

REGIONE BASILICATA

UNIONCAMERE BASILICATA
- CENTRO STUDI -

OSSERVATORIO REGIONALE PREZZI E TARIFFE

**LA SPESA PER IL SERVIZIO DI RACCOLTA E
SMALTIMENTO DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI
E PER IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO
IN BASILICATA**

OTTOBRE 2011

L'Osservatorio Regionale Prezzi, con il supporto tecnico-scientifico del Centro Studi di Unioncamere Basilicata, ha avviato – nel 2010 – un sistema di monitoraggio e analisi delle tariffe dell'energia elettrica e del gas naturale pagate dalle imprese e dalle famiglie.

A partire dal 2011 il monitoraggio è stato esteso alle tariffe pubbliche locali, segnatamente, quelle legate alla raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e al ciclo idrico integrato, alla cui determinazione concorre una rilevante componente di livello territoriale.

L'obiettivo generale di queste azioni è quello di favorire una maggiore trasparenza economica in relazione ad importanti voci di costo che gravano sui bilanci delle imprese e delle famiglie, influenzandone, rispettivamente, la capacità competitiva e il potere d'acquisto. Ciò anche nella prospettiva di far diventare l'Osservatorio Regionale Prezzi una sede in cui le istituzioni locali possano impostare, con i vari portatori di interessi, momenti di dialogo e confronto, ispirandosi a logiche di *accountability*, termine anglosassone con cui si identifica l'azione del rendere conto circa il proprio operato in modo trasparente e affidabile.

Il presente Rapporto è costruito, in larga parte, sulla base dei dati contenuti nel Repertorio amministrativo delle Tariffe e degli Atti ufficiali dei Servizi Pubblici locali (Repertorio TASP), che costituisce il primo "prodotto" del nuovo sistema di monitoraggio implementato.

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 praticate 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, una raccolta, cioè, delle Delibere e dei Regolamenti dei servizi. Lo strumento permette di simulare la spesa per i due servizi al lordo delle tasse e dell'eventuale scontistica prevista per alcune categorie di utenza. L'accesso in modo immediato ai regolamenti dei servizi permette di verificare celermente la presenza di sconti ed agevolazioni.

Le informazioni contenute nell'Archivio TASP sono soggette ad un margine minimo di errore (errata interpretazione delle delibere e dei prospetti tariffari, errori di caricamento del dato) e sono attualmente aggiornate al mese di maggio 2011.

Il TASP è liberamente accessibile, attraverso un apposito link dal sito web dell'Osservatorio Regionale Prezzi e di Unioncamere Basilicata.

Indice

	PAG.
Premessa	6
Executive Summary	8
PARTE I – LA SPESA PER LA RACCOLTA E LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI	11
1. Modalità di finanziamento del servizio RSU: TARSU e TIA a confronto	12
1.1 La tassa per i rifiuti solidi urbani (TARSU)	14
1.2 La tariffa d'igiene ambientale (TIA)	17
1.3 Il difficile passaggio TARSU-TIA	26
2. La spesa RSU in Basilicata	29
2.1 Il percorso di lavoro	29
2.1.1 La raccolta dei dati e l'implementazione del database	29
2.1.2 La costruzione di profili "tipo" e la simulazione della spesa	32
2.2 Benchmarking esterno	34
2.3 Benchmarking interno	45
3. Focus provinciali	52
3.1 Provincia di Matera	52
3.2 Provincia di Potenza	58
PARTE II – LA SPESA PER IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO	65
1. Il quadro nazionale	66
1.1.1 L'affidamento e la gestione del SII	67
1.1.2 L'Agenzia nazionale di regolazione del servizio idrico integrato	69
1.1.3 L'attività di regolazione locale	71
1.1.4 La determinazione della tariffa	71
1.1.5 Il regime transitorio: le delibere del CIPE	72
1.1.6 Il metodo normalizzato	72
1.1.7 L'articolazione tariffaria	73
1.1.8 Le tipologie d'uso	76

1.2	La normativa regionale	77
1.2.1	La struttura tariffaria delle utenze non domestiche	79
2.	La spesa per il servizio idrico per le famiglie e le imprese in Basilicata	83
2.1	La spesa per le utenze domestiche	83
2.1	La spesa per le utenze non domestiche	86

Il Rapporto è stato realizzato da una èquipe di ricerca congiunta Centro Studi Unioncamere Basilicata – Ref. (Ricerche per l’economia e la finanza). Per il Centro Studi Unioncamere hanno partecipato Franco Bitetti e Federico Sisti, per il Ref. A. Becchio, D. Berardi, F. Bersanetti, F. Signori e S. Traini.

PREMESSA

Negli ultimi quindici anni l'ISTAT ha certificato un aumento di circa il 60% delle tariffe dei servizi pubblici locali, a fronte di un incremento medio del 40% dei prezzi al consumo. In particolare, i corrispettivi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani sono aumentati dell'80%, mentre quelli del servizio idrico sono più che raddoppiati.

Tali incrementi non sono tuttavia uniformi sul territorio nazionale e sintetizzano dinamiche locali assai eterogenee.

Nel caso del servizio idrico, ciò è la risultante di un processo dettato sia dalla necessità di riportare in pareggio gestioni che versavano in condizioni deficitarie, sia dalla volontà di realizzare ingenti investimenti per colmare il grave *deficit* infrastrutturale in cui versa gran parte del Paese. Un percorso avviato dalla Legge Galli, che doveva creare le condizioni per arrivare ad una gestione industriale del settore.

A distanza di quindici anni da questa legge, la gestione del servizio idrico è ancora un'attività economica che gravita nelle sfere di influenza della pubblica amministrazione, affidata a società pubbliche o partecipate dagli enti pubblici, non di rado gestita in economia direttamente dall'ente locale.

La variabilità territoriale delle tariffe è ancora più accentuata sul versante del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Anche questo settore è stato oggetto di importanti interventi legislativi, a partire dalla seconda metà degli anni '90, motivati dalla necessità di promuovere condizioni economiche e ambientali più sostenibili, oltre che una profonda riorganizzazione del ciclo dei rifiuti. Un processo avviato dalle Direttive Comunitarie che, in materia di corrispettivi del servizio, hanno sancito il principio in base al quale "chi più inquina più paga". Tale principio si traduce nella necessità di passare dalla logica del "contributo" per la copertura del costo di un servizio di pubblica utilità a quella del "corrispettivo" di un servizio reso all'utenza; quindi, dalla logica tipica di un tributo (la tassa rifiuti) a quella di un prezzo quasi di mercato (la tariffa).

Se la *ratio* che ispira questa evoluzione è chiaro e condivisibile l'implementazione non è stata altrettanto agevole: ancora oggi, a tredici anni dal cosiddetto Decreto Ronchi (D.Lgs. 22/97) e a quattro anni dal più recente intervento realizzato con l'adozione del Codice dell'Ambiente (D.Lgs. 152/06), il quadro legislativo in materia è assai frammentato e confuso.

Nel corso degli anni si è assistito alla successiva stratificazione di provvedimenti che hanno portato ad un quadro della disciplina assai complesso, con norme spesso contraddittorie, di difficile applicazione o disattese, e alla convivenza di una pluralità di regimi di finanziamento del servizio. Ciò ha finito per tradursi in sviluppi tariffari non sempre coerenti, con disparità di costo per le utenze finali, le cui motivazioni appaiono non sempre intelligibili.

Il presente Rapporto ha innanzitutto l'obiettivo di illustrare le logiche e gli attori coinvolti nel processo di definizione, dimensionamento e variazione dei corrispettivi del servizio idrico e del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, applicati alle utenze domestiche e non.

In secondo luogo, si intende dar conto della variabilità territoriale dei corrispettivi, sia all'interno della regione che con l'esterno, indagando i molteplici fattori alla base della stessa: dalle diverse strutture di costo dei servizi alle specificità dei bacini di utenza serviti, dalle scelte in materia di allocazione dei costi tra le tipologie di utenza al grado di efficienza delle gestioni.

EXECUTIVE SUMMARY

LA SPESA PER IL SERVIZIO DI RACCOLTA E SMALTIMENTO DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI

Il sistema di monitoraggio dei corrispettivi per il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati (RSU) restituisce un quadro di forte dispersione della spesa all'interno della regione. I risultati esposti nel presente Rapporto si basano sulle tariffe pubblicate nelle delibere comunali e raccolte in un *database* regionale dei corrispettivi pagati nel 2010 da famiglie e imprese.

L'indagine ha permesso innanzitutto di verificare che nessun comune della Basilicata ha abbandonato il regime tributario per adottare la tariffa di igiene ambientale (TIA): ad oggi, dunque, tutte le amministrazioni comunali applicano la Tassa di Raccolta e Smaltimento dei Rifiuti Solidi Urbani (TARSU).

Il *benchmarking* della spesa sostenuta dalle utenze nei comuni di Matera e Potenza rispetto ad un più ampio contesto nazionale (91 comuni capoluogo) fa emergere una situazione differenziata a seconda del profilo esaminato.

Per le utenze domestiche il comune di Potenza fa registrare esborsi prossimi o di poco inferiori alla media nazionale, mentre il comune di Matera risulta sempre uno dei capoluoghi più "convenienti".

Per le utenze non domestiche, nel comune di Matera si possono rilevare oneri ben al di sotto del valore medio nazionale per tutti i profili tipo esaminati (albergo, supermercato, bar, ristorante, negozio di ortofrutta), mentre il comune di Potenza si colloca al di sopra della media nazionale per gli alberghi e i supermercati, in linea con il valore di riferimento per i ristoranti ed i negozi di ortofrutta, al di sotto per i bar.

Anche nel contesto più ristretto degli oltre 30 comuni capoluogo del Mezzogiorno, Matera si posiziona ai primi posti della graduatoria sulla base della spesa più contenuta, mentre Potenza si colloca su livelli più vicini alla media di area.

Scendendo ad un dettaglio provinciale, si rileva una forte dispersione della spesa RSU tra un comune e l'altro. In provincia di Matera, una famiglia tipo di 3 componenti, che occupa un'abitazione di 80 mq, paga in media 120 euro all'anno, ma la spesa può variare da un minimo di 91 euro/anno ad un massimo di 157 euro/anno. In provincia di Potenza, la stessa tipologia di famiglia sostiene un onere medio di 143 euro all'anno, ma la variabilità è molto più

accentuata: da un minimo di 59 euro/anno ad un massimo di oltre 200 euro/anno.

Considerazioni analoghe valgono anche per le utenze non domestiche. In provincia di Matera, la spesa media unitaria per un albergo di 1.000 mq. è pari a 3,4 euro/mq., con un *range* compreso tra 1,9 euro/mq e quasi 6 euro/mq; mentre quella sostenuta da un ristorante di 180 mq è pari a 4,3 euro/mq, con un minimo di circa 2,9 euro/mq e un massimo di circa 6 euro/mq.

In provincia di Potenza il profilo dell'albergo paga mediamente 4,2 euro/mq, con un minimo di 1,3 euro/mq e un massimo di circa 12 euro/mq, mentre per il profilo del ristorante, a fronte di un onere medio di circa 6 euro/mq, si oscilla da 1,8 euro/mq a quasi 17 euro/mq.

Questi pochi dati confermano l'utilità del percorso intrapreso finalizzato al monitoraggio permanente delle tariffe pubbliche, in un momento storico che vede il nostro Paese procedere sulla via del federalismo fiscale, con tutte le conseguenze che ne deriveranno in termini di responsabilità tributaria e finanziaria degli enti locali.

LA SPESA PER IL SERVIZIO DI IDRICO INTEGRATO

Il monitoraggio della spesa per il Servizio Idrico Integrato (SII) sostenuta da famiglie e imprese in Basilicata fornisce un quadro piuttosto confortante.

L'amministrazione regionale lucana è stata una delle prime in Italia a recepire i dettami della riforma Galli di metà anni '90, avviando il processo di ristrutturazione del settore idrico con la definizione di un unico Ambito Territoriale Ottimale, coincidente con i confini amministrativi della regione, e l'affidamento ad un unico soggetto la gestione del servizio integrato (acquedotto, fognatura e depurazione). Sotto il profilo tariffario, su tutto il territorio regionale vige – oggi – un'articolazione tariffaria omogenea per diverse tipologie di utenze non domestiche, mentre persistono ancora due diversi bacini tariffari per le utenze domestiche; in quest'ultimo caso, però, i differenziali di spesa sono di entità marginale e limitati ai soli corrispettivi della quota variabile di acquedotto.

Nel 2010, un nucleo familiare composto da 3 componenti che consuma 160 m³ all'anno ha sostenuto una spesa per il SII di 216 euro, un nucleo di 5 componenti con prelievi di 210 m³ all'anno ha sborsato circa 300 euro. Nel confronto con il resto del Paese, la spesa SII per le famiglie lucane si colloca pressoché sugli stessi livelli della media nazionale.

Per quanto riguarda le utenze non domestiche, un albergo che consuma 10 mila m³ all'anno sostiene un onere di quasi 16 mila euro, mentre un ristorante che consuma 1.800 m³ all'anno paga circa 2.900 euro. Nel caso delle imprese, la spesa SII è sempre inferiore a quella media rilevata sul territorio nazionale.

- PARTE PRIMA -

**LA SPESA PER IL SERVIZIO DI RACCOLTA E
SMALTIMENTO DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI**

CAPITOLO 1

MODALITÀ DI FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO RSU: 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 ¹; 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 smaltimento dei rifiuti solidi urbani:

- la tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU), istituita negli anni '40;
- la tariffa di igiene ambientale (TIA), 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 risulta adottata soltanto dal 15% dei Comuni italiani.

Esisterebbe, in linea teorica, una terza modalità, indicata come tariffa di gestione dei rifiuti (TGR), introdotta dal Codice dell'Ambiente (2006), che avrebbe dovuto, a sua volta, sostituire sia la TIA che la TARSU ma che è rimasta ancora 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 servizio di trasporto pubblico o il servizio idrico integrato.

¹ 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.

Questa variabilità riflette, innanzitutto, le diverse regole di copertura del costo del servizio che caratterizzano i due regimi di finanziamento: laddove vige il regime TIA, infatti, esiste un obbligo di copertura integrale dei costi attraverso il gettito della tariffa; mentre nel regime TARSU esiste solo un limite minimo di copertura al di sotto del quale il gettito della tassa non può scendere.

In secondo luogo, la dispersione delle aliquote sconta l'elevata variabilità dei costi del servizio sul territorio. I fattori che possono incidere su questi costi sono di varia natura:

- un diverso mix di utenze domestiche e non domestiche e, nell'ambito di queste ultime, diverse tipologie di attività insediate sul territorio;
- differenti logiche di assimilazione quanti-qualitativa dei rifiuti speciali a quelli urbani;
- una diversa dimensione del bacino di utenza servito (diversi studi hanno dimostrato che esiste una correlazione positiva tra numero delle utenze servite e costi unitari del servizio; un'evidenza che può essere collegata, ad esempio, alla maggiore produzione di rifiuti pro-capite che caratterizza i territori ad elevato tasso di urbanizzazione);
- le soluzioni organizzative adottate, in termini di modalità di raccolta e smaltimento, la loro periodicità, l'incidenza della raccolta differenziata/indifferenziata, ...;
- il 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 dei costi del servizio 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 rifiuti

da parte delle diverse tipologie di utenza che possano orientare le scelte delle amministrazioni locali.

A questo si aggiunga 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.

1.1 LA TASSA PER I RIFIUTI SOLIDI URBANI (TARSU)

La TARSU è un tributo locale istituito negli anni '40 (L. 366/41), la cui disciplina organica ha trovato un definitivo assestamento con il D.Lgs. 507/93. Il suo presupposto applicativo è rappresentato dall'occupazione o detenzione di uno o più spazi adibiti a qualsiasi uso localizzati nel territorio comunale.

In particolare, il prelievo della tassa è posto in relazione:

- alla propensione media alla produzione quali-quantitativa dei rifiuti per unità di superficie e per tipologia degli immobili;
- alla potenziale fruibilità del servizio da parte di chi svolge un'attività produttiva localizzata sul territorio comunale.

Il Comune, mediante apposita delibera, stabilisce le aliquote applicabili tenendo conto delle caratteristiche del contribuente, domestico o non domestico, e della superficie assoggettabile alla tassa. Ciò significa che, almeno in linea teorica, il corrispettivo TARSU non è uniforme tra le categorie ma differenziato sulla base del prodotto tra il costo di smaltimento per unità di superficie imponibile ed uno o più coefficienti di produttività quali-quantitativa con i quali si cerca di esprimere il potenziale inquinante delle diverse attività svolte in locali e/o aree tassabili ².

Laddove vige il regime di finanziamento a tassa l'onere complessivo sostenuto dalle utenze comprende inoltre:

- un'accisa *ad valorem* in misura del 10%, trattenuta dal Comune per coprire il costo del conferimento in discarica ³;

² Ciò è vero in linea teorica dal momento che, in assenza di misurazioni puntuali circa i costi di raccolta e smaltimento specifici e di producibilità potenziale di rifiuto riferiti alle singole categorie di utenza, la calibrazione dei corrispettivi è affidata a valutazioni di buon senso da parte dei tecnici o ispirata da obiettivi di carattere più generale, come evitare eccessivi aggravii per talune categorie di utenza o garantire condizioni più vantaggiose per talune utenze rispetto ad altre.

³ Articolo 3, comma 39, secondo periodo, L. 549/1995.

- un'addizionale provinciale, con una aliquota che può variare tra zero e il 5%, che il Comune versa alla Provincia per le funzioni amministrative che quest'ultima svolge in materia ambientale (rilevamento e controllo degli scarichi e delle emissioni e tutela e difesa del suolo) ⁴.

Le modalità applicative della tassa sui rifiuti solidi urbani sono disciplinate attraverso l'emanazione di un Regolamento comunale che contiene, tra le altre informazioni:

- i criteri per l'adozione, l'applicazione, l'accertamento e la riscossione della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani;
- la classificazione dei rifiuti e i criteri per l'assimilazione ai rifiuti urbani e il conferimento al pubblico servizio;
- la classificazione dei soggetti passivi della tassa (le categorie di utenze sottoposte al pagamento del tributo);
- le condizioni per accedere a riduzioni e/o agevolazioni specifiche, che possono assumere la forma di un abbattimento delle superfici imponibili o di una decurtazione delle aliquote a beneficio di particolari condizioni di uso.

In regime TARSU, inoltre, la determinazione del gettito da parte dei Comuni deve essere tale da coprire almeno il 50% del costo complessivo del servizio ⁵; non esiste, quindi, un obbligo di copertura totale dei costi del servizio, che vengono finanziati perciò con altri capitoli del bilancio comunale.

E' importante precisare, inoltre, che dal computo dei costi del servizio sono esclusi i costi amministrativi, di accertamento e di riscossione.

⁴ "Salvo le successive disposizioni di raccordo con la disciplina concernente, anche ai fini di tutela ambientale, le tariffe in materia di tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, a fronte dell'esercizio delle funzioni amministrative d'interesse provinciale, riguardanti l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti, il rilevamento, la disciplina ed il controllo degli scarichi e delle emissioni e la tutela, difesa e valorizzazione del suolo, è istituito, a decorrere dal 1° gennaio 1993, un tributo annuale a favore delle Province" (art. 19 del D.Lgs. 504/92).

⁵ Articolo 61 del D.Lgs. 507/93. Il limite inferiore è fissato al 70% per gli enti locali che si trovino in gravi condizioni di squilibrio finanziario e al 100% per i Comuni dichiarati in stato di dissesto.

Riquadro 1.1 – TARSU: linee guida per l'applicazione

Dalla disamina 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, come quella del Ministero delle Finanze del 22 giugno 1994 n. 94/E, che 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), invece, è 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.

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

1.2 LA TARIFFA D'IGIENE AMBIENTALE (TIA)

La tariffa di igiene ambientale nasce nel 1997 con l'emanazione del Decreto Ronchi (D.Lgs. 22/97) che, all'art. 49, prevede la soppressione della TARSU e la sua sostituzione con una più complessa logica tariffaria, la tariffa d'igiene ambientale (TIA), le cui componenti di costo e sistema di calcolo sono disciplinati dal D.P.R 158/996 ⁶.

L'introduzione della TIA è accompagnata da una rivisitazione dei soggetti e dei ruoli esercitati dai diversi livelli territoriali nel ciclo dei rifiuti. In particolare, il Decreto Ronchi:

- sancisce il passaggio ad un riferimento territoriale sovracomunale per la gestione dei rifiuti urbani, con la previsione di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), coincidenti con le Province salvo diversa disposizione delle leggi regionali, in cui svolgere una gestione unitaria dei rifiuti da parte dei Comuni;
- ribadisce l'affidamento ai Comuni in regime di privativa della gestione dei rifiuti urbani (come nel caso della TARSU).

L'applicazione della TIA ha però modificato la ripartizione delle responsabilità tra l'ente locale ed il soggetto gestore. Il Comune seleziona il soggetto gestore del servizio e approva il Piano Finanziario in cui viene esplicitato il costo complessivo, la sua ripartizione tra utenza domestica e non domestica ed il livello dei coefficienti presuntivi di produzione dei rifiuti utilizzati per distribuire il carico tariffario tra i diversi profili di utenza domestica (in base al numero di componenti il nucleo familiare) e tra le diverse categorie produttive. Il soggetto gestore, invece, propone il Piano Finanziario, applica la tariffa deliberata dall'amministrazione comunale e ne gestisce la riscossione.

Un altro importante elemento di novità riguarda la copertura dei costi. La TIA prevede, infatti, che la copertura totale dei costi del servizio avvenga utilizzando esclusivamente il gettito che scaturisce dalle entrate tariffarie.

A differenza della TARSU, che è costituita da un singolo corrispettivo espresso in euro/mq, la TIA presenta una struttura binomia composta da:

- una parte fissa, determinata in base agli elementi essenziali del costo del servizio (costi fissi), ovvero, il costo di spazzamento e lavaggio strade, i costi amministrativi per l'accertamento, la riscossione e il contenzioso, i

⁶ D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158 - "Regolamento recante norme per l'elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti".

costi generali di gestione, i costi comuni, i costi di capitale, gli investimenti per le opere ed i relativi ammortamenti;

- una parte variabile rapportata ai rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi variabili di gestione (oneri per il personale, beni di consumo, servizi, costi di raccolta, trattamento, smaltimento e riciclaggio dei rifiuti solidi urbani ed assimilati).

Le due parti, fissa e variabile, sono poi differenziate tra utenze domestiche e utenze non domestiche; esiste tuttavia una differenza di applicazione tra famiglie e imprese. Per le famiglie, oltre alla superficie occupata, si tiene conto del numero dei componenti: in questo caso, la parte fissa della tariffa è espressa in euro/mq mentre la parte variabile è espressa in euro/anno, con livelli differenziati sulla base del numero degli occupanti l'abitazione (evidentemente, questa configurazione della tariffa tenta di cogliere la correlazione esistente tra il numero di persone occupanti l'abitazione e la quantità di rifiuti prodotti). Per le imprese, invece, l'unica grandezza di cui si tiene conto è la superficie, corretta però con degli indici di producibilità dei rifiuti. In questo caso, sia la parte fissa che la parte variabile della tariffa sono espressi in euro/mq. La suddivisione del corrispettivo in due parti risulta, quindi, funzionale esclusivamente a destinare il gettito alla copertura delle due tipologie di costo, fisso e variabile.

Con la TIA si tenta, quindi, di perseguire obiettivi di sostenibilità ambientale ed equità contributiva attraverso un disegno tariffario in cui una parte dei corrispettivi (la parte variabile della tariffa) è commisurata alla quantità "potenziale" di rifiuti conferiti a smaltimento: il corrispettivo è calibrato per le diverse tipologie di utenza sulla base del principio di equità ambientale "chi più inquina più paga". La TIA è dunque modulata in base alla potenziale capacità di produrre rifiuti da parte delle diverse tipologie di utenza, domestica e non domestica (e, all'interno di quest'ultima, anche sulla base della producibilità specifica delle singole attività), in modo da premiare i comportamenti ambientali accorti e penalizzare la produzione di rifiuti.

Per sopperire alla mancanza di misurazioni attendibili ed aggiornate circa la reale quantità di rifiuti conferiti da ciascuna categoria di utenza, la normativa statale (D.P.R. 158/99) ha introdotto dei coefficienti presuntivi di producibilità dei rifiuti che consentono di ripartire i costi del servizio tenendo conto del potenziale inquinante associato a ciascun profilo familiare e produttivo.

Sulla spesa totale pagata dalle utenze, sia domestiche che non domestiche, è inoltre applicata:

- l’IVA al 10% ⁷;
- l’addizionale Provinciale, che può avviare tra zero e il 5%.

Analogamente al caso della tassa anche laddove vige la tariffa gli enti locali sono tenuti a redigere un Regolamento di applicazione in cui trovano disciplina:

- i criteri di determinazione e commisurazione della tariffa;
- le modalità di determinazione della tariffa per le diverse utenze;
- le agevolazioni, le riduzioni e i casi di esclusione, nonché le caratteristiche dei soggetti beneficiari.

In linea generale, la tariffa disciplinata dal Decreto Ronchi ha permesso di compiere dei passi avanti nel settore dell’igiene urbana rappresentando un importante strumento sia per contenere le conseguenze ambientali, sia per diffondere - attraverso la copertura totale dei costi del servizio - un segnale più trasparente circa i costi per la collettività che derivano dai comportamenti degli utenti.

Le differenze tra la TARSU e la TIA sono riassunte nel prospetto seguente, dove sono riportate le implicazioni del passaggio dal regime tributario al regime tariffario.

A complicare il quadro è intervenuta però una sentenza della Corte Costituzionale (238/2009) che ha negato la natura tariffaria della TIA aprendo la questione relativa all’applicazione o meno dell’IVA ⁸. Sancita, inoltre, la natura tributaria della TIA, ne consegue che le entrate derivanti dalla tariffa, anche se riscosse dal gestore, confluiscono nella tesoreria comunale, costituendo esse – a tutti gli effetti – entrate tributarie del Comune.

⁷ Come si è già accennato, la Corte Costituzionale, con sentenza del 24 luglio n.238/2009, ha dichiarato illegittima l’applicazione dell’IVA sulla TIA in assenza di un legame diretto tra il servizio RSU e l’entità del prelievo.

⁸ Si veda il Riquadro 1.3 – La natura tributaria della TIA.

Le principali differenze tra TARSU e TIA

	TARSU	TIA pre-sentenza 238/2009	TIA post-sentenza 238/2009
natura del corrispettivo	tributario non si applica l'IVA	tariffario si applica l'IVA	tributario non si applica l'IVA
finanziamento	in parte attraverso il gettito della tassa (pari almeno al 50%), in parte attraverso altre voci del bilancio comunale	interamente (il 100%) attraverso le entrate tariffarie	interamente (il 100%) attraverso le entrate tariffarie
riscossione	Comune	Gestore	Gestore / Comune
modalità di allocazione dei costi	superfici corrette per tener conto della produzione di rifiuti di ciascuna categoria	superficie occupata, numero componenti nucleo familiare, tipologia di attività produttiva coefficienti presuntivi di producibilità	superficie occupata, numero componenti nucleo familiare, tipologia di attività produttiva coefficienti presuntivi di producibilità
tassazione ambientale	non obbligatoria; il Comune può prevedere riduzioni della TARSU correlate ai risultati della raccolta differenziata	la tariffa agisce come stimolo per ridurre la produzione ("chi più inquina più paga"); la partecipazione dell'utenza alla raccolta differenziata è incentivata dalla previsione obbligatoria di riduzioni della tariffa	la tariffa agisce come stimolo per ridurre la produzione ("chi più inquina più paga"); la partecipazione dell'utenza alla raccolta differenziata è incentivata dalla previsione obbligatoria di riduzioni della tariffa

Fonte: ns. elaborazioni

Riquadro 1.2 – L’articolazione della TIA per le utenze non domestiche

La procedura di calcolo della TIA è disciplinata nel D.P.R. 158/99, il c.d “Metodo normalizzato” e prevede:

1. la quantificazione del costo complessivo del servizio;
2. la distinzione tra costo fisso e variabile;
3. la ripartizione delle due componenti di costo (fisso e variabile) tra utenze domestiche e non domestiche;
4. l’articolazione della tariffa in base ai componenti il nucleo familiare (utenza domestica) e alla categoria produttiva (utenza non domestica).

Una volta definiti tutti i costi inerenti il servizio, il Metodo normalizzato impone la loro suddivisione (in base alla loro natura intrinseca) in costi fissi e costi variabili. Secondo il D.P.R. 158/99, tra i costi fissi rientrano il costo di spazzamento e lavaggio strade, i costi amministrativi per l’accertamento e la riscossione, il contenzioso, i costi generali di gestione, i costi comuni diversi, i costi per la gestione del capitale, gli investimenti per le opere ed i relativi ammortamenti. Tra i costi variabili si annoverano, invece, i costi di gestione, ovvero gli oneri per il personale, per i beni di consumo, per i servizi, i costi di raccolta, trattamento, smaltimento e riciclaggio dei rifiuti solidi urbani ed assimilati.

Successivamente alla ripartizione tra quota fissa e quota variabile si procede alla ripartizione dei costi tra utenze domestiche e utenze non domestiche; 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” (rifiuti prodotti, costi indotti, ...) al fine di allocare in maniera certa i costi tra le due categorie di utenza. Molto spesso però la mancanza di questi dati oggettivi impone il ricorso a tecniche di stima della quantità di rifiuti prodotti dalle diverse utenze ⁹.

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 (a copertura dei costi fissi) e da una parte variabile (a copertura dei costi variabili).

⁹ Circolare del Ministero dell’Ambiente del 07/10/1999 n. 618/99/17878/108.

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:

$TFund(i, Si)$ = 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, come definiti nelle tabelle del D.P.R. 158/99.

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 ($CVund$) e la quantità totale dei rifiuti prodotti dalle stesse utenze non domestiche ($QTund$);

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, come definiti nelle tabelle del D.P.R. 158/99.

Il costo unitario variabile allocato alle utenze non domestiche, quindi, 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) concretizza il principio "chi più produce più paga", ovvero traduce in tariffa la maggiore o minore propensione delle diverse attività a produrre rifiuti.

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 (trenta distinte categorie produttive per i Comuni con più di 5 mila abitanti, 21 categorie per i Comuni con meno di 5 mila abitanti).

Ciascun Comune fissa il livello di tali coefficienti e ne dà 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. E' opportuno segnalare che 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, salvo l'adozione di sistemi di misurazione puntuale che giustifichino la definizione di valori esterni all'intervallo di riferimento.

Riquadro 1.3 – La natura tributaria della TIA

Un recente intervento della Corte Costituzionale ha messo in discussione la natura tariffaria della tariffa di igiene ambientale (TIA).

Come si è avuto modo di comprendere, la natura tariffaria del corrispettivo introdotto con il D.Lgs. 22/97 comporta l'automatico assoggettamento dei corrispettivi all'applicazione dell'IVA. Diverso è il caso della TARSU, laddove, in presenza di un corrispettivo di natura tributaria, gli esborsi sono esclusi dall'ambito di applicazione dell'IVA.

La situazione si è ulteriormente complicata con l'introduzione della Tariffa integrata ambientale, regolata nel Codice d'Ambiente (D. Lgs. n. 152/06).

Sulla questione dell'applicabilità dell'IVA si è recentemente pronunciata la Corte Costituzionale che, con sentenza 238/09, ha messo in discussione la natura tariffaria della Tariffa di igiene ambientale¹⁰. Secondo la Corte Costituzionale, il servizio di gestione dei rifiuti presenta caratteristiche peculiari e complesse per essere inquadrato in un modello di "tipo negoziale" in senso proprio, giacché il gestore è comunque chiamato ad erogare il servizio anche in presenza di morosità dell'utente e, allo stesso tempo, l'utente è obbligato a sostenere l'onere per il finanziamento del servizio anche in caso di mancata fruizione del servizio. Oltre all'assenza di un rapporto contrattuale vero e proprio, tipico di un sistema economico a tariffa, i giudici costituzionali hanno anche osservato che non esiste un legame diretto tra il servizio erogato e il relativo corrispettivo, essendo la TIA commisurata a mere presunzioni forfetarie di producibilità dei rifiuti e non a misurazioni effettive.

A due anni dalla sentenza della Corte Costituzionale, il quadro circa l'applicabilità dell'IVA non è ancora chiaro nonostante alcuni interventi normativi, che però non sembrerebbero risolutivi, anche perché tra loro non coerenti.

Infatti, tra la fine del 2009 e l'inizio del 2010, due ordinanze della Corte Costituzionale¹¹, una sentenza della Corte di Cassazione¹² ed un parere della Corte dei Conti¹³, sono andate nella direzione di confermare quanto pronunciato dalla Suprema Corte.

¹⁰ Con sentenza 5297/2009 la Corte di Cassazione si è anche espressa sull'illegittimità dell'applicazione dell'IVA sulla TARSU.

¹¹ Ordinanze n. 300 del 16/11/2009 e n. 64 del 22/02/2010.

¹² Sentenza n. 8313/2010.

¹³ Parere Sezione Piemonte n. 65/2010.

Tuttavia, nel maggio 2010 il Governo ha emanato il D.L. 78/2010 che, all'art. 14 comma 33, fornisce l'interpretazione autentica della normativa sul servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti. Il provvedimento sancisce che le disposizioni dell'articolo di istituzione della Tariffa integrata ambientale *"si interpretano nel senso che la natura della tariffa ivi prevista non è tributaria."* Inoltre, in fase di approvazione, il Governo si è impegnato ad applicare tale interpretazione anche alla TIA ex Decreto Ronchi fino all'effettiva entrata in vigore del Codice d'Ambiente.

Ultimo provvedimento ufficiale in materia è rappresentato dalla Circolare n. 3/DF del Ministero dell'Economia e delle Finanze datata 11 novembre 2010. Innanzitutto, viene confermata l'esistenza di 4 possibili alternative di finanziamento del servizio RSU:

- TARSU ex D. Lgs. 507/93;
- TARSU con articolazione basata sul Decreto Ronchi (D.P.R.158/99);
- TIA ex Decreto Ronchi;
- Tariffa integrata ambientale su base TIA ex Decreto Ronchi.

In secondo luogo, viene confermata l'applicabilità alla TIA ex D.Lgs. 22/97 dell'interpretazione contenuta nel D.L. 78/2010 art. 14, con argomentazioni che non appaiono del tutto convincenti.

In particolare, viene sottolineato come il D. Lgs. n. 152/06 preveda che, in mancanza di provvedimenti attuativi, alla Tariffa integrata ambientale si applichi la normativa contenuta nel D.Lgs. 22/97. Da questo discenderebbe che, data la scadenza del termine per l'emanazione dei regolamenti, le due tariffe sarebbero, di fatto, regolate dalle medesime disposizioni e sarebbero, quindi, da considerare coincidenti.

La circolare conclude asserendo che l'interpretazione contenuta nel D.L. 78/2010 relativa alla natura non tributaria della Tariffa integrata ambientale è, dunque, da considerare valida anche per la Tariffa di igiene ambientale.

1.3 IL DIFFICILE PASSAGGIO TARSU-TIA

L'adozione della TIA da parte dei Comuni non è avvenuta in maniera immediata; il passaggio dal regime tributario al regime tariffario avrebbe comportato infatti un aumento dei costi e, quindi, un aggravio della spesa sostenuta da famiglie e imprese. Come sottolineato in precedenza, l'introduzione della TIA prevede la copertura integrale dei costi di gestione con il gettito della tariffa, diversamente da quanto accade sotto il regime TARSU, con i Comuni che tendono a coprire parte dei costi del servizio con altre voci del bilancio comunale.

Al fine di evitare un passaggio traumatico, il legislatore è intervenuto a più riprese prorogando i termini dell'entrata a regime della TIA, fissati:

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

Nel frattempo però, con l'adozione del Codice dell'Ambiente (D.Lgs 152/06), il quadro normativo è cambiato nuovamente, con l'introduzione di una nuova tariffa di gestione dei rifiuti (TGR) che, nelle intenzioni del legislatore, avrebbe dovuto sostituire sia la TIA sia la TARSU, una volta emanato il regolamento attuativo da parte del Ministero dell'Ambiente.

Con la Finanziaria per il 2007 prima e con quella per il 2008 poi, la situazione pre-esistente è stata addirittura "congelata": le leggi di bilancio hanno impedito, dopo il 2006, nuovi passaggi alla TIA in attesa dell'emanazione del regolamento attuativo della nuova TGR.

Nel 2008, un successivo intervento (D.L. 208/08, convertito con modificazioni in Legge 13/09) è sembrato fissare dei termini certi: si concedeva, infatti, ai Comuni la facoltà di adottare la nuova TGR ¹⁴ "ai sensi delle disposizioni

¹⁴ Articolo 5, comma 2-quarter del D.L. 208/2008 convertito con modificazioni dalla L. 13/09. Il dettato normativo recita che i Comuni possono ugualmente "adottare la tariffa integrata ambientale (TIA) ai sensi delle disposizioni legislative e regolamenti vigenti". Il dettato normativo originario del Codice dell'Ambiente faceva riferimento, invece, alla tariffa di gestione dei rifiuti. Dal momento che la tariffa integrata ambientale, introdotta dalla L. 13/09, presenta lo stesso acronimo della Tariffa d'igiene ambientale prevista dal Decreto Ronchi, in questo Rapporto si farà riferimento alla tariffa di gestione dei rifiuti solidi urbani (TGR) per indicare la nuova tariffa introdotta dal Codice dell'Ambiente.

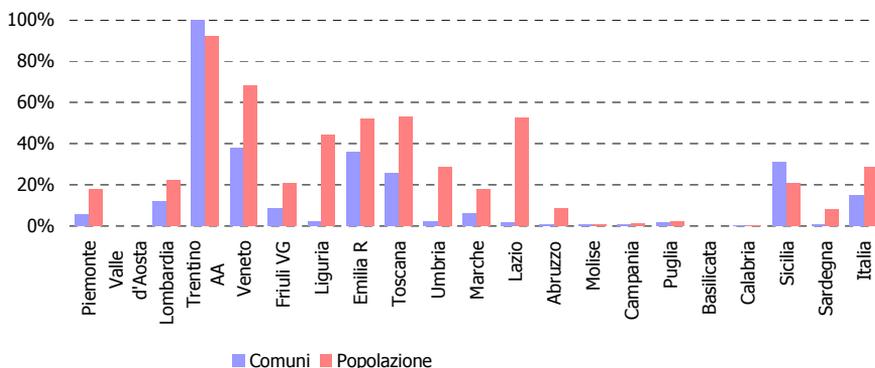
e dei regolamenti vigenti” nell’eventualità in cui il regolamento di attuazione della TGR non fosse stato emanato entro il 30 giugno 2009. Questa certezza è durata però breve tempo: con il D.L. 78/09, convertito in Legge 102/2009, il termine di giugno 2009 è stato prorogato al 31 dicembre 2009 e quindi spostato al 30 giugno 2010 dal D.L. 194/2009 (c.d. “Mille proroghe”), convertito in Legge 25/2010.

Ad oggi, in Italia, solo il 15% degli oltre 8000 Comuni ha adottato la tariffa di igiene ambientale. Secondo i dati dell’ultimo Rapporto sui Rifiuti pubblicato dall’ISPRA ¹⁵, i Comuni a TIA sono principalmente localizzati nel Nord Italia; in particolare, tutti i Comuni del Trentino Alto Adige hanno già effettuato il passaggio a tariffa e risultano particolarmente elevate le percentuali di Comuni a tariffa in Emilia-Romagna (36% del totale) e Veneto (38%).

Al Centro-Sud, invece, il passaggio a tariffa ha interessato un numero contenuto di realtà locali, con l’eccezione della Toscana, nel Centro, e della Sicilia, nel Sud, dove la percentuale di Comuni a tariffa è pari, rispettivamente, al 26 e al 31%.

Il grafico seguente illustra, per ciascuna regione italiana, la percentuale di Comuni e relativa popolazione a TIA riferita all’anno 2009.

Comuni e popolazione passati a TIA. Anno 2009
- % di copertura regionale -



Fonte: ns. elaborazioni su dati ISPRA (ex APAT)

¹⁵ Istituto Superiore per la Protezione dell’Ambiente (ISPRA), Rapporto Rifiuti 2009.

In Italia il "tasso di copertura" sfiora il 30% ma con forti disomogeneità a livello territoriale. Nel Mezzogiorno la quota di popolazione servita da Comuni a TIA è compresa in un intervallo tra lo zero della Basilicata e il 21% della Sicilia; mentre al Nord l'indice di copertura raggiunge valori significativi soprattutto in Trentino Alto Adige e Veneto. Val d'Aosta e Basilicata rappresentano invece le uniche regioni in cui nessun Comune ha ancora effettuato il passaggio a tariffa.

Dal confronto tra la quota del numero dei Comuni che hanno adottato la tariffa (15%) e la quota della popolazione residente migrata a tariffa (29%), si intuisce chiaramente come il passaggio a TIA sia stata una scelta che ha interessato prevalentemente i Comuni di maggiori dimensioni.

CAPITOLO 2

LA SPESA RSU IN BASILICATA

2.1 IL PERCORSO DI LAVORO

Al fine di analizzare la spesa sostenuta da famiglie e imprese in Basilicata per il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, si è proceduto attraverso le seguenti fasi:

- raccolta degli atti amministrativi ufficiali contenenti l'approvazione delle TARSU per l'anno 2010 e dei regolamenti di applicazione delle stesse nei Comuni lucani con oltre 5 mila abitanti;
- popolamento in *database* dei corrispettivi pagati dalle utenze domestiche e non domestiche;
- costruzione di profili tipo di utenza domestica e non;
- simulazione della spesa per il servizio RSU per ciascun profilo di utenza isolato.

2.1.1 LA RACCOLTA DEI DATI E L'IMPLEMENTAZIONE DEL DATABASE

La raccolta della documentazione ufficiale è stata effettuata mediante contatti diretti con gli Uffici Tributi dei Comuni della fascia dimensionale individuata (i contatti sono stati preceduti da una lettera di presentazione del progetto inviata ai sindaci, per motivarne e acquisirne la collaborazione).

All'indagine hanno aderito 31 dei 32 Comuni lucani con popolazione superiore a 5 mila abitanti; per tutti i 31 Comuni sono stati acquisiti i prospetti dei corrispettivi RSU, in 25 casi corredati dalle delibere di approvazione e in 23 casi dai regolamenti di applicazione.

Come si può osservare nel prospetto seguente, le realtà indagate rappresentano una parte cospicua della popolazione regionale complessiva: per quanto riguarda i prospetti tariffari, in particolare, il *panel* di Comuni copre quasi i 2/3 della popolazione dell'intera regione (58% nella provincia di Potenza, 79% in quella di Matera).

Risultati della fase di raccolta dei documenti amministrativi ufficiali

	comuni > 5000 ab.	totale comuni	popolaz. > 5000 ab.	popolaz. totale	Prospetti tariffe (TARSU)			
					numero comuni	popolaz.	% pop. > 5000 ab.	% pop. totale
Matera	13	31	169.247	203.770	12	161.581	95,5	79,3
Potenza	19	100	223.399	386.831	19	223.399	100,0	57,8
Basilicata	32	131	392.646	590.601	31	384.980	98,0	65,2

	comuni > 5000 ab.	totale comuni	popolaz. > 5000 ab.	popolaz. totale	Delibere di approvazione			
					numero comuni	popolaz.	% pop. > 5000 ab.	% pop. totale
Matera	13	31	169.247	203.770	9	140.507	83,0	69,0
Potenza	19	100	223.399	386.831	16	206.371	92,4	53,3
Basilicata	32	131	392.646	590.601	25	346.878	88,3	58,7

	comuni > 5000 ab.	totale comuni	popolaz. > 5000 ab.	popolaz. totale	Regolamenti tariffari			
					numero comuni	popolaz.	% pop. > 5000 ab.	% pop. totale
Matera	13	31	169.247	203.770	10	142.369	84,1	69,9
Potenza	19	100	223.399	386.831	13	172.607	77,3	44,6
Basilicata	32	131	392.646	590.601	23	314.976	80,2	53,3

Fonte: ns. elaborazioni

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.

A livello nazionale, 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 un serie di sub-attività specifiche¹⁶;
- per quanto riguarda la TARSU¹⁷, il D.Lgs. 507/1993 definisce l'articolazione di massima cui i Comuni devono attenersi per determinare le tariffe da

¹⁶ Per i Comuni con meno di 5 mila abitanti, la classificazione viene semplificata e il numero di categorie si riduce a 22.

¹⁷ 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

applicare a categorie ed eventuali sotto-categorie di utenza non domestica, individuando complessivamente sei classi di attività (dalla A alla F).

Nel corso dell'indagine è emerso, quindi, 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. 158/1999¹⁸, 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 optato di organizzare 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 quali è emerso che non sono rari i casi in cui vengono definiti livelli tariffari per le singole attività che si differenziano rispetto a quelli 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. Laddove ciò non è stato possibile si è scelto invece di non implementare 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 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).

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".

¹⁸ In realtà, anche molti dei Comuni con più di 5 mila abitanti utilizzano la classificazione "semplificata".

2.1.2 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 domestica e 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 dei profili di utenza tipo, combinazione tra diverse tipologie di nucleo familiare o di attività produttiva e la metratura del locale occupata ad uso produttivo o abitativo. Va subito precisato, infatti, 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 quest'ultime, tra le diverse tipologie di nucleo familiare ed attività produttiva.

Per analizzare la spesa del servizio RSU sostenuta dalle famiglie nei Comuni oggetto d'indagine sono state considerate 3 tipologie di utenza domestica residente:

- famiglia con un solo componente
- famiglia con 3 componenti
- famiglia con 5 componenti

A ciascuna categoria di utenza è stata poi associata una superficie indicativa, rispettivamente di: 50 mq, 80 mq e 120 mq, al fine di isolare i "profili tipo di utenza domestica". L'associazione tra tipologia di nucleo familiare e superficie abitativa è stata effettuata analizzando i dati del censimento ISTAT 2001¹⁹.

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

- albergo²⁰
- piccolo supermercato di quartiere
- ristorante
- bar
- negozio di ortofrutta

¹⁹ ISTAT, Censimento della popolazione e delle abitazioni, 2001.

²⁰ E' stata presa a riferimento la categoria 8 del D.P.R. 158/99 relativa agli "Albergo senza ristorante".

A ciascuno dei cinque raggruppamenti è stata poi associata una superficie indicativa dei locali in cui viene esercitata l'attività di impresa ²¹: 1.000 mq per l'albergo, 200 mq per il piccolo supermercato, 180 mq per il ristorante, 80 mq per il bar e 60 mq per il negozio di ortofrutta. Ciascuna coppia di attività-superficie individua dei "profili tipo" di utenza non domestica in relazione ai quali è possibile quantificare la spesa e operare delle comparazioni territoriali.

E' opportuno precisare che i profili isolati sono indicativi e funzionali ad illustrare le potenzialità dello strumento di monitoraggio delle tariffe: come si vedrà più avanti, i risultati che si ottengono, in termini di ordinamento della spesa tra le diverse geografie, sono strettamente dipendenti dal profilo analizzato, cambiando il quale è possibile che muti anche l'ordinamento.

La spesa è calcolata al lordo delle imposte, ovvero includendo l'addizionale provinciale e l'imposta erariale.

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

Con la prima si intende un esercizio di confronto della spesa RSU sostenuta per l'anno 2009 nei Comuni di Matera e Potenza con quella sostenuta in un insieme di Comuni capoluogo di provincia distribuiti sul territorio nazionale ²².

Con il *benchmarking* interno si intende, invece, un'analisi della spesa RSU all'interno dei confini delle province di Matera e Potenza avendo come perimetro di rilevazione i comuni con popolazione superiore ai 5 mila abitanti (in questo caso, l'anno di riferimento è il 2010).

La simulazione della spesa è stata effettuata non considerando le possibili agevolazioni che ciascun ente locale può concedere a specifiche attività produttive. Ad esempio, dalla lettura dei regolamenti di applicazione della tassa 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

²¹ L'associazione tra attività produttiva e superficie occupata è effettuata analizzando i dati ISTAT del Censimento dell'industria e dei servizi, 2001.

²² Il confronto nazionale tra i Comuni di Matera e Potenza e il *panel* di Comuni capoluogo di Provincia è stato condotto utilizzando le tariffe 2009 perché le ultime disponibili al momento della stesura del Rapporto.

solidi urbani) e il soggetto interessato dimostri l'osservanza della normativa sul loro smaltimento ²³.

Per quanto riguarda le utenze domestiche, nelle simulazioni del profilo "1 componente in 50 mq" non si è tenuto conto della riduzione per unico occupante, laddove prevista; ciò in considerazione del fatto che non è stato possibile accertare, per tutti i Comuni indagati, la presenza o meno di questa forma di sconto.

Gli esercizi di *benchmarking* proposti non hanno l'obiettivo di stilare una graduatoria dei "buoni" e 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 utenza domestica e non domestica selezionati, è stata messa a confronto la spesa del servizio RSU registrata nel 2009 nei Comuni di Matera e Potenza con quella di un *panel* di 90 Comuni capoluogo di provincia in Italia (questo *panel* concentra, 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).

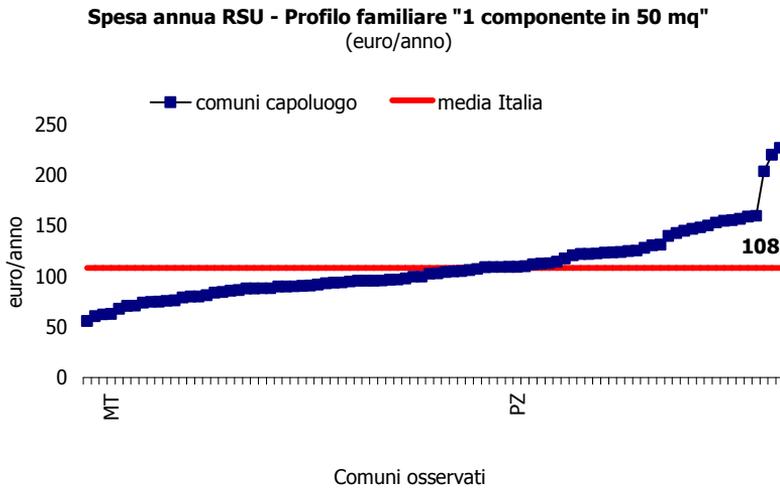
A livello nazionale, l'esborso medio per le utenze domestiche varia da 108 euro/anno per il profilo mono componente residente in 50 mq a 294 euro/anno per una famiglia di 5 componenti con un'abitazione di 120 mq.

A parità di profilo familiare si registra un'ampia variabilità della spesa. Per un nucleo familiare di 3 componenti in 80 mq la spesa annua può oscillare da un minimo di 97 euro ad un massimo di oltre 360 euro. Per tutti i profili l'esborso massimo si colloca su livelli 4 volte superiori all'esborso minimo, con una deviazione standard pari a circa il 30% della spesa media di profilo.

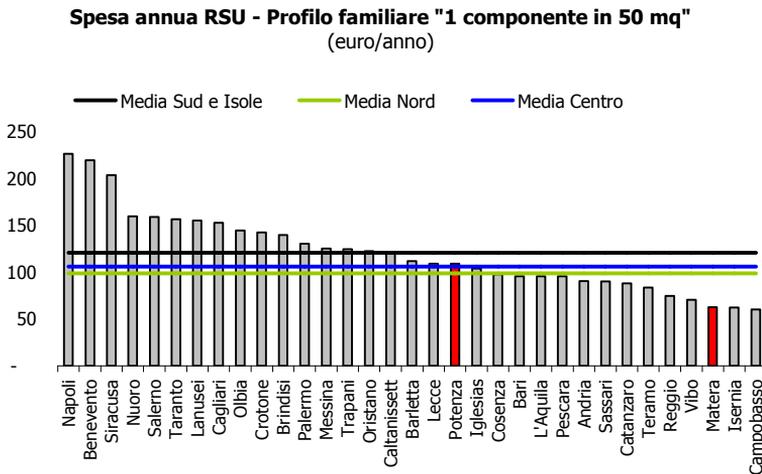
Il comune di Potenza mostra sempre valori prossimi alla media nazionale o leggermente inferiori; mentre a Matera gli esborsi sono nettamente più bassi e pari a circa la metà di quelli registrati nel *panel* esaminato.

²³ I profili di utenza non domestica isolati non dovrebbero comunque rientrare nella casistica di quelle attività produttive beneficiare di questo tipo di agevolazioni.

Focalizzando l'attenzione sul Mezzogiorno, Matera si colloca al terzo posto della graduatoria della spesa più conveniente, dopo i comuni di Isernia e di Campobasso; a Potenza, invece, la spesa risulta marginalmente inferiore alla media di area.

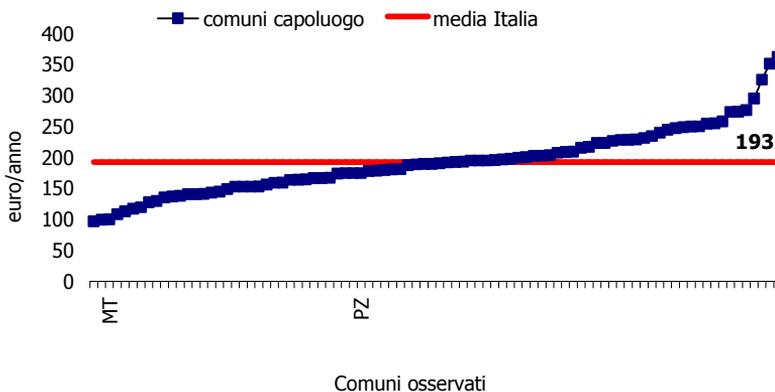


Fonte: ns. elaborazioni



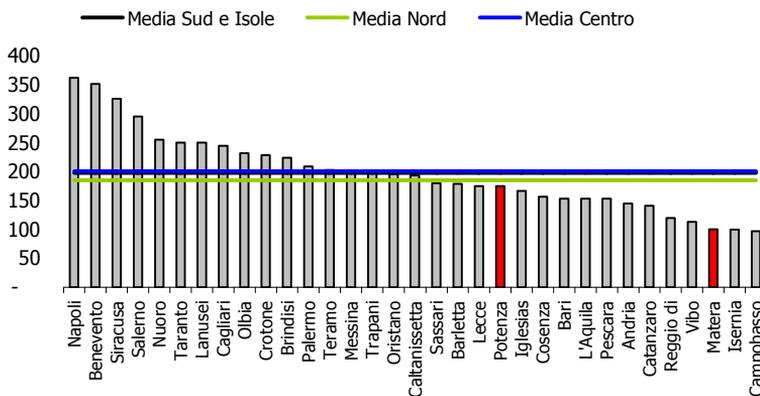
Fonte: ns. elaborazioni

Spesa RSU - Profilo familiare "3 componenti in 80 mq"
(euro/anno)



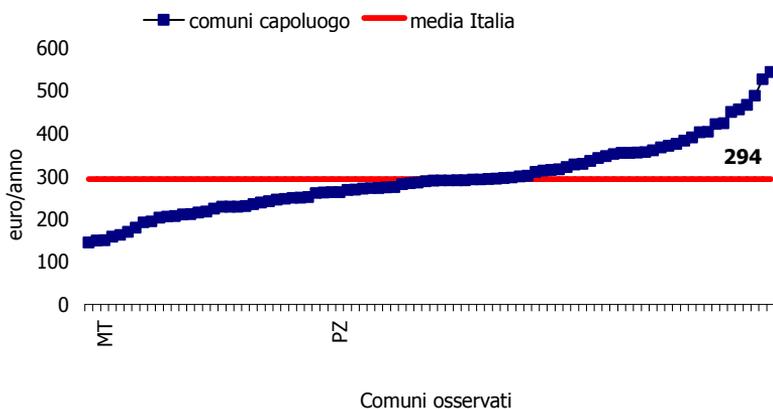
Fonte: ns. elaborazioni

Spesa annua RSU - Profilo familiare "3 componenti in 80 mq"
(euro/anno)



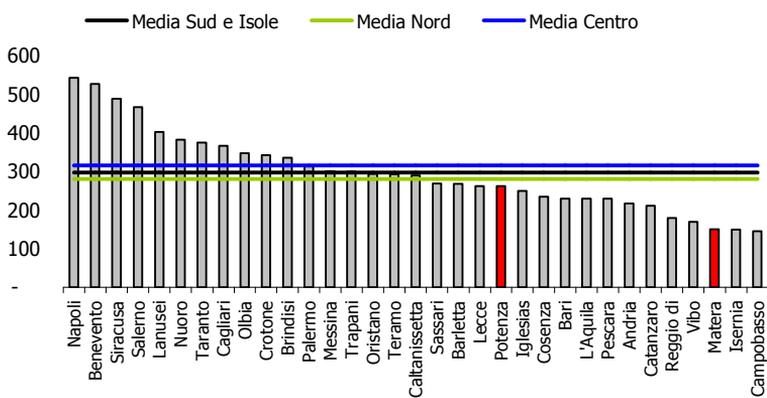
Fonte: ns. elaborazioni

Spesa RSU - Profilo familiare "5 componenti in 120 mq"
(euro/anno)



Fonte: ns. elaborazioni

Spesa annua RSU - Profilo familiare "5 componenti in 120 mq"
(euro/anno)



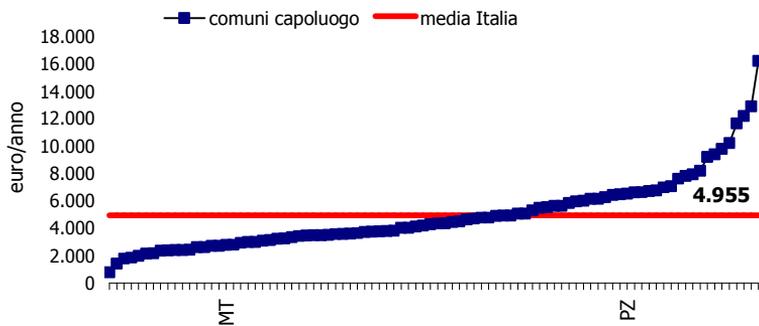
Fonte: ns. elaborazioni

Anche nell'ambito dei profili tipo delle utenze non domestiche si rileva una variabilità piuttosto marcata a livello nazionale: per ciascun profilo di impresa la spesa più elevata si posiziona su livelli sempre superiori a 9 volte la spesa più contenuta e si spinge fino a 41 volte per il "Negozio di ortofrutta".

Nel comune di Matera gli esborsi sono inferiori al valore di riferimento nazionale per tutti i profili tipo esaminati per i quali è stato possibile reperire i corrispettivi unitari ²⁴. Il comune di Potenza, al contrario, presenta valori al di sotto della media solo per il profilo "Bar", mentre si colloca al di sopra di essa per i profili "Albergo" e "Supermercato" e resta in linea per i profili "Ristorante" e "Negozio di ortofrutta".

²⁴ Dal prospetto tariffario pubblicato dal comune di Matera non è stato possibile individuare in modo inequivocabile i corrispettivi applicati alle categorie dei "bar" e dei "negozi di ortofrutta".

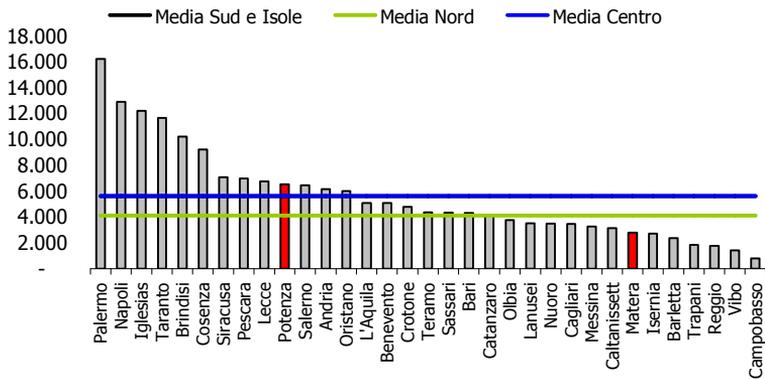
Spesa RSU - Profilo "Albergo di 1.000 mq"
(euro/anno)



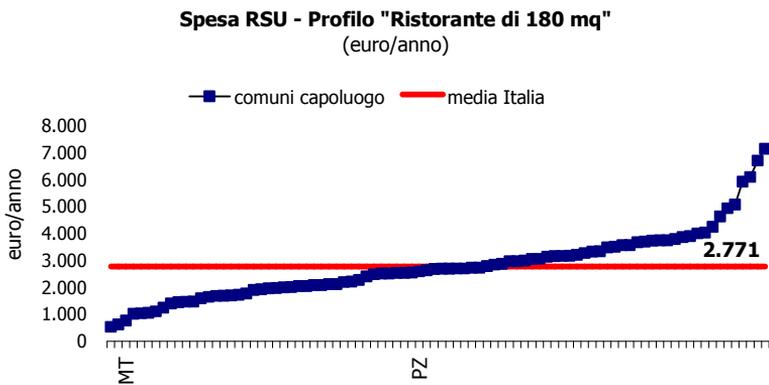
Comuni osservati

Fonte: ns. elaborazioni

Spesa annua RSU - Profilo "Albergo di 1.000 mq"
(euro/anno)

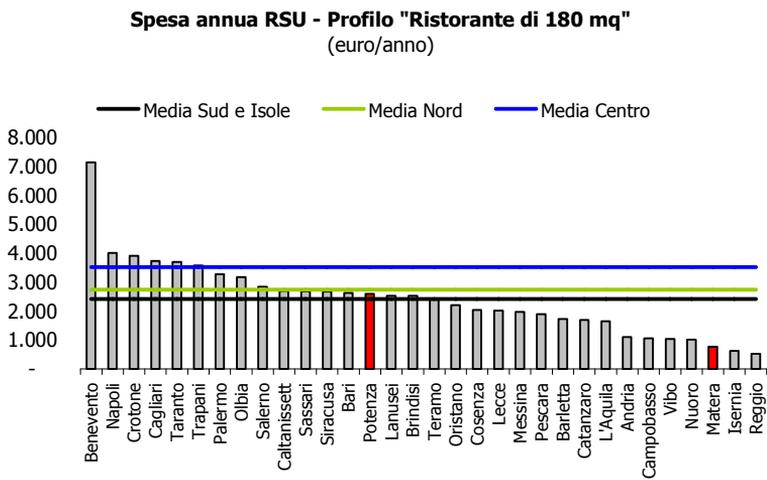


Fonte: ns. elaborazioni



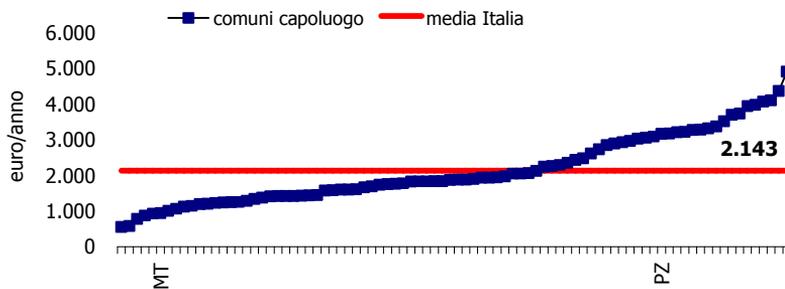
Comuni osservati

Fonte: ns. elaborazioni



Fonte: ns. elaborazioni

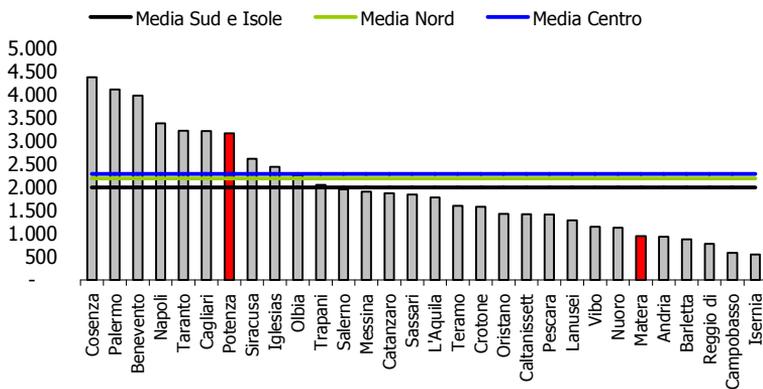
Spesa RSU - Profilo "Supermercato di 200 mq"
(euro/anno)



Comuni osservati

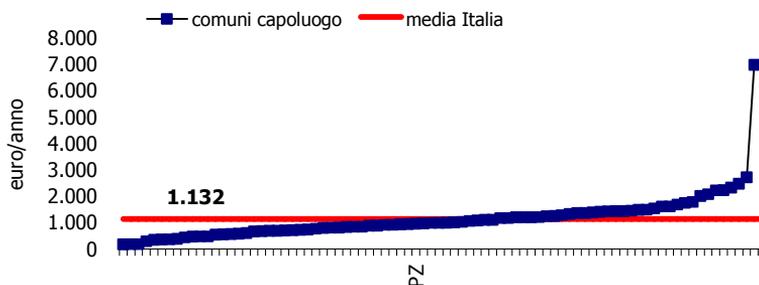
Fonte: ns. elaborazioni

Spesa annua RSU - Profilo "Supermercato di 200 mq"
(euro/anno)



Fonte: ns. elaborazioni

Spesa RSU - Profilo "Negozio di ortofrutta di 60 mq"
(euro/anno)

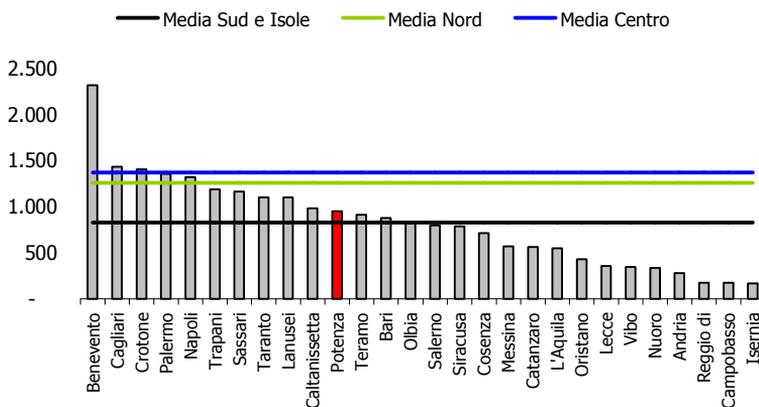


Comuni osservati

n.b. : per il Comune di Matera non è stato possibile raccordare le tariffe per questa categoria

Fonte: ns. elaborazioni

Spesa annua RSU - Profilo "Negozio di ortofrutta di 60 mq"
(euro/anno)



n.b. : per il Comune di Matera non è stato possibile raccordare le tariffe per questa categoria

Fonte: ns. elaborazioni

Le differenze nel costo di gestione del servizio, alla base della variabilità territoriale della spesa, possono essere il risultato di diversi fattori, 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 istituendo isole ecologiche presso le quali i cittadini possano conferire i rifiuti);
- una diversa dimensione comunale in termini di popolazione. Alcuni studi hanno mostrato come esista una relazione positiva tra l'aumento della popolazione e il costo pro-capite del servizio ²⁵. In parte, questa relazione è spiegata dal fatto che, nei piccoli Comuni, il servizio di igiene urbana è gestito in economia dall'ente locale, con imputazione di alcuni costi (ad esempio, quelli per il personale) in voci del bilancio comunale diverse da quelle relative all'igiene urbana. Al crescere della popolazione, inoltre, il costo pro-capite del servizio RSU aumenta in conseguenza dell'incremento della produzione pro-capite di rifiuti (nei comuni più popolosi, infatti, risulta maggiore il ricorso all'acquisto di beni primari, in particolare generi alimentari, che si traduce in una maggiore produzione di imballaggi);
- 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 sia concentrato un numero elevato di attività commerciali e 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 assenza di quest'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 in precedenza, 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 TAR SU è limitato al 50%. Si può quindi facilmente in-

²⁵ Rapporto Rifiuti 2009, ISPRA.

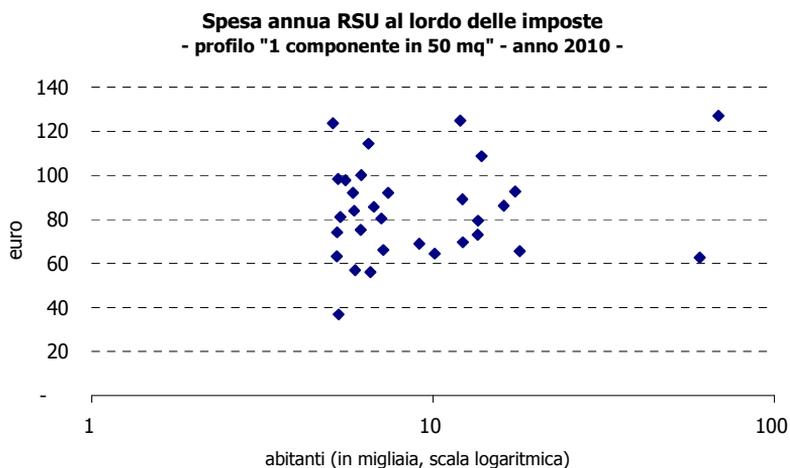
tuire come nei Comuni che finanziano il servizio di igiene ambientale tramite tassa parte dei costi venga coperta attraverso la fiscalità generale;

- 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).

2.3 BENCHMARKING INTERNO

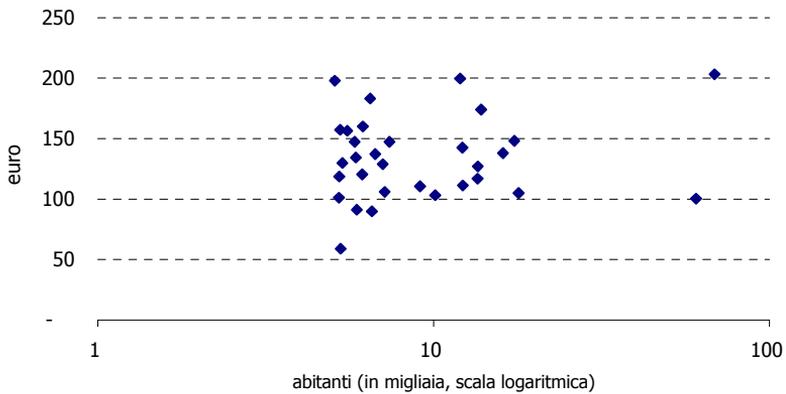
I grafici seguenti mostrano la spesa per l'anno 2010, al lordo delle imposte, per ciascun profilo tipo di utenza domestica isolato. Emergono in modo piuttosto chiaro due evidenze:

- una debole correlazione positiva tra numero di abitanti e spesa;
- un'ampia variabilità della spesa anche a parità di dimensioni.



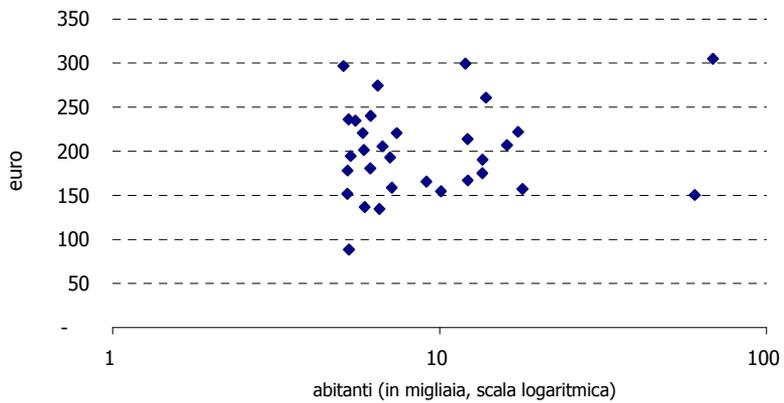
Fonte: ns. elaborazioni

Spesa annua RSU al lordo delle imposte
- profilo "3 componenti in 80 mq" - anno 2010 -



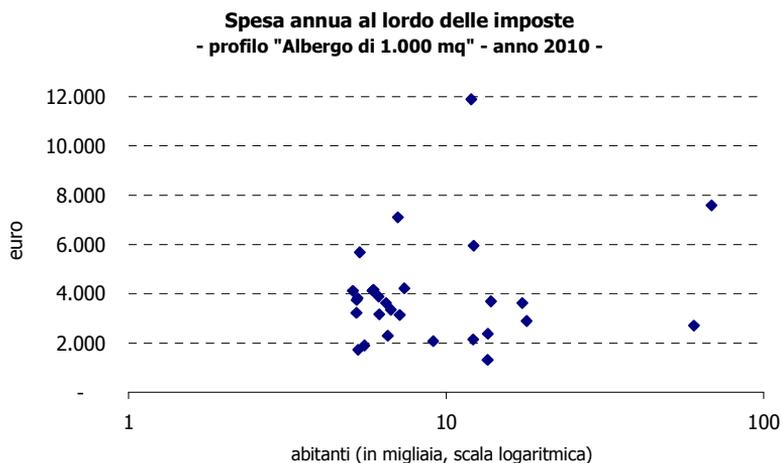
Fonte: ns. elaborazioni

Spesa annua RSU al lordo delle imposte
- profilo "5 componenti in 120 mq" - anno 2010 -

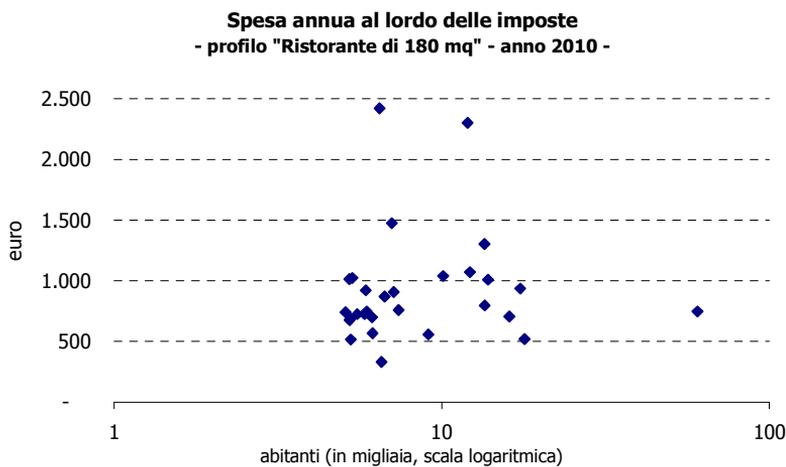


Fonte: ns. elaborazioni

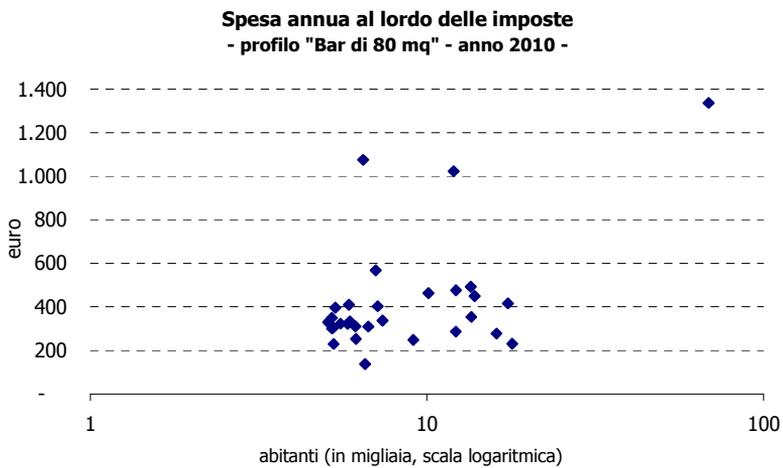
Osservazioni analoghe sono estendibili ai profili di utenza non domestica selezionati, come si può rilevare dai grafici seguenti.



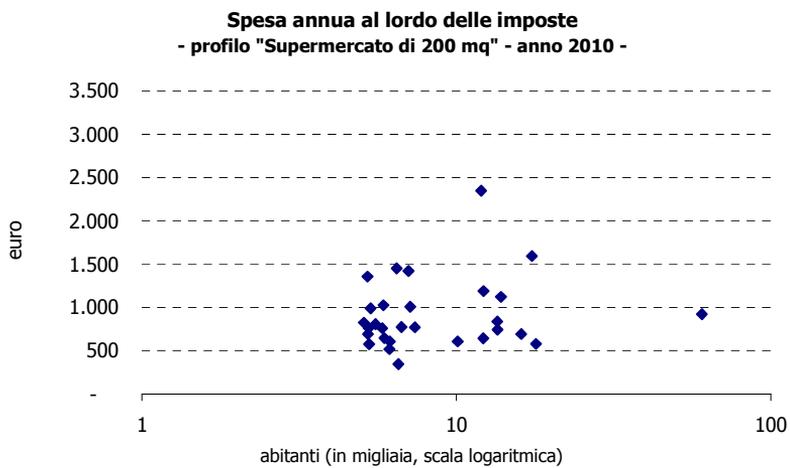
Fonte: ns. elaborazioni



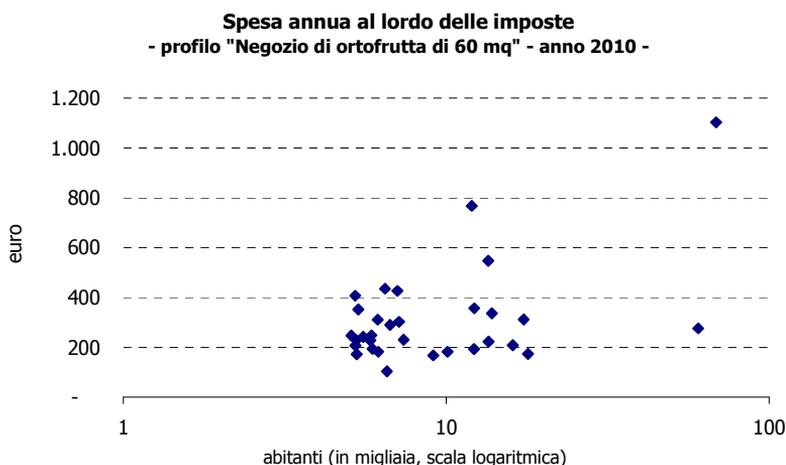
Fonte: ns. elaborazioni



Fonte: ns. elaborazioni



Fonte: ns. elaborazioni



Fonte: ns. elaborazioni

Come si è già accennato, questa variabilità può riflettere diversi fattori. In questa sede l'analisi si limita a verificare la presenza o meno di alcune regolarità attese relative all'incremento dei livelli tributari unitari all'aumento della dimensione abitativa delle realtà considerate.

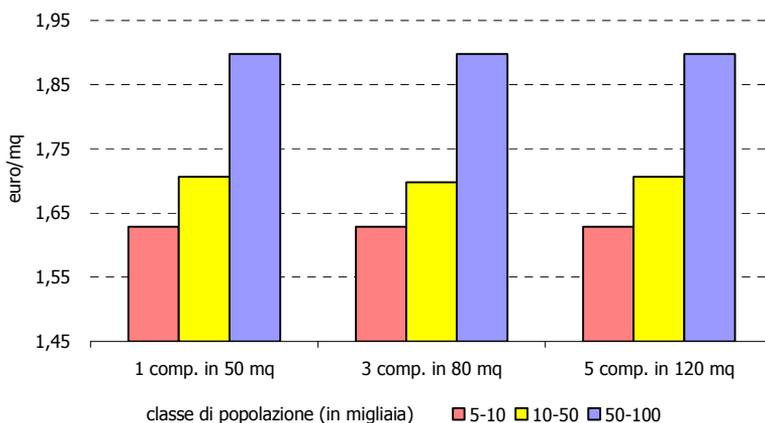
Alcuni studi, infatti, hanno rilevato una correlazione positiva tra i volumi di rifiuti pro-capite prodotti e la classe dimensionale dei comuni: all'aumentare della popolazione i rifiuti prodotti aumentano più che proporzionalmente. A questo bisogna aggiungere che, per caratteristiche strutturali, il servizio RSU sembrerebbe non essere caratterizzato da apprezzabili economie di scala; questo significa che, all'aumentare delle quantità di rifiuti raccolti e smaltiti, i costi salgono in misura quasi proporzionale. Date queste due considerazioni, è plausibile attendersi un aumento dei costi, e quindi dei corrispettivi unitari, al crescere della popolazione.

I grafici seguenti mostrano la spesa unitaria per profilo tipo di utenze domestiche e non domestiche 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 tre classi di popolazione:

- comuni con popolazione tra 5 mila e 10 mila abitanti
- comuni con popolazione tra 10 mila e 50 mila abitanti
- comuni con popolazione tra 50 mila e 100 mila abitanti

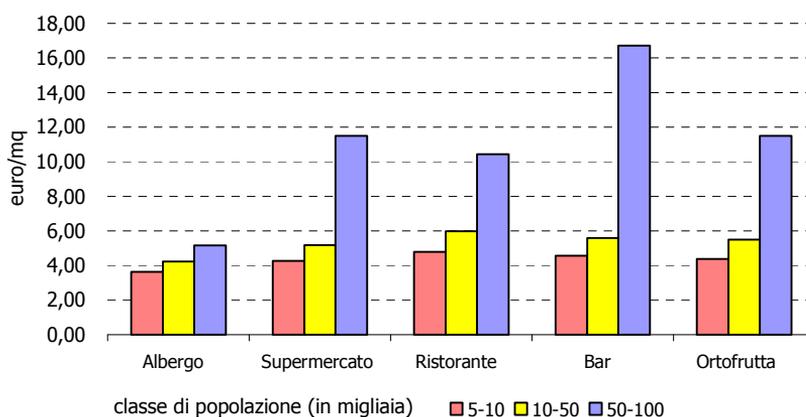
Per tutti i profili di utenze domestiche considerati, la spesa unitaria sostenuta cresce all'aumentare della dimensione abitativa, con un incremento del 4% nel passaggio dalla classe di popolazione minore (5-10 mila abitanti) alla classe centrale (10-50 mila abitanti) e un ulteriore incremento dell'11% nel successivo spostamento alla classe superiore (50-100 mila abitanti).

Spesa media unitaria per profili tipo di utenze domestiche
Spesa all inclusive al lordo di scontistiche e/o agevolazioni - anno 2010



Fonte: ns. elaborazioni

Spesa media unitaria per profili tipo di utenze non domestiche
Spesa all inclusive al lordo di scontistiche e/o agevolazioni - anno 2010



n.b.: Bar e Ortofrutta non includono i corrispettivi applicati nel comune di Matera

Fonte: ns. elaborazioni

Per le utenze non domestiche la progressività dei corrispettivi unitari è meno marcata per il profilo "Albergo", mentre per gli altri profili il "salto" di spesa nel passaggio dalla classe demografica centrale (10-50 mila) a quella superiore (50-100 mila) è molto maggiore rispetto al differenziale rilevabile tra le prime due classi (5-10 mila e 10-50 mila abitanti).

Considerato che, nella classe superiore, ricadono solo i due comuni capoluogo, si evince che la spesa a Matera e Potenza è più elevata rispetto a quella riscontrata nel resto della regione. L'analisi più dettagliata delle tariffe RSU applicate all'interno delle due province (cfr. capitolo seguente) segnala come tale risultato sia ascrivibile esclusivamente al comune di Potenza.

CAPITOLO 3

FOCUS PROVINCIALI

3.1 PROVINCIA DI MATERA

All'indagine condotta nella provincia di Matera hanno aderito 12 dei 13 comuni con oltre 5 mila abitanti, che costituiscono il *panel* individuato per l'avvio del sistema di monitoraggio dei corrispettivi RSU.

Nei 12 comuni si concentrano oltre 160 mila abitanti, quasi l'80% della popolazione provinciale complessiva; in tutti si applica la TARSU.

Documenti ufficiali raccolti
- Comuni con oltre 5.000 abitanti della Provincia di Matera -

	Popolazione	Regime (TARSU/TIA)	Prospetti tariffe 2010	Delibera approvazione	Regolamenti
Matera	60.383	TARSU	x	x	x
Pisticci	17.925	TARSU	x	x	x
Policoro	16.085	TARSU	x	x	x
Bernalda	12.207	TARSU	x	x	x
Montescaglioso	10.101	TARSU	x	x	n.d.
Ferrandina	9.111	TARSU	x	n.d.	n.d.
Montalbano Jonico	7.666	TARSU	n.d.	n.d.	n.d.
Scanzano Jonico	7.142	TARSU	x	x	x
Nova Siri	6.698	TARSU	x	n.d.	x
Tricarico	5.904	TARSU	x	x	x
Grassano	5.529	TARSU	x	x	x
Irsina	5.265	TARSU	x	n.d.	x
Tursi	5.231	TARSU	x	x	x
totale	169.247		12	9	10

"n.d." = non disponibile

Fonte: indagine diretta

LA SPESA RSU 2010 PER LE UTENZE DOMESTICHE

Anche in ambito provinciale, l'analisi della spesa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti sostenuta dalle utenze domestiche è stata effettuata confrontando l'esborso totale e al metro quadro (al lordo delle imposte, ovvero considerando l'addizionale provinciale del 5%) di tre profili tipo: "1 compo-

nente in un'abitazione di 50 mq", "3 componenti in un'abitazione di 80 mq" e "5 componenti in un'abitazione di 120 mq" .

Come si può osservare nella tabella, i livelli di spesa più bassi, per tutti i profili esaminati, si registrano nel comune di Tricarico, dove gli esborsi annui sono inferiori del 23% alla media provinciale; l'onere più elevato, per contro, si rileva nel comune di Irsina, con valori che superano del 30% il dato medio.

Anche il comune capoluogo evidenzia un costo del servizio RSU per le utenze domestiche significativamente contenuto (12 euro in meno, rispetto alla media, per i nuclei familiari mono-componente, 29 euro in meno per i nuclei composti da 5 componenti).

Spesa annua al lordo delle imposte per "profili tipo"
- spesa all inclusive al lordo di scontistiche e/o agevolazioni -

	classi di popolazione (migliaia)	1 comp. 50 mq	3 comp. 80 mq	5 comp. 120 mq
euro/anno				
Irsina	da 5 a 10	98,33	157,32	235,98
Grassano	da 5 a 10	97,75	156,40	234,60
Policoro	da 10 a 50	86,25	138,00	207,00
Nova Siri	da 5 a 10	85,68	137,08	205,62
Tursi	da 5 a 10	74,18	118,68	178,02
Bernalda	da 10 a 50	69,58	111,32	166,98
Ferrandina	da 5 a 10	69,00	110,40	165,60
Scanzano Jonico	da 5 a 10	66,13	105,80	158,70
Pisticci	da 10 a 50	65,55	104,88	157,32
Montescaglioso	da 10 a 50	64,40	103,04	154,56
Matera	> 50	62,68	100,28	150,42
Tricarico	da 5 a 10	56,93	91,08	136,62
media provinciale		74,70	119,52	179,29
euro/mq				
	> 50	94,88	151,80	227,70
Basilicata	da 10 a 50	85,33	136,52	204,79
	da 5 a 10	81,41	130,26	195,39
media regionale		83,54	133,67	200,51

"-" = dato non disponibile

Fonte: ns. elaborazioni

All'interno di ciascun comune, la variabilità dei corrispettivi pagati dai profili individuati riflette unicamente la diversa metratura abitativa; la TARSU, infatti, è modulata sulla base della sola superficie in mq degli immobili, a prescindere dal numero dei componenti il nucleo abitativo. L'eccezione è costituita dalle abitazioni con un unico occupante, per le quali i Comuni possono prevedere, nei regolamenti di applicazione del tributo, una riduzione della base imponibile. Nella simulazione effettuata, tuttavia, la spesa è stata calcolata al lordo di queste riduzioni poiché, come già accennato, non è stato sempre possibile rilevare la loro presenza o meno nei comuni indagati.

Per tali ragioni, in termini di spesa unitaria (euro per mq), i corrispettivi rimangono costanti lungo i tre profili domestici considerati.

Spesa annua unitaria al lordo delle imposte per "profili tipo"
- spesa *all inclusive* al lordo di scontistiche e/o agevolazioni -

	classi di popolazione (migliaia)	1 comp.	3 comp.	5 comp.
		50 mq	80 mq	120 mq
euro/anno				
Irsina	da 5 a 10	1,97	1,97	1,97
Grassano	da 5 a 10	1,96	1,96	1,96
Policoro	da 10 a 50	1,73	1,73	1,73
Nova Siri	da 5 a 10	1,71	1,71	1,71
Tursi	da 5 a 10	1,48	1,48	1,48
Bernalda	da 10 a 50	1,39	1,39	1,39
Ferrandina	da 5 a 10	1,38	1,38	1,38
Scanzano Jonico	da 5 a 10	1,32	1,32	1,32
Pisticci	da 10 a 50	1,31	1,31	1,31
Montescaglioso	da 10 a 50	1,29	1,29	1,29
Matera	> 50	1,25	1,25	1,25
Tricarico	da 5 a 10	1,14	1,14	1,14
media provinciale		1,49	1,49	1,49
euro/mq				
	> 50	1,90	1,90	1,90
Basilicata	da 10 a 50	1,71	1,71	1,71
	da 5 a 10	1,63	1,63	1,63
media regionale		1,67	1,67	1,67

"-" = dato non disponibile

Fonte: ns. elaborazioni

LA SPESA RSU 2010 PER LE UTENZE NON DOMESTICHE

Per confrontare il costo sostenuto dalle utenze non domestiche sono stati calcolati l'esborso totale (al lordo delle imposte) e la spesa al mq di 5 profili tipo: "Albergo di 1.000 mq", "Supermercato di 200 mq", "Ristorante di 180 mq", "Bar di 80 mq" e "Negozio di ortofrutta di 60 mq".

Va osservato, innanzitutto, che la variabilità della spesa per il servizio RSU in base ai profili selezionati riflette le agevolazioni previste dalle amministrazioni comunali per specifiche categorie produttive ²⁶, nonché la distribuzione del carico tariffario tra le diverse tipologie di utenza non domestica.

Spesa annua al lordo delle imposte per "profili tipo"
- spesa all inclusive al lordo di sconti e/o agevolazioni -

	classi di popolazione (migliaia)	Albergo 1.000 mq	Super-mercato 200 mq	Ristorante 180 mq	Bar 80 mq	Ortofrutta 60 mq
euro/anno						
Matera	> 50	2.710	921	748	-	276
Pisticci	da 10 a 50	2.890	578	520	231	173
Policoro	da 10 a 50	-	694	706	278	208
Bernalda	da 10 a 50	5.947	1.189	1.070	476	357
Montescaglioso	da 10 a 50	-	607	1.040	462	182
Ferrandina	da 5 a 10	2.072	-	558	248	168
Scanzano Jonico	da 5 a 10	3.136	1.008	907	403	302
Nova Siri	da 5 a 10	3.349	775	871	310	290
Tricarico	da 5 a 10	4.155	647	748	332	194
Grassano	da 5 a 10	1.904	806	726	323	242
Irsina	da 5 a 10	3.819	764	687	306	229
Tursi	da 5 a 10	3.752	692	675	300	208
media provinciale		3.373	789	771	334	236
euro/mq						
	> 50	5.150	2.299	1.878	668	690
Basilicata	da 10 a 50	3.388	1.036	969	447	330
	da 5 a 10	3.268	767	818	347	249
media regionale		3.777	1.010	994	425	311

"-" = dato non disponibile

Fonte: ns. elaborazioni

²⁶ Per alcune categorie economiche, produttive di 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 ed il soggetto interessato dimostri l'osservanza della normativa sul loro smaltimento.

Per tutti i profili esaminati, la spesa massima si registra nel comune di Bernalda; gli esborsi minimi, invece, variano territorialmente a seconda del profilo esaminato: nel comune di Pisticci, in particolare, si rilevano gli oneri più bassi per supermercati, ristoranti e bar, mentre gli alberghi sopportano una spesa minore nel comune di Grassano; per i negozi di ortofrutta, infine, risulta più conveniente la TARSU applicata nel comune di Ferrandina.

Al fine di neutralizzare la componente legata alle superfici, nella tabella seguente si sono riportati i costi unitari (euro/mq).

Spesa annua unitaria al lordo delle imposte per "profili tipo"
- spesa *all inclusive* al lordo di scontistiche e/o agevolazioni -

	classi di popolazione (migliaia)	Albergo 1.000 mq	Super-mercato 200 mq	Ristorante 180 mq	Bar 80 mq	Ortofrutta 60 mq
euro/anno						
Matera	> 50	2,71	4,60	4,16	-	4,60
Pisticci	da 10 a 50	2,89	2,89	2,89	2,89	2,89
Policoro	da 10 a 50	-	3,47	3,92	3,47	3,47
Bernalda	da 10 a 50	5,95	5,95	5,95	5,95	5,95
Montescaglioso	da 10 a 50	-	3,04	5,78	5,78	3,04
Ferrandina	da 5 a 10	2,07	-	3,10	3,10	2,80
Scanzano Jonico	da 5 a 10	3,14	5,04	5,04	5,04	5,04
Nova Siri	da 5 a 10	3,35	3,88	4,84	3,88	4,84
Tricarico	da 5 a 10	4,16	3,24	4,16	4,16	3,24
Grassano	da 5 a 10	1,90	4,03	4,03	4,03	4,03
Irsina	da 5 a 10	3,82	3,82	3,82	3,82	3,82
Tursi	da 5 a 10	3,75	3,46	3,75	3,75	3,46
media provinciale		3,37	3,95	4,29	4,17	3,93
euro/mq						
	> 50	5,15	11,50	10,43	16,71	11,50
Basilicata	da 10 a 50	4,23	5,18	5,98	5,59	5,50
	da 5 a 10	3,63	4,26	4,79	4,57	4,37
media regionale		3,78	5,05	5,52	5,31	5,19

"-" = dato non disponibile

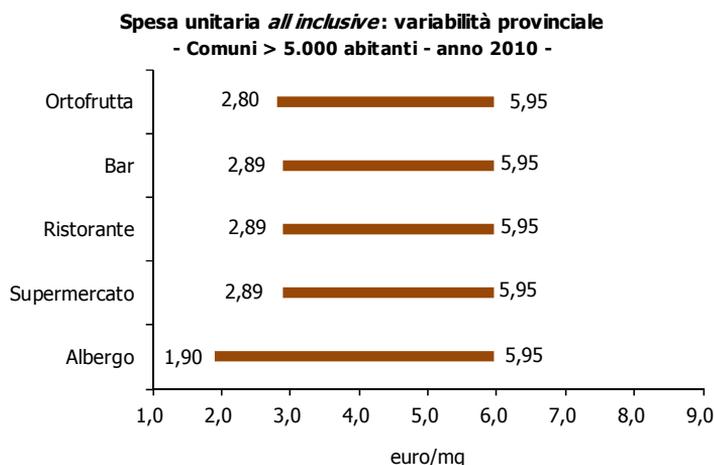
Fonte: ns. elaborazioni

In primo luogo, si può osservare come, all'interno di ciascun comune, gli scostamenti tra i corrispettivi unitari pagati dai diversi profili di utenza sono assai contenuti; ciò in ragione del fatto che la maggior parte delle amministrazioni locali applica la medesima aliquota per diverse attività produttive. La disciplina della TARSU non prevede, infatti, una precisa categorizzazione co-

me la TIA, ma si fa riferimento a poche macro-categorie (vendita al dettaglio di beni deperibili, non deperibili, ...) che comprendono molteplici attività produttive con producibilità potenziali dei rifiuti assai eterogenee.

A livello medio provinciale, inoltre, il profilo "Albergo" registra la spesa unitaria più contenuta (3,4 euro/mq), mentre tutti gli altri profili si collocano su valori prossimi ai 4 euro/mq.

Il *range* dei corrispettivi unitari per ciascuna tipologia di attività è comunque molto ampio all'interno della provincia: i rapporti tra valori minimi e massimi raggiungono percentuali prossime al 310% (e comunque mai inferiori al 200%) e differenze tra il terzo ed il primo quartile della distribuzione dei corrispettivi unitari ²⁷ comprese tra il 24% ("Bar") ed il 38% ("Negozio di ortofrutta") del valore medio provinciale.



Fonte: ns. elaborazioni

²⁷ Differenza tra il terzo ed il primo valore che ripartiscono i Comuni ordinati per corrispettivo unitario crescente in 4 parti ugualmente popolate.

3.2 PROVINCIA DI POTENZA

Nella provincia di Potenza hanno aderito all'indagine tutti i 19 comuni con più di 5 mila abitanti, per una popolazione servita di oltre 220 mila unità, il 58% circa di quella complessiva.

Documenti ufficiali raccolti
- Comuni con più di 5000 abitanti della Provincia di Potenza -

	Popolazione	Regime (TARSU/TIA)	Prospetti tariffe 2010	Delibera approvazione	Regolamenti
Potenza	68.556	TARSU	x	x	x
Melfi	17.435	TARSU	x	x	x
Lavello	13.888	TARSU	x	x	x
Rionero in Vulture	13.511	TARSU	x	x	n.d.
Lauria	13.441	TARSU	x	x	n.d.
Venosa	12.214	TARSU	x	x	x
Avigliano	11.975	TARSU	x	x	x
Senise	7.348	TARSU	x	x	x
Tito	7.144	TARSU	x	x	x
Sant'Arcangelo	6.561	TARSU	x	x	x
Pignola	6.563	TARSU	x	x	n.d.
Genzano di Lucania	6.129	TARSU	x	x	x
Picerno	6.109	TARSU	x	n.d.	n.d.
Lagonegro	5.844	TARSU	x	x	x
Muro Lucano	5.779	TARSU	x	n.d.	n.d.
Bella	5.331	TARSU	x	x	n.d.
Marsicovetere	5.344	TARSU	x	x	x
Maratea	5.212	TARSU	x	x	x
Palazzo San G.	5.064	TARSU	x	n.d.	x
totale provincia	223.448		19	16	13

"n.d." = non disponibile

Fonte: indagine diretta

LA SPESA RSU 2010 PER LE UTENZE DOMESTICHE

Con riferimento alle utenze domestiche, il livello di spesa più contenuto è rilevabile, per tutti i profili esaminati, a Marsicovetere, con un esborso inferiore di circa il 60% alla media provinciale. L'onere più elevato si registra, invece, nel comune di Potenza, seguito dai comuni di Avigliano e di Palazzo S. Gervasio, che presentano valori di spesa appena inferiori a quelli del capoluogo.

Spesa annua al lordo delle imposte per "profili tipo"
- spesa *all inclusive* al lordo di scontistiche e/o agevolazioni -

	classi di popolazione (migliaia)	1 comp.	3 comp.	5 comp.
		50 mq	80 mq	120 mq
euro/anno				
Potenza	> 50	127,08	203,32	304,98
Avigliano	da 10 a 50	124,78	199,64	299,46
Palazzo San G.	da 5 a 10	123,63	197,80	296,70
Pignola	da 5 a 10	114,43	183,08	274,62
Lavello	da 10 a 50	108,68	173,88	260,82
Genzano di Lucania	da 5 a 10	100,05	160,08	240,12
Melfi	da 10 a 50	92,58	148,12	222,18
Senise	da 5 a 10	92,00	147,20	220,80
Muro Lucano	da 5 a 10	92,00	147,20	220,80
Venosa	da 10 a 50	89,13	142,60	213,90
Lagonegro	da 5 a 10	83,95	134,32	201,48
Bella	da 5 a 10	81,08	129,72	194,58
Tito	da 5 a 10	80,44	128,71	193,06
Rionero in Vulture	da 10 a 50	79,35	126,96	190,44
Picerno	da 5 a 10	75,21	120,34	180,50
Lauria	da 10 a 50	73,00	116,80	175,21
Maratea	da 5 a 10	63,25	101,20	151,80
Sant'Arcangelo	da 5 a 10	56,06	89,70	134,55
Marsicovetere	da 5 a 10	36,80	58,88	88,32
media provinciale		89,13	142,61	213,91
euro/mq				
	> 50	94,88	151,80	227,70
Basilicata	da 10 a 50	85,33	136,52	204,79
	da 5 a 10	81,41	130,26	195,39
media regionale		83,54	133,67	200,51

"-" = dato non disponibile

Fonte: ns. elaborazioni

Si può osservare inoltre che, per ciascun profilo familiare, la spesa media in provincia di Potenza si colloca su livelli superiori del 20% circa rispetto all'esborso medio rilevato in provincia di Matera.

Spesa annua unitaria al lordo delle imposte per "profili tipo"
- spesa *all inclusive* al lordo di scontistiche e/o agevolazioni -

	classi di popolazione (migliaia)	1 comp.	3 comp.	5 comp.
		50 mq	80 mq	120 mq
euro/anno				
Potenza	> 50	2,54	2,54	2,54
Avigliano	da 10 a 50	2,50	2,50	2,50
Palazzo San G.	da 5 a 10	2,47	2,47	2,47
Pignola	da 5 a 10	2,29	2,29	2,29
Lavello	da 10 a 50	2,17	2,17	2,17
Genzano di Lucania	da 5 a 10	2,00	2,00	2,00
Melfi	da 10 a 50	1,85	1,85	1,85
Senise	da 5 a 10	1,84	1,84	1,84
Muro Lucano	da 5 a 10	1,84	1,84	1,84
Venosa	da 10 a 50	1,78	1,78	1,78
Lagonegro	da 5 a 10	1,68	1,68	1,68
Bella	da 5 a 10	1,62	1,62	1,62
Tito	da 5 a 10	1,61	1,61	1,61
Rionero in Vulture	da 10 a 50	1,59	1,59	1,59
Picerno	da 5 a 10	1,50	1,50	1,50
Lauria	da 10 a 50	1,46	1,46	1,46
Maratea	da 5 a 10	1,27	1,27	1,27
Sant'Arcangelo	da 5 a 10	1,12	1,12	1,12
Marsicovetere	da 5 a 10	0,74	0,74	0,74
media provinciale		1,78	1,78	1,78
euro/mq				
	> 50	1,90	1,90	1,90
Basilicata	da 10 a 50	1,71	1,71	1,71
	da 5 a 10	1,63	1,63	1,63
media regionale		1,67	1,67	1,67

"-" = dato non disponibile

Fonte: ns. elaborazioni

Con riferimento ai valori estremi della distribuzione della spesa unitaria si rileva una netta differenziazione tra le due province: se il valore massimo di spesa registrato in provincia di Potenza (segnatamente, nel comune capoluogo) è più elevato del 30% rispetto a quello osservato in provincia di Matera (comune di Irsina), sul valore minimo le relatività si invertono e l'importo riscontrato nel comune più "virtuoso" della provincia di Potenza (Marsicovetere) risulta inferiore del 35% a quello del comune più "virtuoso" della provincia materana (Tricarico).

Tale evidenza implica che la variabilità della spesa nel potentino (rapporto massimo/minimo pari a 3,4) è sostanzialmente doppia rispetto a quella emersa nel materano, dove il rapporto massimo/minimo si attesta a 1,7.

LA SPESA RSU 2010 PER LE UTENZE NON DOMESTICHE

Con riferimento alle utenze non domestiche, la tabella seguente riporta gli esborsi totali (al lordo delle imposte ²⁸) sostenuti dai profili selezionati.

Come si può osservare, i supermercati, i ristoranti, i bar e i negozi di ortofrutta pagano gli esborsi più elevati nel comune di Potenza, mentre a Sant'Arcangelo si registrano i costi più contenuti. Per gli alberghi, invece, la spesa RSU è particolarmente onerosa nel comune di Avigliano ed è assai bassa nel comune di Lauria.

Inoltre, per ciascun profilo di impresa, la spesa media in provincia di Potenza è superiore a quella riscontrata in provincia di Matera. Per gli alberghi, in particolare, la spesa media si posiziona su un valore superiore del 25% all'esborso sostenuto in provincia di Matera; per supermercati e bar lo scostamento è del 44%, mentre per i ristoranti e i negozi di ortofrutta il differenziale si attesta intorno al 50%.

Come già rilevato per le utenze domestiche, anche sul versante delle imprese la variabilità della spesa è molto più accentuata nel territorio potentino: per ciascun profilo di impresa, il rapporto tra spesa massima e spesa minima è intorno ad un valore di 9, mentre in provincia di Matera si ferma soltanto a 2.

²⁸ Addizionale provinciale del 5% e imposta erariale del 10%.

Spesa annua al lordo delle imposte per "profili tipo"
- spesa *all inclusive* al lordo di scontistiche e/o agevolazioni -

	classi di popolazione (migliaia)	Albergo 1.000 mq	Super-mercato 200 mq	Ristorante 180 mq	Bar 80 mq	Ortofrutta 60 mq
euro/anno						
Potenza	> 50	7.590	3.678	3.008	1.337	1.103
Melfi	da 10 a 50	3.623	1.594	936	416	312
Lavello	da 10 a 50	3.692	1.122	1.010	449	337
Rionero in Vulture	da 10 a 50	2.381	743	797	354	223
Lauria	da 10 a 50	1.315	838	1.305	493	547
Venosa	da 10 a 50	2.139	644	-	286	193
Avigliano	da 10 a 50	11.891	2.348	2.302	1.023	767
Senise	da 5 a 10	4.221	771	760	338	231
Tito	da 5 a 10	7.103	1.421	1.475	568	426
Sant'Arcangelo	da 5 a 10	2.300	345	331	138	104
Pignola	da 5 a 10	3.623	1.451	2.420	1.075	435
Genzano di Lucania	da 5 a 10	3.163	607	569	253	182
Picerno	da 5 a 10	3.889	517	700	311	311
Lagonegro	da 5 a 10	4.129	1.024	921	409	248
Muro Lucano	da 5 a 10	-	759	725	322	228
Bella	da 5 a 10	5.681	989	1.023	396	352
Marsicovetere	da 5 a 10	1.725	575	518	230	173
Maratea	da 5 a 10	3.220	1.357	1.014	350	407
Palazzo San G.	da 5 a 10	4.117	823	741	329	247
media provinciale		4.211	1.137	1.142	478	359
euro/mq						
	> 50	5.150	2.299	1.878	668	690
Basilicata	da 10 a 50	3.388	1.036	969	447	330
	da 5 a 10	3.268	767	818	347	249
media regionale		3.777	1.010	994	425	311

"-" = dato non disponibile

Fonte: ns. elaborazioni

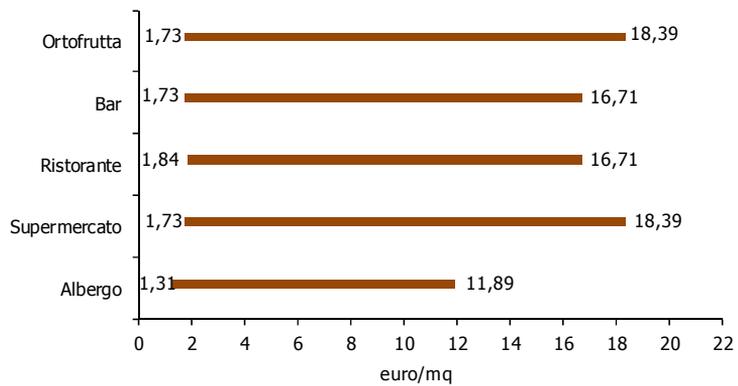
Spesa annua unitaria al lordo delle imposte per "profili tipo"
- spesa *all inclusive* al lordo di scontistiche e/o agevolazioni -

	classi di popolazione (migliaia)	Albergo 1.000 mq	Super-mercato 200 mq	Ristorante 180 mq	Bar 80 mq	Ortofrutta 60 mq
euro/anno						
Potenza	> 50	7,59	18,39	16,71	16,71	18,39
Melfi	da 10 a 50	3,62	7,97	5,20	5,20	5,20
Lavello	da 10 a 50	3,69	5,61	5,61	5,61	5,61
Rionero in Vulture	da 10 a 50	2,38	3,71	4,43	4,43	3,71
Lauria	da 10 a 50	1,31	4,19	7,25	6,16	9,12
Venosa	da 10 a 50	2,14	3,22	-	3,58	3,22
Avigliano	da 10 a 50	11,89	11,74	12,79	12,79	12,79
Senise	da 5 a 10	4,22	3,85	4,22	4,22	3,85
Tito	da 5 a 10	7,10	7,10	8,20	7,10	7,10
Sant'Arcangelo	da 5 a 10	2,30	1,73	1,84	1,73	1,73
Pignola	da 5 a 10	3,62	7,26	13,44	13,44	7,26
Genzano di Lucania	da 5 a 10	3,16	3,04	3,16	3,16	3,04
Picerno	da 5 a 10	3,89	2,59	3,89	3,89	5,18
Lagonegro	da 5 a 10	4,13	5,12	5,12	5,12	4,13
Muro Lucano	da 5 a 10	-	3,80	4,03	4,03	3,80
Bella	da 5 a 10	5,68	4,95	5,68	4,95	5,87
Marsicovetere	da 5 a 10	1,73	2,88	2,88	2,88	2,88
Maratea	da 5 a 10	3,22	6,79	5,64	4,37	6,79
Palazzo San G.	da 5 a 10	4,12	4,12	4,12	4,12	4,12
media provinciale						
euro/mq						
	> 50	5,15	11,50	10,43	16,71	11,50
Basilicata	da 10 a 50	4,23	5,18	5,98	5,59	5,50
	da 5 a 10	3,63	4,26	4,79	4,57	4,37
media regionale		3,78	5,05	5,52	5,31	5,19

"-" = dato non disponibile

Fonte: ns. elaborazioni

Spesa unitaria *all inclusive*: variabilità provinciale
- Comuni > 5.000 abitanti - anno 2010 -



Fonte: ns. elaborazioni

PARTE SECONDA

**LA SPESA PER IL SERVIZIO
IDRICO INTEGRATO**

CAPITOLO 1

L'ASSETTO NORMATIVO E ISTITUZIONALE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

1.1 QUADRO NAZIONALE

Il settore idrico è, di fatto, un monopolio naturale e come tale deve essere regolato. Il primo tentativo in tal senso ha visto la luce nel 1994 con la legge n. 36, più comunemente conosciuta come "Legge Galli"; accolta, in seguito, nel Testo Unico Ambientale (D.Lgs. 152/2006), essa rappresenta il principale riferimento normativo in quanto ha avviato un lungo processo di riforma che ha ridefinito la struttura organizzativa e regolatoria del settore, introducendo una logica di tipo industriale.

In sintesi gli obiettivi della riforma sono stati quelli di:

- superare la frammentazione del settore, che contava circa 15.000 gestioni e un numero ingiustificato di articolazioni tariffarie;
- aggregare funzionalmente i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, perseguendo - attraverso l'aggregazione verticale - economie di scopo;
- aggregare territorialmente le gestioni, migliorando in tal modo le economie di scala;
- "industrializzare" il settore idrico, introducendo tariffe in grado di coprire i costi correnti e gli investimenti (*full-cost recovery*);
- favorire un controllo pubblico locale;
- separare nettamente le attività di "indirizzo e controllo" dalle attività di "gestione".

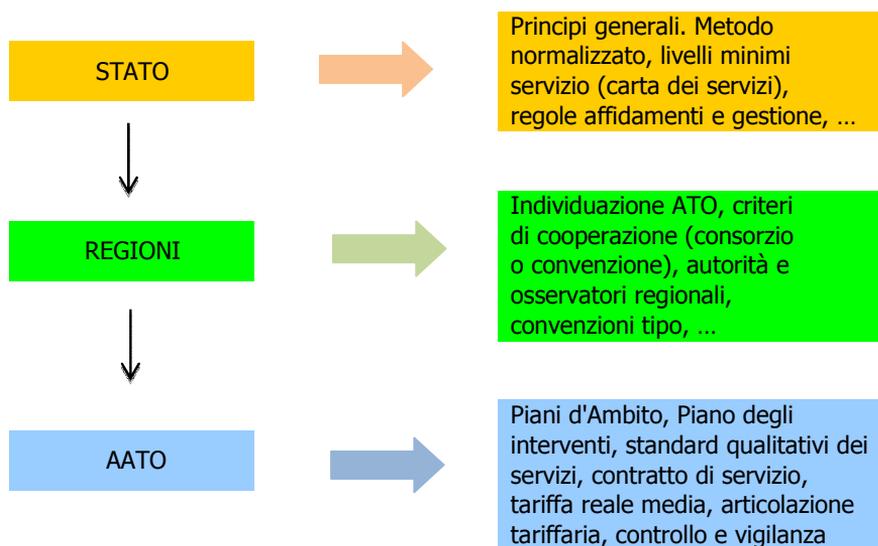
La riforma ha previsto le seguenti fasi attuative:

- emanazione delle leggi di attuazione da parte delle Regioni, che delimitano gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), definiscono le forme associative delle AATO e redigono una convenzione tipo per i rapporti tra ente e gestore del SII;
- insediamento delle AATO;
- ricognizione della situazione infrastrutturale da parte delle AATO;

- elaborazione, sempre a cura delle AATO, dei Piani d'Ambito e del Piano degli investimenti;
- affidamento del servizio idrico integrato.

Negli ultimi due anni il legislatore nazionale è intervenuto più volte nel settore idrico, con la conseguenza che oggi il servizio idrico integrato è ancora in una fase di profondo mutamento. In sostanza, sono state apportate importanti modifiche riguardanti le modalità di affidamento e il soggetto regolatore nazionale e locale:

Soggetti e funzioni della ex Legge 36/94



1.1.1 L'AFFIDAMENTO E LA GESTIONE DEL SII

Uno dei temi storicamente più dibattuti riguarda la forma d'impresa nella gestione del servizio idrico. La legge Galli²⁹, ormai diciassette anni fa, poneva l'obiettivo di riformare il sistema idrico nazionale, anche superando le gestioni in economia, ossia i casi in cui è il Comune stesso a gestire direttamente il

²⁹ Legge n. 36/1994, ora inserita nel D.lgs. n. 152/2006 (Testo unico ambientale).

servizio. Le forme previste dalla legge Galli erano tre: società pubblica, privata e mista.

Dagli ultimi dati pubblicati dalla Commissione nazionale di vigilanza sulle risorse idriche ³⁰ risulta che, dei 114 gestori censiti, 7 sono società interamente private, 23 sono società miste con partner industriale selezionato tramite gara, 9 sono miste con partner finanziario e ben 57 sono società *in house*; in 18 casi, inoltre, la natura societaria del gestore non è nota. A tutt'oggi, quindi, circa la metà dei gestori ha natura pubblica.

Di fronte a questo quadro, il legislatore nazionale è intervenuto con forza prima nel 2008 ³¹, poi nel 2009 con il c.d. Decreto Ronchi, ossia il D.L. 135/2009 (convertito in legge, dall'art. 1, comma 1, della L. 166/2009) ³², con il quale si prevede che il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali debba avvenire, in via ordinaria:

- a) a favore di imprenditori o società in qualunque forma costituite, individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici (in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità);
- b) a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui al punto precedente, le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40%.

In deroga alle suddette modalità di affidamento, in situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettano un

³⁰ CONVIRI, "Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici. anno 2009", Roma luglio 2010.

³¹ Articolo 23 bis del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133

³² D.L. 25 settembre 2009, n. 135 "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee" (convertito in legge dall'art. 1, comma 1, L. 20 novembre 2009, n. 166), successivamente regolamentato con Decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 168.

efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipate dall'ente locale, che abbiano i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta *in house*.

Successivamente, è stato approvato il regolamento applicativo dell'art. 23 bis, ossia il D.P.R. 168/2010, il quale ha disciplinato, in particolare, la modalità di affidamento *in house*, prevedendone una maggiore facilità di utilizzo, ma mantenendone però la caratteristica della residualità.

Questo scenario, che ipoteticamente avrebbe potuto prevedere, già a partire dal 2012, una netta riduzione della presenza del "soggetto pubblico" nella gestione dei servizi idrici, ha trovato un freno nella recente consultazione referendaria; l'art. 23 bis, infatti, è stato abrogato dall'esito del primo quesito del referendum. Conseguentemente, gli affidamenti *in house* in essere non saranno più obbligati a rispettare i rigidi paletti previsti dall'art 23 bis (con termini previsti entro la fine del 2011, del 2013 e del 2015), e potranno quindi cessare regolarmente alla scadenza prevista.

Per quanto riguarda i nuovi affidamenti, vista la complessa stratificazione normativa, è arduo capire quali siano le norme applicabili. Abrogato l'art. 23 bis, non è chiaro se le norme che, a suo tempo, questo articolo aveva cancellato potranno tornare in vigore.

E' evidente quindi che i nuovi affidamenti dovranno avvenire nel rispetto della normativa comunitaria, attraverso cioè gara ad evidenza pubblica a società mista, a privati o quotate in borsa, oppure attraverso l'affidamento *in house*. E' comunque necessario un intervento chiarificatore da parte del legislatore anche per quanto riguarda i gestori quotati in borsa che beneficiano di un affidamento diretto.

1.1.2 L'AGENZIA NAZIONALE DI REGOLAZIONE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

Nel c.d. Decreto Sviluppo (D.L. 70/2011) è stata prevista l'istituzione di un'Agenzia nazionale per la regolazione dei servizi idrici, che andrà a sostituire la Commissione nazionale di vigilanza sulle risorse idriche (CONVIRI).

A tale Agenzia sono state assegnate le seguenti funzioni:

- a) definizione dei livelli minimi di qualità del servizio, previa consultazione delle Regioni, dei gestori e delle associazioni dei consumatori; vigilanza sulle modalità di erogazione del servizio, con poteri ispettivi e sanzionatori (in caso di reiterazione delle violazioni, l'Agenzia può proporre al soggetto affidante la sospensione o la decadenza della concessione, qualora ciò non

comprometta la fruibilità del servizio da parte degli utenti; l'Autorità può fissare, inoltre, obblighi di indennizzo automatico a favore degli utenti in caso di violazione dei propri provvedimenti);

- b) predisposizione di una o più convenzioni tipo di cui all'articolo 151 del D.Lgs. 152/2006;
- c) definizione delle componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua, tenuto conto della necessità di recuperare i costi ambientali anche in base al principio "chi inquina paga";
- d) predisposizione del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio idrico integrato, sulla base della valutazione dei costi e dei benefici legati all'utilizzo delle risorse idriche, con esclusione di ogni onere derivante dal funzionamento dell'Agenzia; definizione delle modalità di revisione periodica delle tariffe e controllo sull'applicazione delle stesse; nel caso di mancata adozione degli atti di definizione delle tariffe da parte delle autorità competenti, l'Agenzia provvede nell'esercizio del potere sostitutivo, su istanza delle amministrazioni o delle parti interessate, entro 60 giorni, previa diffida all'autorità competente ad adempiere entro il termine di 20 giorni);
- e) approvazione delle tariffe predisposte dalle autorità competenti;
- f) verifica della corretta redazione del Piano d'ambito, con la possibilità di intervenire con osservazioni e rilievi e di impartire, a pena d'inefficacia, prescrizioni sugli elementi tecnici ed economici e sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le Autorità d'ambito territoriale ottimale e i gestori del servizio idrico integrato;
- g) emanazione delle direttive per la trasparenza della contabilità delle gestioni e valutazione dei costi delle singole prestazioni;
- h) emanazione di pareri in materia di servizio idrico integrato su richiesta del Governo, delle Regioni, degli enti locali, delle Autorità d'ambito, dei gestori e delle associazioni dei consumatori, e adozione di iniziative a tutela dei diritti degli utenti anche attraverso la valutazione di reclami, istanze e segnalazioni in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio, nei confronti dei quali l'Agenzia può intervenire con i provvedimenti di cui alla lettera a);
- i) formulazione di proposte di revisione della disciplina vigente e segnalazione di eventuali casi di grave inosservanza e di non corretta applicazione;

l) predisposizione di una relazione annuale sull'attività svolta, con particolare riferimento allo stato e alle condizioni di erogazione dei servizi idrici e all'andamento delle entrate in applicazione dei meccanismi di autofinanziamento (la relazione è trasmessa al Parlamento e al Governo entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello cui si riferisce).

1.1.3 L'ATTIVITÀ DI REGOLAZIONE LOCALE

La L. 191/2009 ha previsto la soppressione delle AATO delegando alle Regioni l'individuazione del soggetto che dovrà svolgere tali funzioni. Prima con la L. 42/2010 ("Mille proroghe") e successivamente con il D.P.C.M. 25 marzo 2011, la soppressione delle AATO è stata prorogata fino al 31 dicembre 2011.

A metà 2011 le Regioni che hanno provveduto a ridisegnare il sistema regolatorio sono la Lombardia, che ha previsto di delegare alle Province le funzioni prima attestate alle AATO, e la Puglia che ha creato invece un'Agenzia regionale.

1.1.4 LA DETERMINAZIONE DELLA TARIFFA

Il metodo tariffario previsto dalla legge Galli (c.d. metodo normalizzato) è stato successivamente definito nel D.M. 1° agosto 1996, il quale precisando che la tariffa è stabilita dall'AATO e applicata dal gestore del servizio idrico integrato, ha di fatto realizzato una stretta relazione tra il nuovo metodo tariffario e lo stato di avanzamento della Legge Galli.

Il metodo normalizzato viene applicato solo al termine di un lungo e complesso procedimento che inizia con l'emanazione della legge regionale e continua con l'insediamento dell'AATO, l'approvazione del Piano d'Ambito (e, quindi, del piano tariffario e finanziario) ed infine con l'affidamento del servizio, contestualmente alla firma della convenzione tra il gestore del SII e l'AATO. Solo a questo punto il nuovo metodo tariffario può definirsi applicato; fino a quel momento si continuano però ad applicare le precedenti procedure, ossia i Provvedimenti CIP e le Deliberazioni CIPE, come si mostrerà più avanti.

Dal 1995 ad oggi sono vigenti sul territorio italiano due differenti procedure di determinazione delle tariffe idriche: il metodo normalizzato a regime e la metodologia CIPE per il periodo transitorio; nel 2011, queste ultime interessano ancora circa il 30% della popolazione servita.

1.1.5 IL REGIME TRANSITORIO: LE DELIBERE DEL CIPE

L'attività di regolazione realizzata dal CIPE è stata ispirata ai principi contenuti nella Legge Galli: alcune modifiche sono state apportate negli anni alla modalità di calcolo della tariffa al fine di colmare la distanza tra la tariffa teorica, ovvero il costo del servizio comprensivo della remunerazione del capitale, e la tariffa effettivamente applicata³³.

A partire dal 2002 il CIPE non è più intervenuto nella determinazione delle variazioni tariffarie ammissibili, ritenendo concluso il periodo transitorio. Tuttavia, una sentenza del TAR Lazio del 2008, accogliendo il ricorso di un gestore, ha sancito "l'obbligo del CIPE di adeguamento annuale delle tariffe dei servizi idrici". Tale decisione è giustificata dal fatto che una buona parte della popolazione italiana, quasi il 35%, è servita da gestori che non hanno ancora adottato il metodo normalizzato e per i quali le tariffe del servizio idrico sono rimaste invariate.

Nel 2008, il CIPE è stato quindi nuovamente chiamato a deliberare: l'ultimo intervento, realizzato con la delibera 117/2008, ha previsto la possibilità per il gestore di richiedere un incremento massimo del 5% delle tariffe del SII, finalizzato al recupero dei costi per il periodo 2003/2007. Quindi, anche per gli anni 2009 e 2010, sono stati previsti adeguamenti legati al tasso di inflazione programmato, corretti per la variazione di produttività e per il rapporto tra investimenti realizzati e programmati.

1.1.6 IL METODO NORMALIZZATO

La metodologia per la determinazione della tariffa in applicazione della Legge Galli, disciplinata dal D.P.C.M. 1° agosto 1996, è strutturata in modo da tener conto dei volumi erogati, dei costi operativi, degli ammortamenti e della remunerazione del capitale investito. La tariffa di riferimento viene determinata prevedendo i costi modellati applicati al piano d'ambito e, in particolare, al piano degli investimenti. Ad essa devono attenersi le AATO nella definizione della propria Tariffa Reale Media³⁴ (TRM), che dipende dal modello organizzativo della gestione e, quindi, dai costi di progetto, ossia i costi sostenuti dal gestore per realizzare gli obiettivi del Piano.

³³ Fino al 2000 la variazione ammissibile per il recupero dei costi era legata al valore iniziale della tariffa e non poteva in ogni caso eccedere un valore annuale predefinito.

³⁴ La TRM non è la tariffa applicata all'utenza finale, bensì ne rappresenta la base teorica su cui applicare l'articolazione, come illustrato più avanti.

La TRM dipende, cioè, dai costi operativi, dall'ammortamento e dalla remunerazione del capitale investito: la formula di calcolo degli adeguamenti cerca di incentivare un aumento di produttività con il contenimento dei costi attraverso l'efficientamento, anziché con l'incremento dei ricavi, meccanismo preferibile data la necessità di tutelare la risorsa idrica.

Il recente referendum ha inoltre abrogato la parte dell'art. 154 del D.lgs. 152/2006 che prevede la copertura in tariffa dell'*adeguata remunerazione del capitale investito*. E' evidente che, a questo punto, dovrà essere rivisto anche il metodo normalizzato, ossia il D.M. 1 agosto 1996.

Se il referendum ha abrogato la remunerazione del capitale non ha però toccato il principio (stabilito sempre nell'art. 154) secondo il quale la tariffa del SII deve garantire la copertura integrale di tutti i costi compresi quelli relativi agli investimenti, ossia i costi finanziari legati alla realizzazione degli investimenti.

1.1.7 L'ARTICOLAZIONE TARIFFARIA

L'articolazione tariffaria per il servizio idrico integrato si compone di quote variabili, espresse in euro/m³, e quote fisse, espresse in euro/anno, distinte per servizio (acquedotto, fognatura e depurazione) oppure accorpate.

In materia di articolazione tariffaria esiste una flessibilità abbastanza ampia che si riflette poi in una altrettanto ampia casistica.

I provvedimenti CIP n. 45 e 46 del 1974 stabilivano una struttura tariffaria a blocchi crescenti e fornivano i criteri da rispettare nel definire gli scaglioni di consumo. L'obiettivo era garantire il consumo fondamentale per le utenze domestiche, attraverso l'applicazione di una tariffa agevolata, da fissare entro il limite dei 100 m³/annui per utenza. Oltre tale consumo, e fino al minimo contrattuale impegnato (oppure, dove non previsto, fino ad un valore pari ad una volta e mezza il consumo fondamentale), veniva applicata la tariffa base; mentre ai consumi superiori si applicavano fino ad un massimo di tre tariffe di eccedenza.

Oltre alle quote variabili, espresse in euro/m³, era prevista una componente fissa, a copertura dei costi per la manutenzione dello strumento di misura, nonché per l'attività di lettura dei consumi, il cosiddetto nolo contatore.

L'ammontare, differenziato in funzione del volume impegnato, veniva fissato nel provvedimento ed era applicato a tutti i contatori contrattuali.

Quote fisse

quote fisse annuali			quote fisse mensili		
m ³ /anno	euro/anno	lire/anno	m ³ /mese	euro/mese	lire/mese
fino a 1.200	2,79	5.400	fino a 100	0,23	450
1.201-6.000	4,65	9.000	101-500	0,39	750
6.001-18.000	12,39	24.000	501-1.500	1,03	2.000
> 18.000	24,79	48.000	> 1.500	2,08	4.000

Fonte: Provvedimento CIPE 4 ottobre 1974, n. 45

Per quanto riguarda il servizio di fognatura e depurazione dei reflui, l'istituzione della tariffa risale al 1976. La Legge 319/1976 prevedeva per "i servizi concernenti la raccolta, l'allontanamento, la depurazione e lo scarico delle acque provenienti dalle superfici e dai fabbricati privati e pubblici (...) il pagamento di un canone o diritto secondo apposita tariffa".

La tariffa era definita da due distinte componenti: una per il servizio di fognatura, determinata in rapporto alle quantità di acqua effettivamente scaricata, comprese eventuali acque di pioggia calcolate sulla base delle superfici scolanti, l'altra per il servizio di depurazione, calcolata in funzione della quantità e qualità delle acque scaricate. Dall'ottobre 2008 la tariffa di depurazione non può più essere richiesta agli utenti che non usufruiscono del servizio di depurazione: principio – questo – sancito dalla sentenza della Corte Costituzionale 335/2008.

La struttura tariffaria così definita è ancora oggi vigente, indipendentemente dal sistema tariffario adottato (CIPE o metodo normalizzato).

Nello specifico, in caso di metodo normalizzato, nonostante l'integrazione del servizio promossa dalla Legge Galli, la tariffa prevede ancora una suddivisione in quote fisse e quote variabili, a copertura dei diversi servizi di acquedotto, fognatura e depurazione. Per il servizio di acquedotto, inoltre, è ancora oggi applicata l'articolazione a blocchi crescenti, come descritto più avanti.

Negli ambiti in cui la Riforma Galli è arrivata a compimento, la Tariffa Reale Media (TRM) è "articolata" per scaglioni di consumo, in modo da garantire il flusso di ricavi previsti e disincentivare al tempo stesso gli sprechi.

Nel dettaglio, la quota fissa è espressa in euro/anno e rappresenta il corrispettivo per il diritto alla fornitura di acqua potabile e, più in generale, del SII³⁵.

³⁵ In alcuni casi l'articolazione tariffaria prevede una quota fissa anche per i servizi di fognatura e depurazione.

I corrispettivi possono essere articolati in funzione del consumo complessivo annuo, come accadeva nella tariffe per il nolo contatore, o essere indifferenziati e applicati indipendentemente dal livello di consumo.

Per quanto riguarda la parte variabile, la tariffa di acquedotto è solitamente distinta in:

- fascia agevolata, inferiore alla TRM (quindi, implicitamente sussidiata) e applicata agli usi domestici;
- fascia base, allineata alla TRM;
- fasce di eccedenza, fino ad un massimo di tre, i cui corrispettivi sono modulati in modo da recuperare le agevolazioni concesse ai consumi di fascia agevolata.

Al contrario, i corrispettivi per fognatura e depurazione, che talvolta sono accorpati, presentano generalmente un unico scaglione di consumo, una tariffa indifferenziata che si applica su tutto il volume scaricato ³⁶.

Non mancano, tuttavia, situazioni in cui anche le tariffe di fognatura e depurazione sono articolate su più scaglioni di consumo, analogamente al caso del servizio di acquedotto.

Alla somma delle quote fisse e variabili si applica l’IVA nella misura del 10%; a differenza di quanto previsto per molti altri servizi pubblici locali, sulla spesa per il SII non gravano invece addizionali locali.

A supporto di quanto descritto, nel prospetto seguente si riporta un esempio di articolazione tariffaria del servizio acquedotto per scaglioni di consumo.

Utenza domestica: articolazione tariffaria



³⁶ In assenza di misurazioni specifiche, i volumi di riferimento per la fatturazione dei corrispettivi di fognatura e depurazione sono quelli prelevati dal servizio di acquedotto.

1.1.8 LE TIPOLOGIE D'USO

La tariffa del SII è differenziata in relazione alla tipologia di utenza: generalmente, si riscontrano due macro-categorie, le utenze domestiche e le utenze non domestiche. Le prime possono prevedere un'ulteriore distinzione tra residenti e non residenti, mentre le seconde, oggetto dell'analisi di seguito sviluppata, sono classificate in base alla destinazione d'uso.

Le tipologie più diffuse di uso non domestico sono: l'agricolo, l'allevamento, il commerciale, l'artigianale e l'industriale. Non infrequenti sono i casi di articolazioni tariffarie formulate *ad hoc* per recepire le specificità del tessuto produttivo locale (ne sono un esempio gli usi "Albergo" che caratterizzano molte realtà costiere italiane).

Tale classificazione vale soprattutto ai fini della tariffa di acquedotto, mentre per quanto riguarda il servizio di fognatura e depurazione è importante sottolineare che esiste una netta divisione tra le utenze civili, che inglobano le domestiche e quelle ad esse assimilate, e le utenze industriali, con un confine che è definito in base alle caratteristiche nei reflui scaricati in pubblica fognatura (in termini di sostanze inquinanti contenute).

La classificazione degli scarichi è definita nel D.Lgs. 152/2006, che distingue i reflui industriali da quelli assimilati alle acque reflue domestiche. Nello specifico, sono reflui industriali quelli provenienti da edifici o installazioni in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, qualitativamente differenti dalle acque reflue domestiche³⁷. Sono invece assimilati ai domestici i reflui provenienti dall'attività agricola e di allevamento, nel rispetto di alcuni parametri specifici dettati da leggi statali e regionali, nonché i reflui aventi caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche e indicate dalla normativa regionale³⁸.

³⁷ Art. 74, comma 1, lettera h, D.Lgs. 152/2006: "acque reflue industriali: qualsiasi tipo di acque reflue provenienti da edifici od installazioni in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, differenti qualitativamente dalle acque reflue domestiche e da quelle meteoriche di dilavamento, intendendosi per tali anche quelle venute in contatto con sostanze o materiali, anche inquinanti, non connessi con le attività esercitate nello stabilimento"

³⁸ Secondo l'art. 101, comma 7 del D.Lgs. 152/2006 sono "assimilate alle acque reflue domestiche le acque reflue:

a) provenienti da imprese dedite esclusivamente alla coltivazione del terreno e/o alla silvicoltura;

b) provenienti da imprese dedite ad allevamento di bestiame che, per quanto riguarda gli effluenti di allevamento, praticano l'utilizzazione agronomica in conformità alla disciplina regionale stabilita sulla base dei criteri e delle norme tecniche generali di cui all'articolo 112, comma

Si assiste, quindi, ad una biforcazione definitoria tra le acque reflue assimilate a quelle domestiche *ope legis*, per le quali inequivocabilmente è indicata la provenienza (attività agricola e di allevamento), e le acque reflue genericamente connotate dalle caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche, che vengono individuate dalla normativa regionale. Il limite di una tale formulazione risiede nella circostanza che l'equivalenza possa essere valutata in modo differente tra Regione e Regione, creando artificiose disparità di trattamento tra le attività produttive a parità di carico inquinante dei reflui ³⁹.

Data questa premessa, è nei regolamenti del servizio idrico integrato (o in quello specifico di fognatura e depurazione) che vengono disciplinati i procedimenti autorizzativi allo scarico ⁴⁰, i criteri di classificazione degli scarichi, i limiti al conferimento in pubblica fognatura e le procedure di controllo delle caratteristiche qualitative degli scarichi (carico inquinante).

1.2 LA NORMATIVA REGIONALE

La Basilicata è stata una delle prime Regioni a dare applicazione alla Legge Galli che riforma l'assetto normativo ed organizzativo del Servizio Idrico Integrato. Infatti, a distanza di solo due anni dall'entrata in vigore della normativa nazionale, la Legge Regionale 63 del 1996 e successive modifiche ⁴¹ ha sancito il raggruppamento di tutta la Regione in un unico ATO: un territorio di

2, e che dispongono di almeno un ettaro di terreno agricolo per ognuna delle quantità indicate nella Tabella 6 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto;

c) provenienti da imprese dedite alle attività di cui alle lettere a) e b) che esercitano anche attività di trasformazione o di valorizzazione della produzione agricola, inserita con carattere di normalità e complementarietà funzionale nel ciclo produttivo aziendale e con materia prima lavorata proveniente in misura prevalente dall'attività di coltivazione dei terreni di cui si abbia a qualunque titolo la disponibilità;

d) provenienti da impianti di acquacoltura e di piscicoltura che diano luogo a scarico e che si caratterizzino per una densità di allevamento pari o inferiore a 1 Kg per metro quadrato di specchio d'acqua o in cui venga utilizzata una portata d'acqua pari o inferiore a 50 litri al minuto secondo;

e) aventi caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche e indicate dalla normativa regionale;

f) provenienti da attività termali, fatte salve le discipline regionali di settore.”

³⁹ Come segnalato più avanti, esistono anche realtà ove non è prevista l'applicazione di corrispettivi di fognatura e depurazione differenziati per i reflui industriali, nell'implicita assunzione che tutti i reflui rientrino nei limiti previsti per lo scarico in pubblica fognatura.

⁴⁰ Per lo scarico di reflui industriali in pubblica fognatura è previsto un regime autorizzativo, cioè un permesso rilasciato dall'Autorità d'Ambito, salvo diversa disciplina regionale.

⁴¹ L.R. 23/2003.

quasi 10 mila chilometri quadrati, con 6.500 km di rete di distribuzione e quasi 3.500 km di fognatura che confluiscono in 172 impianti di depurazione.

A partire dal 19 febbraio 1999 è stata istituita, inoltre, l'Autorità d'Ambito e affidata la gestione del periodo di insediamento alla Provincia di Potenza. Gli obiettivi ad essa assegnati riguardano la salvaguardia del patrimonio idrico, la garanzia di qualità, efficienza ed economicità, omogenee su tutto il territorio della gestione del servizio idrico, e l'attuazione dei programmi di investimento e riqualificazione della risorsa idrica.

I Comuni firmatari hanno trasferito all'Autorità le seguenti funzioni:

- l'organizzazione delle attività di ricognizione delle infrastrutture idrauliche e valutazione della domanda di servizio idrico;
- la definizione quali-quantitativa del livello del Servizio Idrico tramite predisposizione del Piano d'Ambito;
- la definizione del modello organizzativo, la scelta delle forme di gestione, l'affidamento del SII e la salvaguardia degli organismi preesistenti la norma;
- la determinazione della tariffa del Servizio Idrico in attuazione e con le modalità della Legge Galli;
- la destinazione e finalizzazione dei proventi tariffari;
- la ricognizione delle infrastrutture esistenti;
- il controllo tecnico e gestionale del servizio idrico, con particolare riferimento alla verifica dei livelli standard prestabiliti nelle convenzioni con i gestori, ai fini della corretta applicazione della tariffa e della tutela degli utenti.

Per lo svolgimento di tali attività, l'Autorità si avvale di due organi collegiali: l'Assemblea e il Consiglio esecutivo. La prima è composta dai Sindaci dei Comuni, con diritto di voto proporzionale al numero degli abitanti, e dai Presidenti delle due Province, questi ultimi senza diritto di voto. Il Consiglio esecutivo è eletto in seno all'Assemblea e svolge, principalmente, funzioni informative e di supporto tecnico; in particolare, esercita le funzioni di vigilanza sul rispetto della convenzione da parte del gestore del SII e propone all'Assemblea le eventuali misure ed iniziative nei confronti del gestore.

A partire dal 1 luglio 2003 Acquedotto Lucano S.p.A ha rilevato la gestione dei servizi di fognatura e depurazione in tutti i comuni lucani ed il servizio di acquedotto in 67 comuni, lasciando ad Acquedotto Pugliese S.p.A. la gestione nei restanti 64 in attesa di un Accordo di Programma tra le Regioni Puglia e

Basilicata; a maggio 2004 Acquedotto Lucano ha assunto anche la gestione di questi ultimi comuni.

Con la Delibera n. 10 del Consiglio Esecutivo di ottobre 2005, infine, è stata approvata la Carta di Qualità del Servizio Idrico Integrato, parte integrante della convenzione tra l'AATO ed il Gestore.

1.2.1 LA STRUTTURA TARIFFARIA DELLE UTENZE DOMESTICHE

Alle utenze domestiche l'AATO Unico Basilicata applica una struttura tariffaria basata su 4 scaglioni di consumo per il servizio di acquedotto e a fascia unica per i servizi di fognatura e depurazione. Esistono, per le sole utenze domestiche, 2 bacini tariffari: il primo comprende 104 comuni, con una popolazione complessiva di oltre 523 mila abitanti (l'89% del totale regionale), il secondo include i restanti 27 comuni, che concentrano quasi 67 mila abitanti.

La tabella seguente mostra le articolazioni tariffarie dei due bacini.

**Articolazione tariffaria: utenze domestiche
- ATO Basilicata anno 2010 -**

		Bacino 1	Bacino 2
<i>Acquedotto</i>			
<i>quota variabile</i>	m ³ /anno	€/m ³	€/m ³
base	0 - 100	0,53	0,52
1° eccedenza	101 - 150	0,67	0,63
2° eccedenza	151 - 250	1,06	1,02
3° eccedenza	> 250	1,63	1,61
<i>quota fissa</i>		€/anno	€/anno
fascia unica		21,00	21,00
<i>Fognatura e depurazione</i>			
<i>quota variabile</i>	m ³ /anno	€/m ³	€/m ³
fognatura	tutto il consumo	0,15	0,15
depurazione	tutto il consumo	0,34	0,34

n.b.: il bacino 1 comprende tutti i comuni tranne Bella e Lagonegro

Fonte: ns. elaborazioni

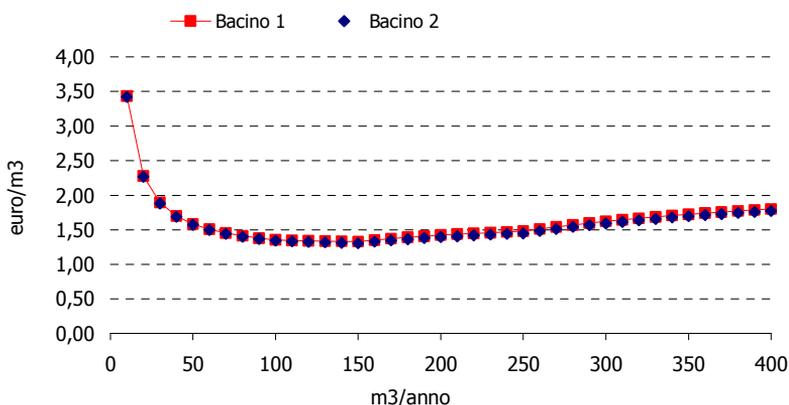
Come si può osservare, le differenze interessano la sola quota variabile del servizio acquedotto e sono poco significative a livello della spesa finale.

All'inizio del 2011, peraltro, tali differenze si sono pressoché annullate, in virtù del profilo tariffario stabilito dal Piano d'Ambito 2008-2012, che aveva previsto inizialmente una differenziazione delle tariffe per non penalizzare in

modo eccessivo i comuni più piccoli che, in passato, beneficiavano di corrispettivi più favorevoli.

L'articolazione tariffaria genera un andamento della spesa unitaria all'aumentare del consumo annuo molto particolare. Infatti, l'onere unitario a carico delle famiglie risulta essere decrescente fino a 150 m³ di consumo annuo per poi diventare crescente per prelievi superiori.

Andamento del costo unitario al variare del consumo annuo
- ATO UNICO Basilicata - anno 2010 - utenze domestiche -



Fonte: ns. elaborazioni

Per quanto riguarda le utenze non domestiche, fino a tutto il 2007 erano previste solo due tariffe: quella per uso agricolo e quella per uso commerciale (inteso, quest'ultimo, come categoria residuale rispetto al domestico e all'agricolo), senza distinzione per volume annuo di utilizzo. A partire dal 2008, invece, alle utenze non domestiche diverse da quelle agricole (per le quali è prevista un'articolazione dedicata) si applicano tre sistemi di tariffazione della quota variabile del servizio di acquedotto, denominate "C1", "C2" e "C3 - Grandi Utenti", tra le quali l'utente può scegliere sulla base di valutazioni relative ai propri consumi annui.

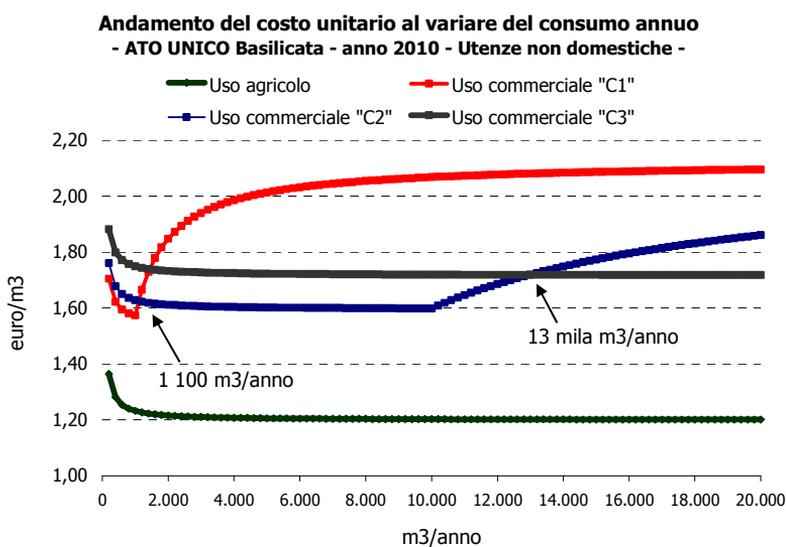
Le altre componenti della tariffa (quota fissa di acquedotto e variabili di fognatura e depurazione) sono applicate, invece, uniformemente a tutti gli usi non domestici.

**Articolazione tariffaria utenze non domestiche
- ATO Basilicata anno 2010 -**

	Utenze agricole		C1		C2		C3	
	m ³ /anno	€/m ³						
<i>quota variabile acquedotto</i>								
base / unica	unica	0,60	0-1.000	0,91	0-10 mila	0,96	unica	1,07
1° eccedenza	-	-	> 1.000	1,44	> 10 mila	1,44	-	-
<i>quota variabile fognatura</i>								
fascia unica	-	0,15	-	0,15	-	0,15	-	0,15
<i>quota variabile depurazione</i>								
fascia unica	-	0,34	-	0,34	-	0,34	-	0,34
<i>quota fissa SII</i>								
fascia unica	-	30,00	-	30,00	-	30,00	-	30,00

Fonte: ns. elaborazioni

Le diverse articolazioni generano differenti andamenti della spesa unitaria a carico delle imprese. Il grafico seguente mostra l'andamento della spesa al m³ al variare del consumo annuo con le diverse articolazioni.



Fonte: ns. elaborazioni

Innanzitutto, emerge chiaramente come le utenze agricole sostengano un costo unitario sempre minore rispetto alle altre utenze non domestiche. Per quanto riguarda le altre tipologie di utenza, l'articolazione tariffaria più conveniente per consumi fino a 1.100 m³/anno è quella denominata C1, mentre per consumi superiori a questa soglia e fino a 13 mila m³/anno la convenienza si sposta sull'articolazione denominata C2. Infine, solo per prelievi superiori ai 13 mila m³/anno diviene economicamente più favorevole l'articolazione denominata C3.

CAPITOLO 2

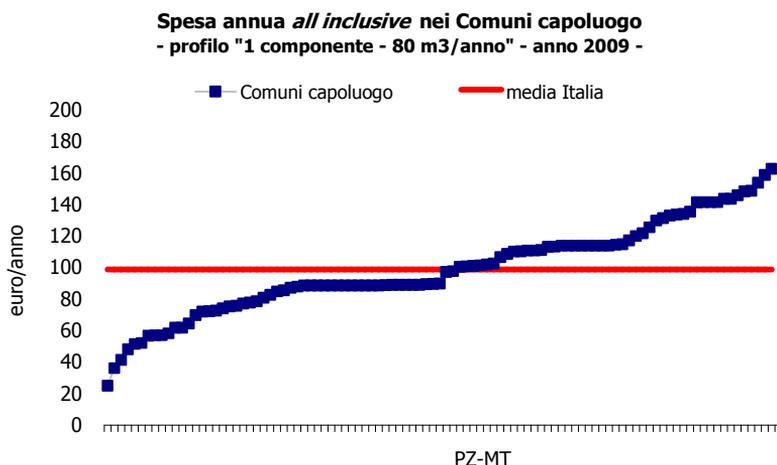
LA SPESA PER IL SERVIZIO IDRICO PER LE FAMIGLIE E LE IMPRESE

2.1 LA SPESA PER LE UTENZE DOMESTICHE

L'analisi della spesa per il servizio idrico è stata effettuata considerando alcune utenze domestiche tipo; si fa riferimento, in particolare, a profili caratterizzati da un diverso numero di componenti del nucleo familiare e da un differente livello di consumo. I profili sono costruiti tenendo conto delle economie di scala tipiche nel consumo della risorsa idrica e vengono così definiti:

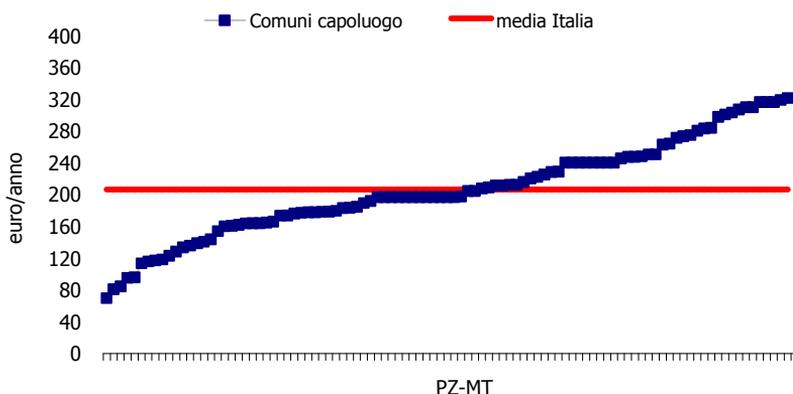
- famiglia residente con un solo componente ed un consumo di 80m³/anno;
- famiglia residente con 3 componenti ed un consumo di 160 m³/anno;
- famiglia residente con 5 componenti ed un consumo di 210 m³/anno.

In primo luogo, è interessante verificare il posizionamento dei due comuni capoluogo lucani rispetto al resto del Paese, in particolare, all'interno di un *panel* costituito da 99 capoluoghi di provincia. Considerato che l'articolazione tariffaria applicata dall'AATO è uniforme sull'intero territorio regionale, ciò equivale a confrontare la spesa sostenuta da tutte le famiglie lucane con quella delle famiglie residenti nei capoluoghi di provincia d'Italia.



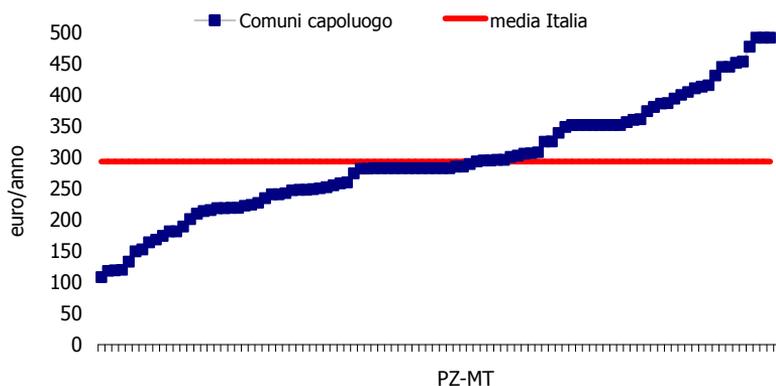
Fonte: ns. elaborazioni

**Spesa annua *all inclusive* nei Comuni capoluogo
- profilo "3 componenti - 160 m3/anno - anno 2009 -**



Fonte: ns. elaborazioni

**Spesa annua *all inclusive* nei Comuni capoluogo
- profilo "5 componenti - 210 m3/anno" - anno 2009 -**

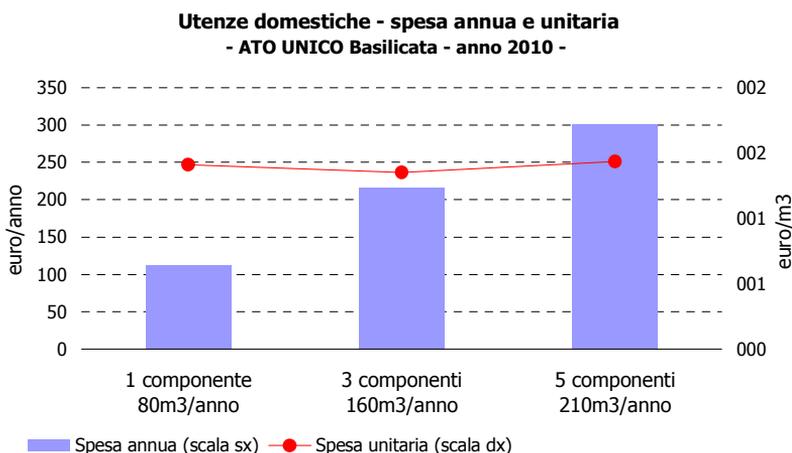


Fonte: ns. elaborazioni

Dai dati emerge un sostanziale allineamento della spesa per il SII in Basilicata con la media nazionale per tutti i profili considerati. I comuni lucani si collocano intorno alla media delle tariffe applicate nei comuni capoluogo del Nord Italia e al di sotto di quella rilevata nei comuni del Centro.

All'interno del Mezzogiorno, le tariffe applicate in Basilicata sono più elevate rispetto a quelle dei comuni capoluogo di Sardegna e Calabria e inferiori a quelle dei comuni capoluogo pugliesi.

Spostando ora l'attenzione sulla spesa sostenuta da ciascuno dei profili tipo isolati, si può osservare come l'esborso complessivo è crescente all'aumentare del consumo annuo, a conferma della progressività implicita nell'articolazione tariffaria applicata sul territorio lucano; ma la spesa unitaria registra un minimo di 1,35 euro/ m³ per il profilo familiare di "3 componenti con un consumo di 160 m³/anno", mentre è maggiore per gli altri due profili (1,41 euro/ m³ per il profilo "1 componente con 80 m³" e 1,44 euro/m³ per il profilo "5 componenti con 210 m³")⁴².



Fonte: ns. elaborazioni

La tabella e il grafico seguenti mostrano la composizione della spesa per le utenze domestiche.

La quota variabile di acquedotto, data l'architettura della struttura tariffaria, acquista un peso maggiore all'aumentare del consumo, passando da circa il 40% ("1 componente con 80 m³/anno") a circa il 50% ("5 componenti con 210 m³/anno") della spesa totale. Discorso inverso vale per la quota fissa, il cui peso sull'esborso si riduce da circa il 20 a poco più del 5%.

⁴² I dati fanno riferimento al Bacino 1 che include quasi il 90% della popolazione lucana. Come già osservato, le differenze rispetto alle tariffe unitarie applicate nei comuni appartenenti al Bacino 2 sono del tutto marginali.

Sostanzialmente stabile la proporzione di spesa sostenuta per i servizi di fognatura e depurazione in quanto, come detto, la relativa articolazione tariffaria non prevede né una quota fissa, né corrispettivi unitari variabili per scaglioni di consumo.

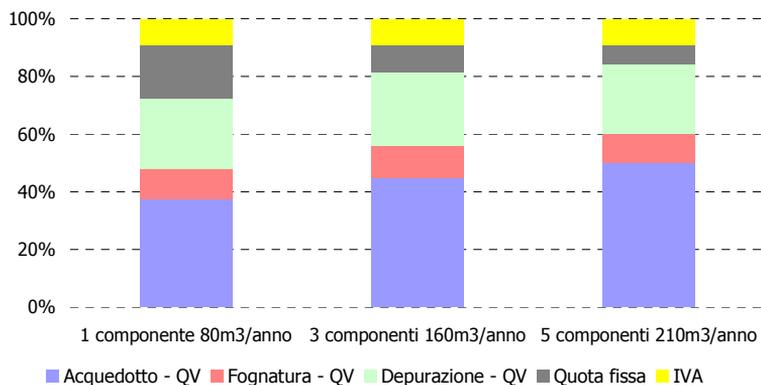
**Utenze domestiche per numero di componenti: spesa annua per servizio
- ATO Basilicata anno 2010 -**

	1 comp. 80 m ³ /anno		3 comp. 160 m ³ /anno		5 comp. 210 m ³ /anno	
	Bacino 1	Bacino 2	Bacino 1	Bacino 2	Bacino 1	Bacino 2
Acquedotto - QV	42,40	41,60	97,10	93,70	150,10	144,70
Fognatura - QV	12,00	12,00	24,00	24,00	31,50	31,50
Depurazione - QV	27,20	27,20	54,40	54,40	71,40	71,40
Quota fissa	21,00	21,00	21,00	21,00	21,00	21,00
IVA	10,26	10,18	19,65	19,31	27,40	26,86
totale	112,86	111,98	216,15	212,41	301,40	295,46

(*) il bacino 1 comprende tutti i comuni tranne Bella e Lagonegro

Fonte: ns. elaborazioni

**Utenze domestiche - Composizione della spesa annua
- ATO UNICO Basilicata - anno 2010 -**

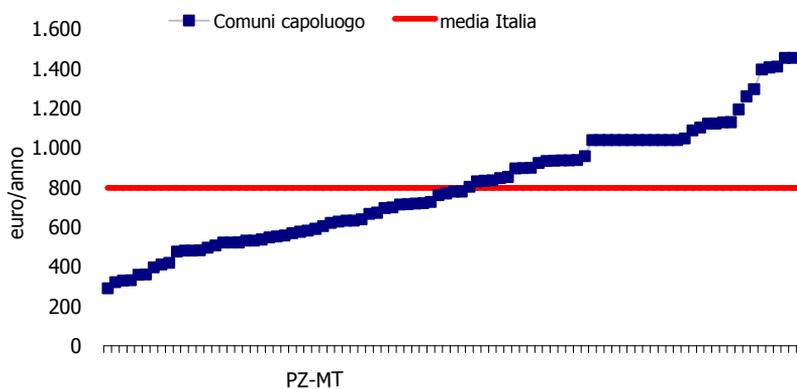


Fonte: ns. elaborazioni

2.2 LA SPESA PER LE UTENZE NON DOMESTICHE

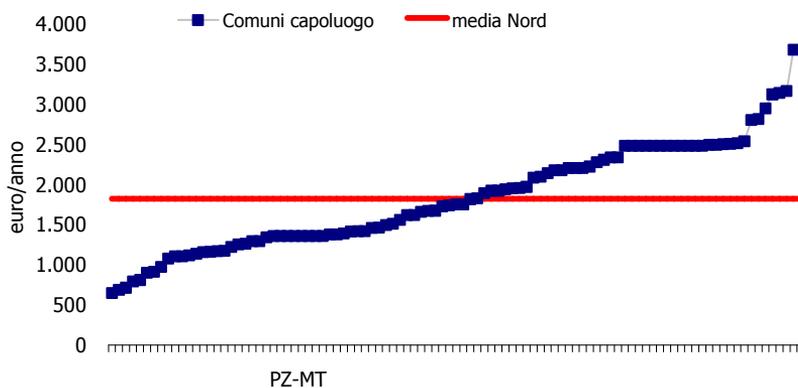
Per analizzare la spesa annua delle utenze non domestiche sono stati presi in considerazione sia il livello di consumo, sia la tipologia di attività produttiva riconducibile a quelle previste nella maggior parte delle articolazioni tariffarie adottate.

Spesa annua *all inclusive* nei Comuni capoluogo di Italia
- Profilo "Barbiere/Parrucchiere - 400 m3/anno" - anno 2009 -



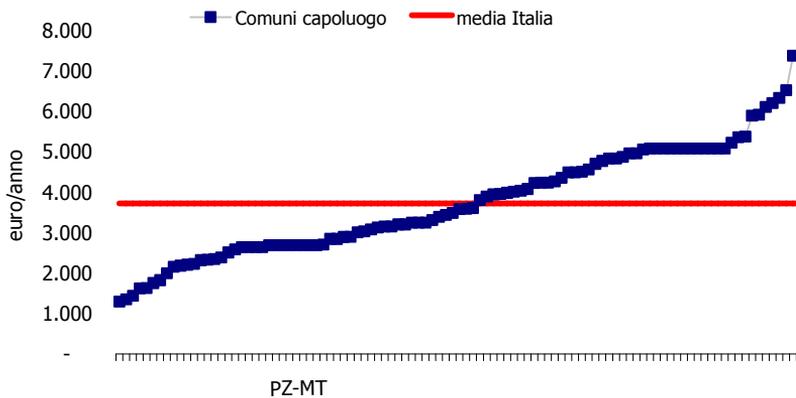
Fonte: ns. elaborazioni

Spesa annua *all inclusive* nei Comuni capoluogo di Italia
- Profilo "Bar/Pub - 400 m3/anno" - anno 2009 -



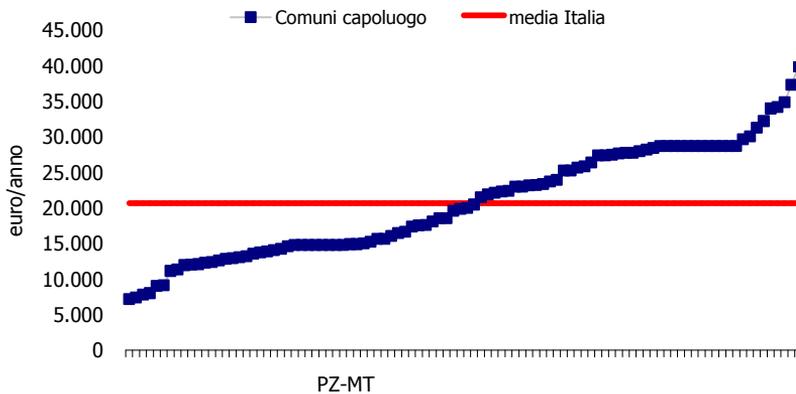
Fonte: ns. elaborazioni

Spesa annua *all inclusive* nei Comuni capoluogo di Italia
- Profilo "Ristorante/Trattoria - 1.800 m3/anno" - anno 2009 -

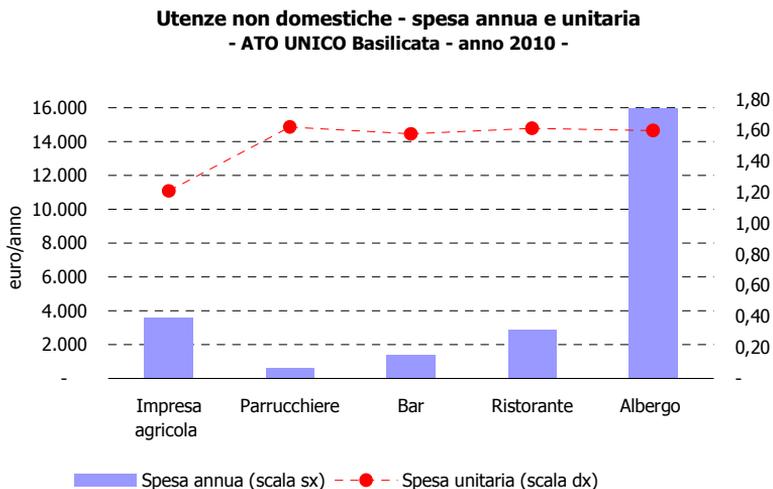


Fonte: ns. elaborazioni

Spesa annua *all inclusive* nei Comuni capoluogo di Italia
- Profilo "Albergo - 10.000 m3/anno" - anno 2009 -



Con riferimento alla spesa sostenuta da ciascuno dei profili individuati, le differenze negli esborsi sono riconducibili essenzialmente ai diversi livelli di consumo assegnati a ciascuno, fatta eccezione per l'impresa agricola.



Fonte: ns. elaborazioni

Infatti, anche se i profili rientranti nella categoria commerciale (bar e ristoranti) applicano due articolazione tariffarie distinte (C1 e C2), i differenziali che si registrano per questi livelli di consumo sono molto contenuti; ciò a motivo del fatto che la differenza tra le due tariffe è dovuta alla sola quota variabile di acquedotto, con uno scostamento di appena 0,05 euro/m³.

In sintesi, la spesa per il servizio idrico varia da un minimo di 650 euro all'anno per i parrucchieri ad un massimo di quasi 16 mila euro per un albergo; in termini unitari, l'onere è compreso tra 1,21 euro/m³ per le imprese agricole e 1,6 euro/ m³ per tutti gli altri profili esaminati.

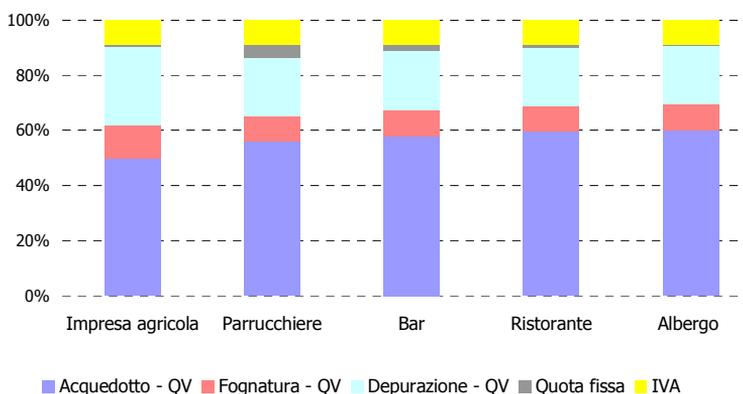
Circa la composizione della spesa, il costo per il servizio di acquedotto rappresenta il 50% dell'esborso totale sostenuto delle utenze agricole; mentre per gli altri profili, l'incidenza di tale "voce" varia tra il 55% (parrucchieri) ed il 60% (ristoranti ed alberghi).

**Utenze non domestiche: spesa annua per servizio
- ATO Basilicata anno 2010 -**

	impresa agricola 3.000 m ³ /anno	Parrucchiere 400 m ³	Bar/pub 900 m ³	Ristorante 1.800 m ³	Albergo 10.000 m ³
Acquedotto - QV	1.800	364	819	1.728	9.600
Fognatura - QV	450	60	135	270	1.500
Depurazione - QV	1.020	136	306	612	3.400
Quota fissa	30	30	30	30	30
IVA	330	59	129	264	1.453
totale	3.630	649	1.419	2.904	15.983

Fonte: ns. elaborazioni

**Utenze non domestiche - Composizione della spesa annua
- ATO UNICO Basilicata - anno 2010 -**



Fonte: ns. elaborazioni

Il peso della quota fissa, uniforme per tutti gli usi e non modulata per scaglioni di consumo, si rivela decrescente al crescere del prelievo annuo di acqua. L'incidenza della spesa sostenuta per il servizio di fognatura, infine, varia da un minimo del 9,3% (ristorante) ad un massimo del 12,4% (impresa agricola), mentre quella corrispondente al servizio di depurazione è compresa tra il 21% (parrucchiere) e il 28% (impresa agricola).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ANEA, *I servizi idrici a 15 anni dalla riforma*, Roma, giugno 2009

Autorità regionale per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani della Regione Emilia Romagna, *Relazione annuale sullo stato dei servizi idrici, dei rifiuti solidi urbani e dell'attività svolta – anno 2008*, Bologna, 2009

Benvenuti M., Gennari E., *Il servizio idrico in Italia: stato di attuazione della Legge Galli ed efficienza delle gestioni*, in Quaderni di Economia e Finanza, n. 23/2008, Banca d'Italia, Roma

Bianco M., Sestito P., *La riforma della regolamentazione dei servizi pubblici locali in Italia: linee generali e insegnamenti per il futuro*, in Quaderni di Economia e Finanza, n. 18/2008, Banca d'Italia, Roma

Campanini L. (a cura di), *L'industria dei servizi idrici*, Banca Intesa, Milano 2003

Chades P., Torrini R., *Il settore dei rifiuti urbani a 11 anni dal decreto Ronchi*, in Quaderni di Economia e Finanza, n. 22/2008, Banca d'Italia, Roma

CoNVIRI, *Rapporto sullo stato dei servizi idrici – anno 2009*, Roma, 2010

INDIS, *Le tariffe del settore idrico – Rapporto 2003*, Maggioli Editore 2004

INDIS, *Il servizio idrico in Italia – Rapporto 2004*, Maggioli Editore 2005

INDIS, Ref., *Rapporto sulle tariffe dei servizi pubblici locali 2010*, Maggioli editore 2011

ISTAT, *La gestione dei servizi idrici in Italia al 31 dicembre 2007*, Roma, luglio 2008

ISPRA (Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale), *Rapporto rifiuti 2009*, Roma 2009

Massarutto A., *La regolazione economica dei servizi idrici*, IEFÉ-Università Bocconi, Milano 2009

Muratori A., *L'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani ... riveduta e corretta dal nuovo "correttivo"*, in Ambiente&Sviluppo, n.4-2008, IPSOA Milano

Pierobon A., *La privata, l'assimilazione dei rifiuti e la sua tariffazione nel nuovo Codice dell'Ambiente*, in Finanza&Tributi, n. 4-2008

Ref., *Rapporto sul mercato e la regolamentazione*, Milano, anni vari

Regione Veneto-ARPAV – Osservatorio Regionale Rifiuti, *Linee guida per la gestione della tariffa dei rifiuti urbani*, 2002

Sabbatici D., *I servizi pubblici locali tra mercato e regolazione*, in Quaderni di Economia e Finanza, n. 19-2008, Banca d'Italia, Roma

Unioncamere, *Le società partecipate dagli enti locali*, Camere di Commercio d'Italia, Roma 2008

Vigneti A., *La gestione dei rifiuti nel nuovo codice ambientale, con particolare riferimento ai rifiuti urbani*, in ASTRID, Rassegna n. 34-2006