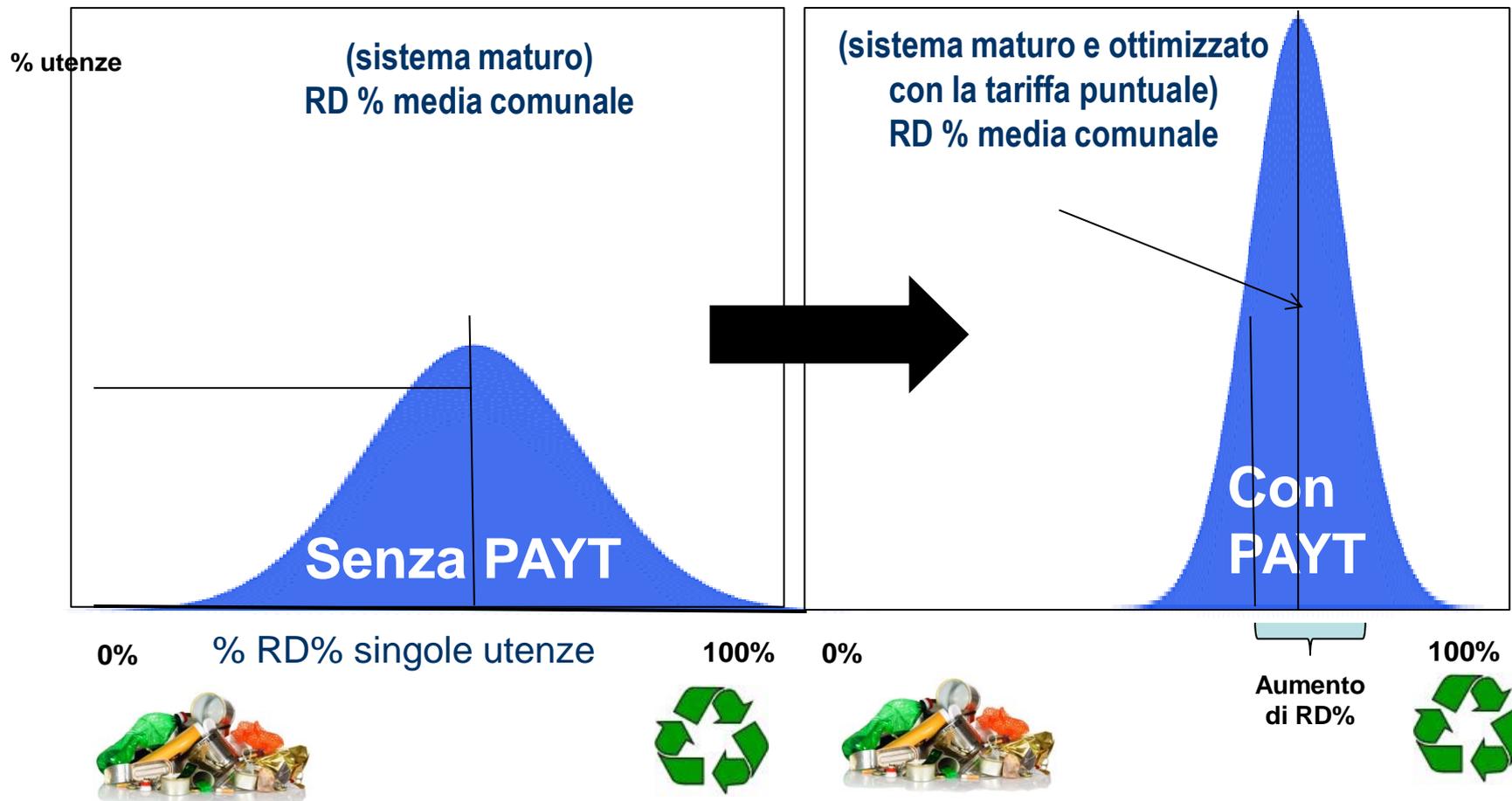
Tariffa puntuale come strumento per accrescere la RD%



3. Scelte e opzioni possibili per implementare un sistema di tariffazione puntuale

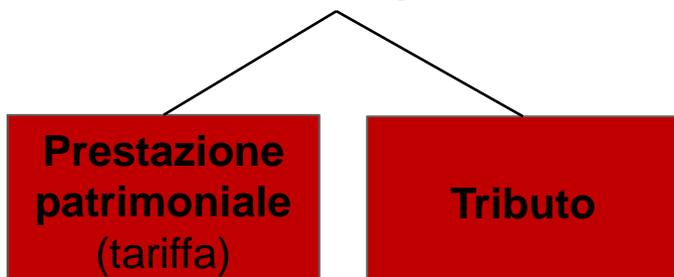
Tariffa puntuale come strumento indirizzare i comportamenti verso standard più virtuosi.

Su sistemi maturi (RD~65%) risultati fino a + 20% di RD%, tipici + 10%

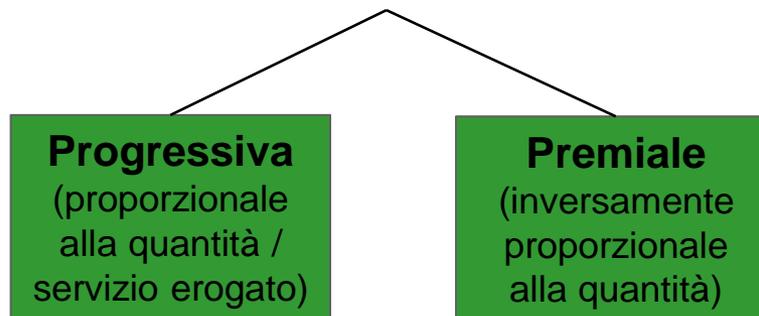


3. Scelte e opzioni possibili per implementare un sistema di tariffazione puntuale

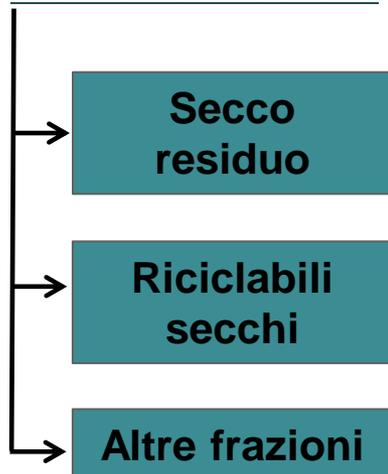
1 - Natura del prelievo



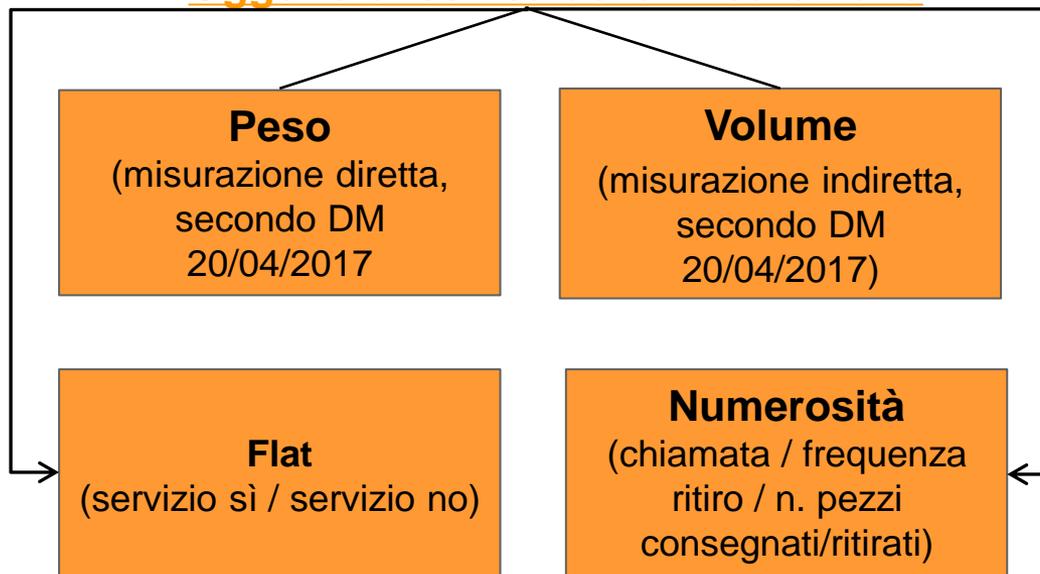
2 - Approccio alla commisurazione



3 - Frazione misurata

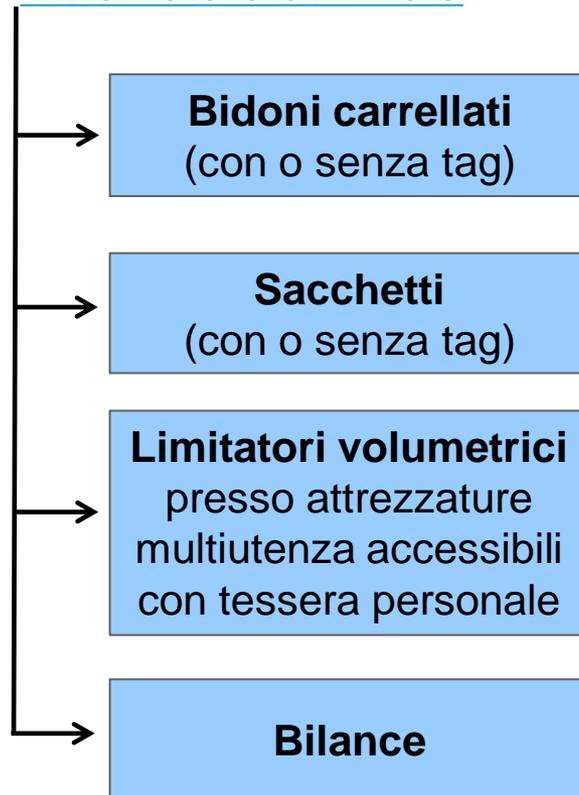


4 - Oggetto e tecnica della misurazione



3. Scelte e opzioni possibili per implementare un sistema di tariffazione puntuale

5 – Attrezzatura utilizzata



6 – Luogo della misurazione



3. Scelte e opzioni possibili per implementare un sistema di tariffazione puntuale

Due esempi (tra i più diffusi):

1. **Bidone con tag: TARIP (tariffa corrispettiva) progressiva.**

Mediante misurazione del volume del secco residuo conferito, attraverso il conteggio degli svuotamenti di un bidone carrellato esposto presso l'utenza produttrice del rifiuto.

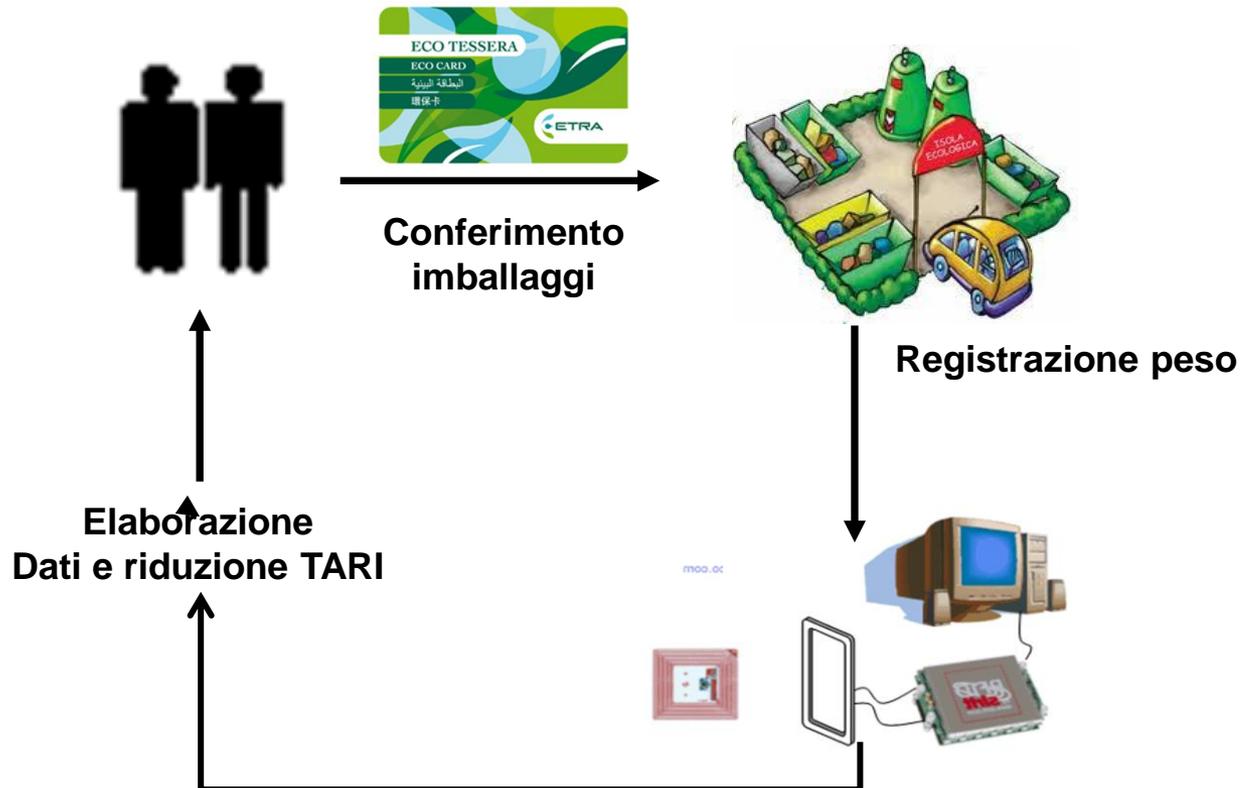


3. Scelte e opzioni possibili per implementare un sistema di tariffazione puntuale

Due esempi (tra i più diffusi):

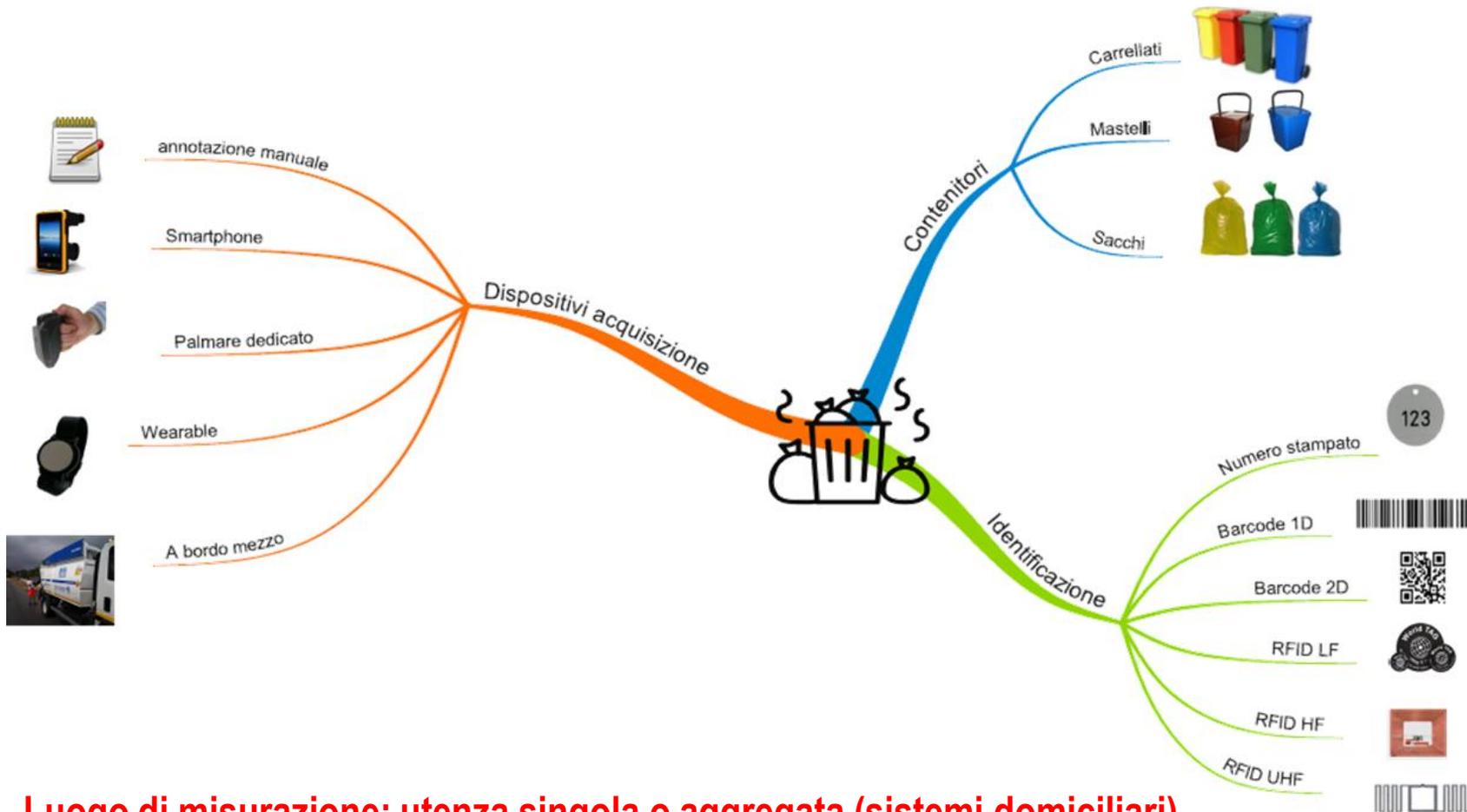
2. Ecopunti al centro di raccolta: Tributo puntuale premiale.

Mediante misurazione, tramite bilancia, del peso delle frazioni riciclabili (tipicamente imballaggi) conferite presso il Centro comunale di raccolta (CdR).



3. Scelte e opzioni possibili per implementare un sistema di tariffazione puntuale

Tecnica di misurazione: acquisizione del dato, scelta dei contenitori e identificazione.



Luogo di misurazione: utenza singola o aggregata (sistemi domiciliari)

3. Scelte e opzioni possibili per implementare un sistema di tariffazione puntuale

Tecnica di misurazione: acquisizione del dato, scelta dei contenitori e identificazione

Luogo di misurazione: struttura multiutenza
(cassonetti con limitatore volumetrico, press container, centri comunali di raccolta)

Sistemi di acquisizione aggiuntivi



Bilance



Press Container



Strutture



Cassonetti con limitatore



Centri di Raccolta



3. Scelte e opzioni possibili per implementare un sistema di tariffazione puntuale

Altre caratterizzazioni dei sistemi di tariffazione:

- Presenza di servizi a richiesta individuale con possibilità di determinazione di tariffe ad hoc;
- Servizi obbligatori o facoltativi (tipicamente: i premiali sono facoltativi, i progressivi sono obbligatori se applicati alla frazione del secco residuo);
- Presenza di conferimenti minimi comunque attribuiti, a prescindere dal comportamento dell'utenza;
- Presenza di iniziative extra tariffarie per l'incentivazione dei comportamenti virtuosi (per es. iniziative di *gamification*).

Le caratteristiche dei sistemi per la tariffazione quindi possono essere molto diverse.

- ❖ Un sistema di tariffazione può prevedere la misurazione di diverse frazioni, per ciascuna delle quali può essere utilizzata una differente combinazione delle metodologie e degli strumenti possibili.
- ❖ **La natura del prelievo, invece, deve essere unica per ogni esercizio e Comune**

3. Scelte e opzioni possibili per implementare un sistema di tariffazione puntuale

Alcune considerazioni su tributo puntuale e tariffa corrispettiva

Tributo puntuale

- Non è soggetto ad IVA e non risente delle "fluttuazioni" della giurisprudenza su questo tema.
- E' gestito completamente dal Comune (determinazione, regolazione, applicazione e riscossione) o da soggetti specificamente incaricati.
- Nella commisurazione della tariffa il Comune deve tenere conto dei criteri di cui al DPR 158/99.
- Gli importi sono parte integrante del bilancio comunale
- Competenza della Commissione Tributaria Provinciale

TARIP

- E' soggetta ad IVA (lo dispone l'Agenzia delle Entrate).
- Consente al Comune di concentrarsi sulla attività di controllo e regolazione, lasciando al soggetto gestore l'applicazione e riscossione della tariffa.
- A parità di costi determina un minor carico economico sulle utenze, in particolare sulle UND, che possono "scaricare" l'IVA.
- Il metodo di calcolo della tariffa corrispettiva è definito dal Comune nel Regolamento Comunale (anche ispirandosi al DPR 158/99) sulla base dei propri obiettivi specifici nel rispetto della disciplina normativa speciale (art.1, c. 667e668 L. 47/2013).
- Competenza per le controversie del Giudice Ordinario.

3. Scelte e opzioni possibili per implementare un sistema di tariffazione puntuale

FOCUS SULL'APPLICAZIONE DELL'IVA

Ipotesi di un Comune che ha un costo totale di € 1.000.000 + IVA per il servizio asporto rifiuti; suddivisione del gettito: 60% utenze domestiche, 40% utenze non domestiche; Imposta Provinciale=5%

| Gestione NON Tributaria (applica e riscuote il soggetto gestore) | | | Gestione Tributaria (riscuote il Comune) | | |
|---|-------------------------------------|-----------------------|--|-----------------------------|-------------------------|
| | Imponibile (IVA esclusa) | | | Imponibile (IVA esclusa) | Costo (Iva compresa) |
| Costo Totale servizio | € 1.000.000 | | Costo Totale servizio | € 1.000.000 | € 1.100.000 |
| Gettito | Imponibile tariffario (IVA esclusa) | | Gettito | Ammontare TARI | |
| Domestiche | € 600.000 | 60% | Domestiche | € 660.000 | 60% |
| Non domestiche | € 400.000 | 40% | Non domestiche | € 440.000 | 40% |
| | € 1.000.000 | | | € 1.100.000 | |
| Gravame totale | | | Gravame totale | | |
| Domestiche | € 690.000 | imp.le + IVA10%+IP 5% | Domestiche | € 693.000 | (TARI+IP 5%) |
| Non domestiche | € 420.000 | imp.le + IP 5% | Non domestiche | € 462.000 | TARI + IP 5% |
| | € 1.110.000 | | | € 1.155.000 | |
| Maggior Gravame | | | € 45.000 | 4,5% | |

Il maggior gravame della gestione tributaria rispetto alla prestazione patrimoniale sulle utenze è pari al 4,5% del gettito previsto

In ambito rifiuti alla gestione tributaria sono associate maggiori imposte (IVA e IP) rispetto alla gestione tariffaria corrispettiva (prestazione patrimoniale)

3. Scelte e opzioni possibili per implementare un sistema di tariffazione puntuale

FOCUS SULL'APPLICAZIONE DELL'IVA

Lo stato della giurisprudenza

- ❖ **TIA 1:** la Cassazione, con un orientamento ormai consolidato, nega l'applicazione dell'IVA (sentenza Cassazione SS.UU n. 5078/2016, ordinanza SS.UU 5627/2017 e ordinanza sez. III n. 6397/2018)
- ❖ **TIA 2:** pronunce sia negative che positive (attualmente prevalenti) dei giudici di merito ma nessuna della Cassazione

- ❖ **Tariffa corrispettiva in regime TARES e tariffa corrispettiva in regime TARI:**

A. ordinanza oggettivamente confusa e contraddittoria della Cassazione SS.UU. n. 17113/2017 (afferma contemporaneamente, sia che TIA2 e TARI hanno stesse caratteristiche di TIA 1, sia che TIA 2 ha natura privatistica e non pubblica). Parte della dottrina la invoca come anticipazione di un giudizio sull'IVA su Tarip, mentre la giurisprudenza di merito l'ha citata per affermare l'IVA sulla Tia 2 (es. Giudice di Pace di Padova sentenza 1282/2017). In ogni caso, è una pronuncia che non ha per oggetto né la specifica questione dell'IVA né la Tarip, bensì l'applicazione o meno dell'addizionale regionale sulla TIA 2;

B. Più interessante, perché riguarda il tema dell'IVA e perché non contiene contraddizioni, la Sentenza Cassazione SS.UU. 5078/2016 (quella che nega l'IVA su TIA 1), che al paragrafo 20 afferma: *«Irrilevante ai fini di causa è quindi il disposto della voce 127 sexiesdecies dalla tabella A parte 3 del D.P.R. n. 633 del 1972, relativa ai beni e servizi soggetti all'aliquota del 10%»* perché, osservano i giudici, *«Tali disposizioni sono infatti applicabili nei casi in cui le prestazioni in esame vengano svolte "con corrispettivo", elemento assente, per quanto sopra ritenuto, nel caso in esame»*.

3. Scelte e opzioni possibili per implementare un sistema di tariffazione puntuale

FOCUS SULL'APPLICAZIONE DELL'IVA

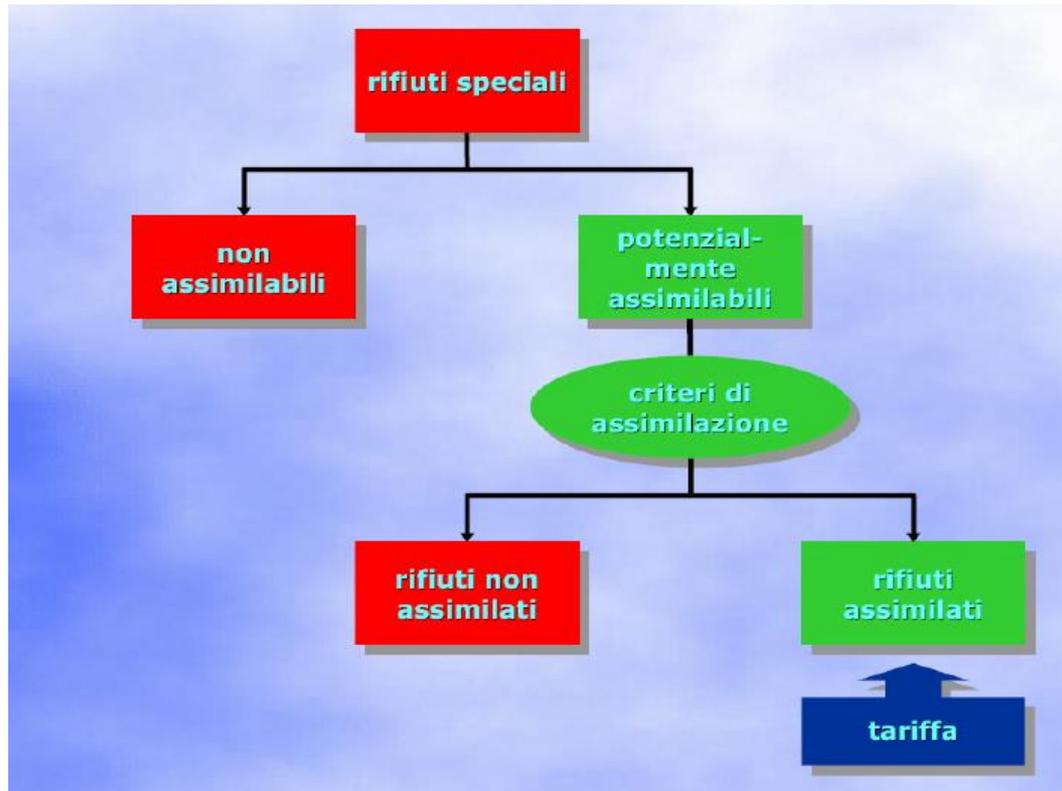
Il giudizio sull'inapplicabilità dell'Iva sulla TIA 1 è destinato a replicarsi automaticamente per TIA 2 e Tarip?

- ❖ Al momento, sia la sentenza della Corte costituzionale 238/2009 che tutte le pronunce della Cassazione sono relative a casi di TIA 1 presuntiva (transitoria) non normalizzata (a regime) ex DPR 158/99 e nessun giudice si è finora pronunciato sui prelievi Tarip e TIA 2, se non, per quest'ultima, in maniera incidentale. Inoltre, si tiene a precisare che l'elemento della effettiva modalità di misurazione e della conseguente commisurazione della somma richiesta all'utente rispetto al servizio erogato, non è mai entrato nel giudizio della Suprema Corte.
- ❖ L'emanazione del DM 20.04.2017 identifica a livello nazionale i sistemi di misurazione dando così una maggiore certezza legale alla misurazione finalizzata alla commisurazione della tariffa corrispettiva

NOTA:

E' altrettanto evidente che il DM non ha colmato (e forse non poteva farlo, a causa del limitato mandato previsto dal comma 667 art 1 L. 147/2013) una importante lacuna normativa relativa a criteri e modalità tecniche di commisurazione della tariffa corrispettiva, che dovrà essere colmata (a legislazione attuale) dal combinato tra l'attività regolatrice dell'ARERA e l'attesa riforma organica del DPR 158/99 (si vedano al riguardo le considerazioni, più volte segnalate da ANCI / IFEL, reperibili nel Volume "Il Bilancio 2017", pp. 152-157, disponibile all'indirizzo internet <https://fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/8996-il-bilancio-2017>).

3. Scelte e opzioni possibili per implementare un sistema di tariffazione puntuale



L'annosa problematica dell'assimilazione del rifiuto di origine non domestica è in realtà determinato da un problema di equità del prelievo.
La tariffazione puntuale è un passaggio fondamentale per garantire equità del prelievo anche alle utenze non domestiche

La corretta applicazione della tariffazione puntuale, in ragione della maggiore equità rispetto alla TARI presuntiva, può determinare una naturale "autoregolazione" di quei conflitti economici che sono alla base delle istanze di deassimilazione da parte di alcuni produttori non domestici.

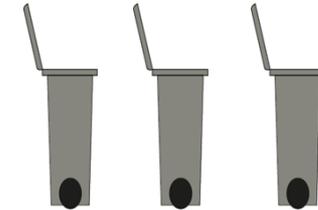
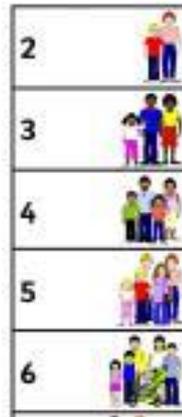
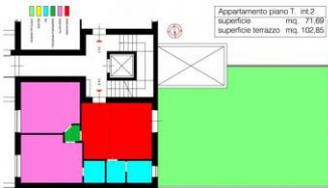
In ogni caso, per motivi di equità e sostenibilità delle tariffe, le utenze deassimilate potrebbero comunque contribuire ai costi fissi del servizio

4. Dalla misurazione delle quantità alla commisurazione del prelievo

Composizione tipica (derivante da esperienze reali) di una tariffa puntuale.

Dalla tariffa *binomia* \Rightarrow alla tariffa almeno *trinomia*

TF
Quota Fissa
(mq,..) + TVc
Quota Variabile calcolata
(coeff.) + TVm
Quota Variabile misurata
(peso, volume, flat,...)



La tariffa misurata è di norma ulteriormente suddivisa in una tariffa comunque compresa (svuotamenti minimi) e una invece effettivamente progressiva.

ESEMPIO: TF ($k_a \times S$) + TVc ($K_b \times N^\circ$ componenti nucleo) + TVm (Svuotamenti minimi comunque attribuiti + Svuotamenti eventuali eccedenti i minimi).

4. Dalla misurazione delle quantità alla commisurazione del prelievo

I sette vantaggi della tariffazione puntuale (TP):

- 1) Maggiore equità del prelievo.
- 2) Consenso tra i cittadini (NB: è però necessario mettere in atto una comunicazione capillare, chiara ed efficace).
- 3) Riduzione della conflittualità con le aziende relativamente all'ammontare del prelievo attribuito rispetto ai reali conferimenti.
- 4) Aumento delle performance quantitative del sistema:
 - + RD%;
 - secco residuo;
 - costi di smaltimento e + ricavi cessione riciclabili.
- 5) Recupero evasione (grazie alla mappatura delle utenze necessaria per attuare la TP).
- 6) Maggior conoscenza e controllo del servizio di asporto rifiuti (sia dal punto di vista operativo che economico), grazie al continuo monitoraggio che la TP offre.
- 7) Maggiore consapevolezza e trasparenza dei costi comunicati e percepiti dagli utenti.

4. Dalla misurazione delle quantità alla commisurazione del prelievo

Le sette criticità potenziali della TP:

- 1. Aumento dei costi, a causa dei sistemi di rilevazione ed elaborazione dati necessari per implementare la TP.**
- 2. Incertezza di misura dei sistemi di pesatura e rilevazione.**
- 3. Difficoltà di implementazione nei contesti ad elevata urbanizzazione e a sviluppo verticale.**
- 4. Aumento dell'abbandono dei rifiuti nel territorio.**
- 5. Emigrazione dei rifiuti nei Comuni limitrofi.**
- 6. La qualità delle frazioni differenziate potrebbe peggiorare se il sistema è progettato e implementato in modo inadeguato.**
- 7. Incertezza sul gettito tariffario, in particolare quello legato alle misurazioni.**

Nel Webinar del 12 luglio p.v. verranno analizzate queste criticità e descritte alcune misure per evitare che si verifichino

4. Dalla misurazione delle quantità alla commisurazione del prelievo

Introduzione alla progettazione del sistema di tariffazione

L'amministrazione deve definire gli obiettivi specifici territoriali che vuole raggiungere con l'introduzione della tariffazione puntuale.

Ad esempio:

- ✓ Maggiore equità nella tassazione delle famiglie in particolare quelle virtuose (per quali utenze in particolare?....);
- ✓ Aumento della RD% (quali sono le frazioni meno intercettate..);
- ✓ Ridurre il contenzioso con le aziende (per quali categorie?,.....).

NB:

- ❖ E' importante anche **coordinare ogni iniziativa sulla tariffazione con quelle relative alla organizzazione del servizio** (→ occorre analizzare e riverificare la adeguatezza del servizio messo in atto).
- ❖ La fase di **progettazione del servizio e di predisposizione del capitolato** d'appalto è fondamentale per implementare un buon sistema di TP

4. Dalla misurazione delle quantità alla commisurazione del prelievo

Introduzione alla progettazione del sistema di tariffazione

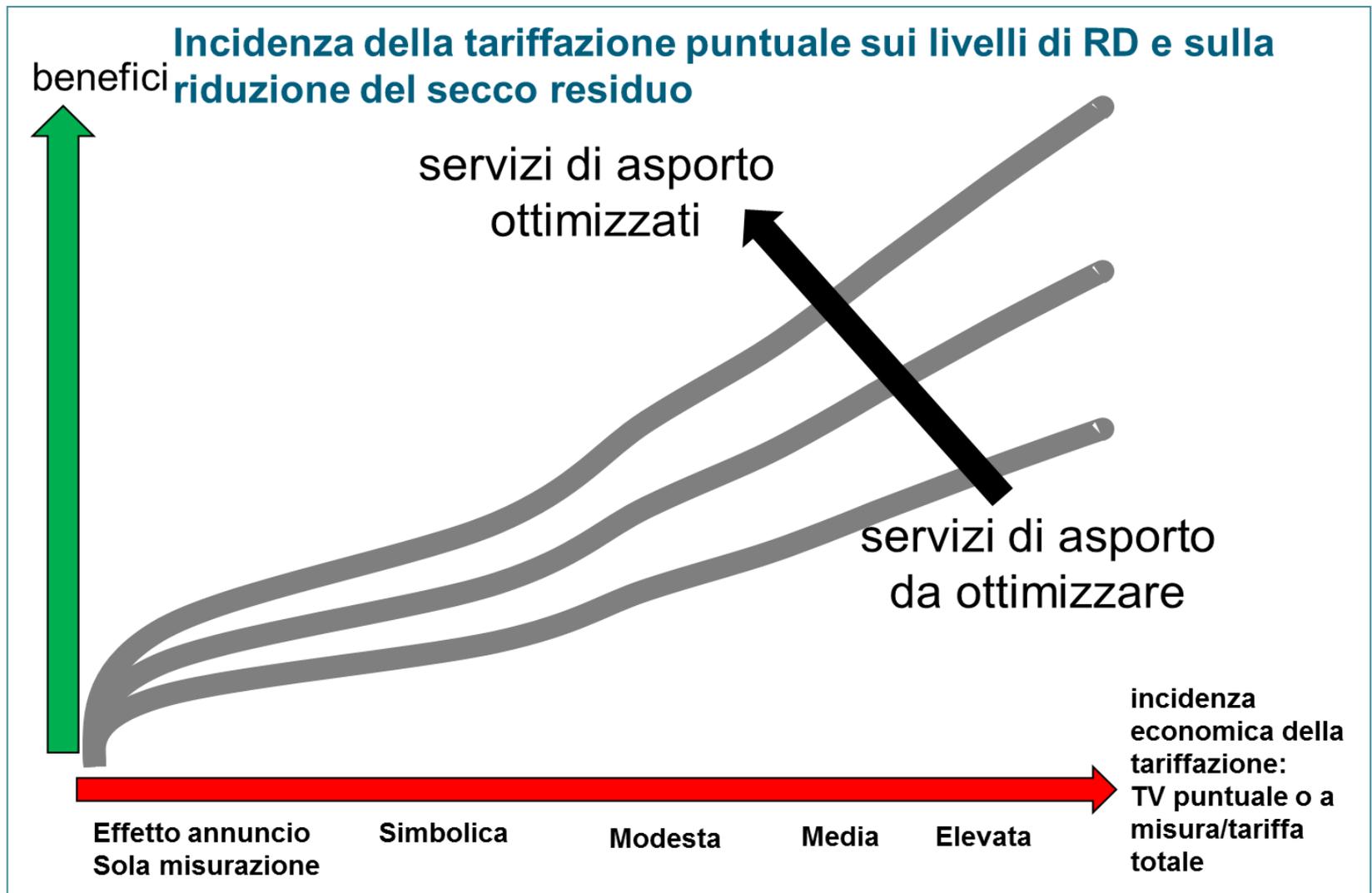
Le esperienze realizzate dimostrano che la corretta progettazione del sistema può far conseguire sia le opportunità precedentemente indicate che scongiurare le potenziali criticità della tariffazione puntuale.

Elementi di attenzione:

- ✓ L'approccio deve essere complessivo: il sistema di tariffazione puntuale non è solo il modo per garantire la copertura dei costi, ma anche e soprattutto una delle leve più significative per ottimizzare il sistema di gestione integrato.
- ✓ I migliori risultati si raggiungono progettando il sistema di gestione dei rifiuti (inteso come organizzazione della raccolta, attrezzature fornite, sistemi di rilevazione, calcolo della tariffe) con una logica unitaria.
- ✓ Il team di progetto deve essere multidisciplinare e coordinato: coinvolge area tecnica, area tributi, area economica e finanza; sono inoltre necessarie - anche acquisendole esternamente - competenze informatiche, sulle tecnologie di rilevazione dei dati e sulla comunicazione ai cittadini,.
- ✓ L'approccio deve essere coerente con il grado di maturità del sistema: necessariamente diverso per chi vuole ottimizzare un sistema maturo e per chi invece parte da più indietro (contesti a bassa RD%), dove è consigliabile un approccio "step by step".

4. Dalla misurazione delle quantità alla commisurazione del prelievo

Introduzione alla progettazione del sistema di tariffazione



5. Alcune best practice italiane



Comune di Isola delle Femmine



Sicilia Provincia di Palermo

Abitanti serviti : ~ 7.300

Comune con elevati flussi turistici nel periodo estivo

RD%: ~ 50% (2016)

Attivazione della RD con sistema domiciliare nel 2016

| | Comune di Isola delle Femmine |
|-------------------------------------|---|
| Natura del prelievo | Tributo Puntuale |
| Frazione Misurata | Imballaggi |
| Commisurazione | Premiale |
| Oggetto e tecnica della misurazione | Peso |
| Attrezzatura utilizzata | Bilancia (bassacuna) |
| Luogo della misurazione | Presso Centro di Raccolta |
| Note | Riduzioni fino a quasi il 50% dell'importo della TARI |

Misure premiali adottate (anno 2017):

- sconto di € 200 a coloro che hanno raggiunto un quantitativo di rifiuti differenziati superiore a 500 kg;
- sconto di € 150 a coloro che hanno raggiunto un quantitativo di rifiuti differenziati compreso tra 251 e 499 kg;
- sconto di € 50 a coloro che hanno raggiunto un quantitativo di rifiuti differenziati compreso tra 1 e 250 kg.

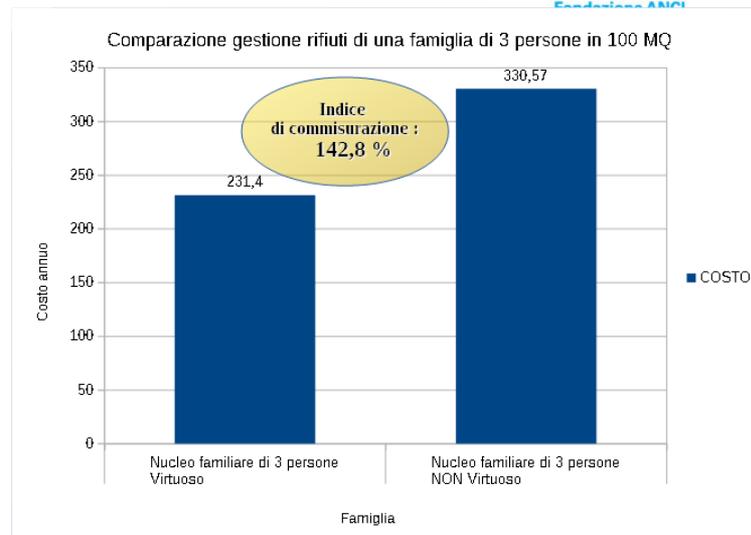
NB: il bonus è riconosciuto solo a chi è in regola con i pagamenti della TARI

5. Alcune best practice italiane



Toscana - Provincia di Firenze

Abitanti serviti : 14.247
UtENZE: 5.866 UD, 881 UND
RD%: ~ 80% (2016)
Raccolta domiciliare secco e umido
Frazioni riciclabili e verde conferite presso CdR



| COMUNE DI MONTELUPO FIORENTINO (FI) | | |
|-------------------------------------|---|--|
| Natura del prelievo | Tributo puntuale | |
| Frazione misurata | Secco residuo | Organico |
| Commisurazione | Premiale | |
| Oggetto e tecnica della misurazione | Volume (svuotamenti preassegnati) | |
| Attrezzatura utilizzata | Bidoni carrellati, con tag; sacchetti senza tag | Bidoni carrellati, con tag |
| Luogo della misurazione | Presso l'utenza singola | |
| Note | <ul style="list-style-type: none"> • fino a 80 lt*ab./anno: riduzione 30%; • da 81 a 120*lt ab./anno: riduzione max 15% | Il sistema premiale sarà avviato prossimamente |

5. Alcune best practice italiane



Veneto Province Padova e Vicenza

Abitanti serviti in tariffa previsti per il 2019: ~ 500.000

RD%: ~ 70% (metodo ARPAV)

Modello di raccolta prevalente: domiciliare

Attivata la TIA dal 1999 e la misurazione puntuale dal 2005

| | Modello ETRA spa (elementi principali utenze domestiche) | | | |
|-------------------------------------|--|------------------------------------|-------------------------------|---|
| Natura del prelievo | Prestazione Patrimoniale- Tariffa Corrispettiva | | | |
| Frazione Misurata | Secco Residuo | Verde (erba e ramaglie)[*] | Umido [*][1] | Ingombranti (*) |
| Commisurazione | Progressiva | | | |
| Oggetto e tecnica della misurazione | Volume (svuotamenti di volumi prefissati) | Flat (frequenza prestabilita) | Flat (frequenza prestabilita) | Volume e Numerosità (chiamata, numero pezzi e volume max) |
| Attrezzatura utilizzata | Bidoni carrellati 120 lt con tag (RFID) | Bidoni carrellati 240 lt senza tag | Pattumiera 25 lt senza tag | nessuna |
| Luogo della misurazione | Presso la utenza singola o aggregata | | | |

(*) servizio a richiesta individuale

[1] il servizio viene disattivato su richiesta (adesione all'autocompostaggio)

5. Alcune best practice italiane



Comune di Bassano del Grappa

Focus sul Comune di Bassano del Grappa (VI)



Tariffa corrispettiva puntuale dal 2017. Abitanti 43.300. RD ~ 75%.

Coesistenza di tre diverse modalità di rilevazione del secco residuo, per tenere conto delle specifiche caratteristiche dei quartieri esistenti nel territorio

| Comune di Bassano focus Secco residuo | | | |
|---------------------------------------|---|---|---|
| Natura del prelievo | Prestazione Patrimoniale- Tariffa Corrispettiva | | |
| Frazione Misurata | Secco Residuo | | |
| Commisurazione | Progressiva | | |
| Oggetto e tecnica della misurazione | Volume (svuotamenti di volumi prefissati) | Peso | Volume (svuotamenti di volumi prefissati) |
| Attrezzatura utilizzata | Bidoni carrellati 120 lt con tag (RFID) | Conferimento su press container | Sacchetti con RFID 30 lt |
| Luogo della misurazione | Presso la utenza singola o aggregata | Struttura multiutenza (Press conatiner) | Presso la utenza singola |
| Note | rimanenti zone del Comune | zone ad alta densità abitativa | Centro storico |

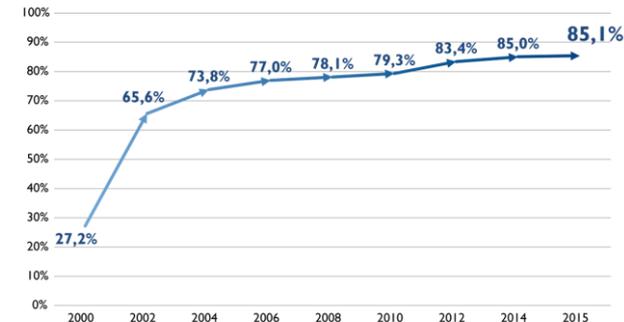
Presenza di tariffazione puntuale anche sulla frazione verde, sull'organico e sui rifiuti di provenienza non domestica assimilati agli urbani



5. Alcune best practice italiane



Veneto Provincia di Treviso



Abitanti serviti in tariffa: ~ 550.000

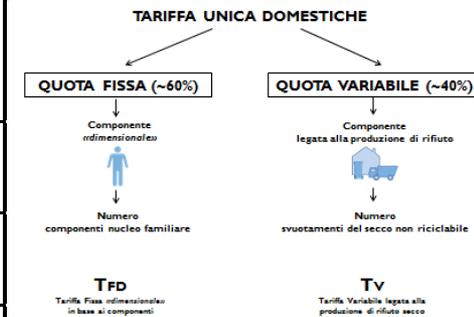
RD%: ~ 85%

Costo €/ab.: ~ 100 € oltre ad IVA

Raccolta porta a porta e misuraz. puntuale attivati dal 2001

| | Consorzio Priula/Contarina (ut domestiche) | | |
|-------------------------------------|---|---|---|
| Natura del prelievo | Prestazione Patrimoniale- Tariffa Corrispettiva | | |
| Frazione Misurata | Secco Residuo | Umido | Verde |
| Commisurazione | Progressiva | Premiale | Progressiva |
| Oggetto e tecnica della misurazione | Volume (svuotamenti di volumi prefissati) | Flat frequenza prestabilita | Volume (assegnazione volumi prefissati e conteggio svuotamenti) |
| Attrezzatura utilizzata | Bidoni carrellati 120 lt con tag (RFID) | Conferimento su pattumiera | Bidoni carrellati 120 o 240 lt con tag (RFID) |
| Luogo della misurazione | Presso la utenza singola | Presso la utenza singola | Presso la utenza singola |
| Note | add. svuotamento eccedente minimi (n° comp + 1) 20 €/svuot | riduzione 30% in caso di autocompostaggio | servizio a richiesta individuale |

Tariffa domestiche



5. Alcune best practice italiane



Comune di Parma



Emilia-Romagna.
Capoluogo di Provincia

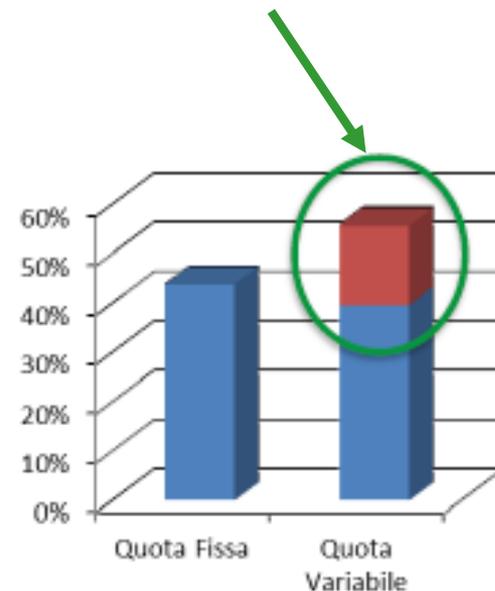
Abitanti serviti : ~ 195.000

RD%: ~ 77,6% (2016)

Modello di raccolta domiciliare (sacchi e contenitori carrellati)

| | |
|-------------------------------------|--|
| | Comune di Parma |
| Natura del prelievo | Tributo Puntuale |
| Frazione Misurata | Imballaggi |
| Commisurazione | Progressiva |
| Oggetto e tecnica della misurazione | Volume (svuotamenti di volumi prefissati) |
| Attrezzatura utilizzata | Contenitori 120 lt e 40 lt + sacco da 50 lt tutti dotati di RFID |
| Luogo della misurazione | Presso la utenza singola |

**Quota variabile
misurata**



5. Alcune best practice italiane

Altre significative esperienze che utilizzano la misurazione del secco residuo con modello progressivo (bidone o sacco dotati di tag), tutte accomunate dall'adozione della raccolta domiciliare, molto spesso consolidata da anni:

- ✓ **Aimag SpA** : Emilia-Romagna (Prov. MO) 160.000 abitanti.
Bidoni 120 lt RFID – Tariffa Corrispettiva in via di estensione
- ✓ **Consorzio Comuni dei Navigli**: Lombardia Prov. (MI) 120.000 abitanti (inizio anni 2000!)
Mastello (prevalentemente da 40 lt.) con RFID – Tariffa Corrispettiva 41% / Tributo 59%
- ✓ **Soraris SpA**: Veneto (Prov. VI) 110.000 abitanti.
Bidoni 120 lt RFID – Tariffa Corrispettiva
- ✓ **Consorzio Chierese**: Piemonte (Prov. TO) 125.000 abitanti.
Bidoni 120 lt RFID – Tributo puntuale
- ✓ **TEA Mantova SpA**: Lombardia (Mantova) 318.000 abitanti.
Bidoni 120 lt e sacchi RFID – prevalenza Tariffa Corrispettiva – alcuni Comuni Tributo Puntuale.

Segnaliamo tra i vari anche il **Comune di Seveso** (MB), 22.000 abitanti, che ha implementato un sistema di tariffa puntuale (sacchi con RFID - Tributo puntuale), anche grazie ad un finanziamento concesso dalla Comm. Europea nell'ambito del programma **Horizon 2020**



RIFORMA DPR 158/99

Cosa serve per un'ulteriore diffusione della tariffazione puntuale...

**DM ASSIMILAZIONE
«NON PUNITIVO» PER
LE GESTIONI IN
TARIFFA PUNTUALE**

**Dm 20/04/2017
Misurazione puntuale**

**INTERVENTO LEGISLATIVO
RISOLUTIVO SULL'IVA**

**L. 147/2013
Tariffa non tributaria se misurazione puntuale
applicata e riscossa dal gestore**

Ringraziamenti

Si ringraziano per le informazioni fornite e i materiali resi disponibili:

Anzio Negrini, TEA Mantova

Aram Iobstraibizer, AIMAG (Modena)

Daniele Baldini, Alia Servizi Ambientali SpA (Prov. FI, PT, PO)

Paola Giani, Comune di Montelupo Fiorentino (FI)

Dalmazio Chiacchiarini, Comune di Serra de' Conti (AN)

Damiano Lupato, Soraris (VI)

Daniele Benin, ETRA SpA

Davide Pavan, Consorzio Chierese (TO)

Enzo Favoino, Scuola Agraria Parco di Monza (MB)

Eleonora Costa, Iren Ambiente (Piemonte ed Emilia-Romagna)

Gaetano Drosi, PAYT Italia

Giorgio Ghiringhelli, ARS Ambiente Srl -RETE RERA

Giovanni Pioltini, Comune di Albairate (MI)

Mario Santi, Gruppo di Lavoro censimenti Associazione P.A.Y.T.

Michele Giavini, ARS Ambiente Srl -RETE RERA

Monica Bettiol, Consiglio di Bacino Priula (TV)

Pino D'Angelo, Comune di Isola delle Femmine (PA)

Riccardo Venturi, Sintesi srl – RETE RERA



Per contatti:

Walter Giacetti

w.giacetti@etraspa.it

Davide Donadio

davide.donadio.09@gmail.com

iFEL Fondazione ANCI

Istituto per la Finanza

e l'Economia Locale

Piazza San Lorenzo in Lucina, 26

00186 Roma (RM)

Tel. 06.688161

Fax 06.6833857

e-mail: info@fondazioneifel.it

www.fondazioneifel.it



iFEL
Fondazione ANCI