

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)
COREP – via Ventimiglia, 115 – 10126 – Torino
Tel. 011-6399.301/234 – fax 011-6399.232 – E-mail: mapp@corep.it
5^a edizione: 2003-2004

Tesi di Master

Domenico Arresta

“Analisi della politica di incentivazione per il passaggio da
Tassa rifiuti a Tariffa: l’esperienza della Provincia di Torino”

Sottoposta a:

Dott. Franco Tecchiati
Dirigente del Servizio Sviluppo Sostenibile e Rifiuti
e del Servizio Risorse Energetiche
Provincia di Torino
Via Valeggio 5
Tel. 011 861 38 61

Tutor interno:

Prof. Alberto Cassone

Torino, gennaio 2004

Sintesi

Con la D.D. n. 433 del 28 ottobre 2002 la Regione Piemonte ha deciso di impegnare la somma di 2.000.000,00 di Euro a sostegno dei costi per la realizzazione di interventi finalizzati al passaggio da tassa rifiuti a tariffa e ha individuato le Province come beneficiari dei contributi, le quali dovranno poi provvedere a destinare tali risorse ai Consorzi di gestione rifiuti sulla base delle adesioni all'iniziativa da parte dei Comuni che hanno l'obbligo di passaggio a tariffa nel 2004 e nel 2005.

La Provincia di Torino, disponendo sulla base della citata delibera di una somma complessiva di 962.000,00 Euro da liquidarsi in due tranches, una in anticipo e una a saldo, ha approvato, con la D.G.P. n. 240 del 18 marzo 2003, il "Bando per il finanziamento di interventi finalizzati al passaggio da tassa rifiuti a tariffa", che prevede una serie di attività che i Comuni sono tenuti a realizzare per poter ottenere il contributo.

A partire dalla liquidazione della prima tranche, avvenuta alla fine del luglio 2003, la Provincia ha inteso monitorare le varie fasi propedeutiche al passaggio a Tariffa tramite una serie di attività oggetto del presente lavoro.

Le attività sono consistite in una serie di interviste, questionari e in un "tavolo di discussione" volti a far emergere le difficoltà che i soggetti destinatari di tale politica, i Consorzi e i Comuni, hanno incontrato e stanno ancora affrontando, sia da un punto di vista tecnico sia da un punto di vista politico.

Scopo di tale monitoraggio, e dunque di questo lavoro, è riuscire a proporre dei correttivi o linee d'azione che, sulla base delle informazioni raccolte, da un lato riescano a supportare meglio i soggetti già coinvolti in questa politica, e dall'altro possano migliorare il meccanismo di incentivazione e facilitare il passaggio a Tariffa da parte di quei Comuni che hanno l'obbligo di passaggio nel 2008.

Sono infatti emerse diverse criticità riguardanti gli interventi obbligatori e propedeutici al passaggio per i Comuni con obbligo 2004 e 2005: riordino delle banche dati comunali, difficoltà nell'utilizzare gli indici produttivi ministeriali (D.P.R. 158/99) e le relative categorie produttive, difficoltà nell'individuare localmente indici di produzione specifici diversi da quelli ministeriali.

Da un punto di vista politico è emersa la scarsa volontà da parte dei Comuni di intraprendere questo percorso, favorita da una normativa incerta che proroga di anno in anno i termini obbligatori per il passaggio, e da un meccanismo di finanziamento che li coinvolge in maniera marginale e solo nella fase finale, quando cioè devono essere approvate le tariffe.

Trattandosi di una politica non ancora conclusa, non è possibile avere a disposizione dei dati certi che possano dare indicazioni circa il successo della stessa o i risultati ottenuti, ma un generalizzato ritardo nel completamento delle diverse attività previste e la decisione da parte di quasi tutti i Comuni di usufruire della proroga di un anno prevista in Finanziaria fanno già emergere la necessità di introdurre correttivi o soluzioni diverse per il prossimo bando rivolto ai Comuni con obbligo 2008.

A questo scopo, vista la scarsità di fondi a disposizione, sarebbe opportuno promuovere iniziative "mirate" che riescano, cioè, a coinvolgere i Comuni più sensibili alle tematiche ambientali, e che riescano a incentivare comportamenti virtuosi, ad esempio l'adozione di Tariffe puntuali sulla base di sistemi di raccolta "porta a porta".

Indice

Sintesi	2
1 Introduzione	4
1.1. Il problema proposto.....	4
1.2. Le fasi del lavoro	5
Parte prima: La normativa di riferimento	6
2 La Tariffa in generale	7
2.1. Le finalità dello strumento tariffario	7
2.2. L'incertezza normativa	7
2.3. I finanziamenti della Regione	8
3 L'analisi della documentazione provinciale	10
3.1. L'analisi degli atti provinciali	10
3.2. Primi spunti di riflessione.....	11
Parte seconda: La fase del monitoraggio	12
4 Le diverse fasi del monitoraggio	13
4.1. Le interviste ai rappresentanti dei Consorzi	13
4.2. Il “questionario sullo stato di avanzamento delle attività”	13
4.3. Il “tavolo di discussione” tra Provincia, Consorzi e Comuni.....	13
4.4. Le problematiche emerse.....	14
4.5. Il “porta a porta” e l'applicazione puntuale della Tariffa.....	15
5 Le problematiche in dettaglio	17
5.1. Lo stato di avanzamento delle attività propedeutiche al passaggio.....	17
5.2. L'attività di quantificazione	17
5.3. Il riordino delle banche dati	18
5.4. La redazione dei piani finanziari.....	19
5.5. La Tariffa come costo politico per i Comuni	19
5.6. I limiti dello schema di finanziamento	20
5.7. Le rigidità del D.P.R. 158/99	21
6 Le possibili linee d'azione	23
6.1. Le future disponibilità finanziarie	23
6.2. Il nuovo bando e le opportunità offerte dal “porta a porta”.....	25
6.3. Altre soluzioni.....	25
6.4. L'individuazione di nuovi indici specifici di produzione dei rifiuti.....	26
6.5. Il ruolo della Provincia	26
 Riferimenti bibliografici.....	 28
 Allegati.....	 29

Capitolo 1

Introduzione

1.1. Il problema proposto

La Provincia di Torino, e in particolare l'Area Ambiente, ha assunto un ruolo centrale e attivo nell'implementazione delle politiche per il passaggio, da parte dei Comuni, dalla tassa rifiuti (TARSU) alla Tariffa.

Quest'ultima rappresenta uno strumento di gestione dei rifiuti urbani che riprende sostanzialmente due concetti importanti: dal punto di vista ambientale, ciò che rileva è il noto concetto della responsabilità condivisa ("chi inquina paga") e rappresenta un'opportunità per imputare alle diverse utenze un costo del servizio proporzionale ai rifiuti da esse prodotti; dal punto di vista economico, la tariffa costituisce un elemento di trasparenza nella gestione del settore, rendendo di fatto evidenti tutti i costi sostenuti, cosa non realizzata con l'ancora in vigore regime di tassa dove i Comuni hanno la possibilità di ricorrere alla fiscalità ordinaria per coprire parte dei costi di gestione dei rifiuti.

L'obbligatorietà della tariffa, sancita dal D. Lgs. 22/97 (Decreto Ronchi) e regolamentata in dettaglio dal D.P.R. n. 158 del 1999, e il continuo slittamento, di anno in anno, dei termini ultimi per l'applicazione di una tariffa che copra il 100% dei costi del servizio, hanno spinto la Regione Piemonte a istituire nell'anno 2002, con la D.D. n. 433, un finanziamento di 2.000.000,00 di Euro per facilitare la realizzazione da parte dei Comuni degli interventi finalizzati al passaggio da tassa a tariffa; inoltre ha individuato quali beneficiari del contributo le Province, le quali provvederanno poi a destinare le risorse ai Consorzi di gestione dei rifiuti sulla base delle adesioni dei Comuni che hanno l'obbligo di effettuare il passaggio alla tariffa rifiuti nel 2004 e nel 2005 e che intendono partecipare all'iniziativa "passaggio tassa-tariffa".

La Provincia di Torino, in quanto beneficiaria di prima istanza del contributo, ha approvato con la D.G.P. n. 240 del 18 marzo 2003 il "Bando per il finanziamento di interventi finalizzati al passaggio da tassa rifiuti a tariffa" e ha individuato espressamente quali beneficiari dei contributi i Consorzi di gestione dei rifiuti, i quali hanno presentato domanda per conto dei Comuni.

Per ottenere il finanziamento i Comuni devono svolgere entro la fine del 2003 delle precise attività, indicate nel bando, che riguardano il riordino delle banche dati comunali, la predisposizione di un piano finanziario e la quantificazione dei rifiuti prodotti dalle diverse utenze, nonché, in ultimo, l'approvazione delle Tariffe.

Sin dalla fase istruttoria di esame delle domande si sono però evidenziate delle criticità che la Provincia ha ritenuto opportuno approfondire tramite una fase di monitoraggio che si concretizzasse in diverse attività, il cui scopo fosse non solo far emergere le eventuali problematiche ma anche sperimentare una sorta di "iter di accompagnamento", a carattere informale, finalizzato a facilitare lo scambio di informazioni e di esperienze tra i soggetti coinvolti.

Il presente lavoro, attraverso l'avvio di questo percorso, cerca di far emergere le problematiche inerenti il passaggio Tassa-Tariffa, di analizzarle e di proporre delle possibili linee d'azione che possano essere utili sia a facilitare il percorso già iniziato dai Comuni con obbligo di passaggio a Tariffa nel 2004 2005,

sia ad indirizzare le iniziative già “in cantiere” volte ad incentivare il passaggio a Tariffa in tutti gli altri Comuni della Provincia, prescindendo dalle proroghe di legge che potrebbero procrastinare l'introduzione dello strumento tariffario per ancora altri anni.

1.2. Le fasi del lavoro

Il lavoro ha avuto inizio con una prima fase di approfondimento teorico del tema “tassa-tariffa”, attraverso la consultazione di fonti normative e regolamentari (D.Lgs. 22/97, D.P.R. 158/99, L.R. 24/2002, D.G.P. 240/2003), relazioni, atti di convegni e rapporti; l'analisi degli atti provinciali, in particolare le domande di partecipazione al bando presentate dai Consorzi, ha subito messo in evidenza la necessità di costruire un percorso che cercasse di approfondire e “accompagnare” il processo di avvicinamento alla Tariffa da parte degli enti interessati tramite le seguenti attività:

- costruzione di una “mappa degli attori” volta a individuare e scegliere come interlocutori quei soggetti ritenuti, per precedenti collaborazioni o per le specificità del proprio ruolo, più idonei e propensi a fornire informazioni utili e a collaborare proficuamente con l'ente provinciale;
- interviste rivolte ad alcuni dei soggetti precedentemente individuati, soprattutto funzionari dei Consorzi, volte a definire per la Provincia un quadro dettagliato riguardante lo stato dell'arte degli interventi previsti dal Bando provinciale e posti in essere dai Comuni e dai Consorzi, al fine di evidenziare eventuali ritardi, problemi e criticità;
- predisposizione di un questionario rivolto ai Consorzi, finalizzato principalmente a testare la volontà di collaborazione e di scambio di informazioni, e la volontà di partecipare ad un tavolo di discussione;
- “tavolo di discussione”, come momento finale e informale di confronto, di scambio di informazioni ed esperienze, prima del decorrere dei termini legali per la riscossione del saldo dei finanziamenti.

Non avendo molto tempo a disposizione, si è scelto di privilegiare il dialogo con i Consorzi, perché, oltre ad essere i beneficiari dei finanziamenti, sono quelli che pongono in essere, nella maggioranza dei casi, le attività concrete per il passaggio a Tariffa per conto dei Comuni, oltre ad avere una visione privilegiata e complessiva della situazione esistente nei Comuni di propria competenza.

Parte prima

La normativa di riferimento

Questa prima parte fa riferimento alla fase iniziale del presente lavoro, che è stata indirizzata a costruire un quadro generale sia normativo che procedurale entro cui analizzare il problema “passaggio taxa-tariffa”.

Per quadro normativo si intende l'insieme di atti, leggi e decreti che prima hanno introdotto, poi regolamentato in dettaglio, lo strumento tariffario, ma che hanno anche finito per svilire, tramite una serie di proroghe, le finalità originariamente ricercate dal legislatore; per quadro procedurale, invece, si fa riferimento alla politica regionale di incentivazione al passaggio, al conseguente bando provinciale e all'esame delle domande presentate dai Consorzi per conto dei Comuni.

Già da questa prima fase sono emersi degli interessanti spunti di riflessione che hanno poi indirizzato meglio il prosieguo del lavoro, rendendo evidente la necessità per la Provincia di attivare una serie di iniziative volte al monitoraggio delle attività portate avanti dai Consorzi.

Capitolo 2

La tariffa in generale

2.1. Le finalità dello strumento tariffario

L'introduzione della Tariffa, secondo le intenzioni del legislatore, ha lo scopo, da un lato, di incentivare comportamenti coerenti con gli obiettivi di riduzione e recupero dei rifiuti fissati dal legislatore stesso, dall'altro lato, deve permettere una maggiore trasparenza nella gestione del servizio in quanto i costi devono essere evidenziati all'interno dei bilanci attraverso il piano finanziario e devono essere progressivamente coperti in modo totale dalla Tariffa.

Fino ad oggi, infatti, i Comuni hanno sempre fatto ricorso ad altre risorse di bilancio per coprire porzioni più o meno cospicue dei costi relativi alla gestione dei servizi di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

Con la Tariffa viene superata l'impostazione reddituale (basata sulle superfici delle abitazioni), che non permetteva di premiare i comportamenti virtuosi delle utenze impegnate in azioni di riduzione dei rifiuti e penalizzava, a parità di superficie, i nuclei abitativi a bassa densità familiare (single, anziani, ecc.); con essa vengono introdotti, infatti, meccanismi incentivanti e premianti per sostenere la riduzione dei rifiuti prodotti e la raccolta differenziata sia della frazione umida che delle altre frazioni e sono previste agevolazioni per le utenze domestiche in rapporto al numero dei componenti. La Tariffa, infatti, si compone di due quote a carico di ciascuna macro-categoria (utenze domestiche e utenze non-domestiche): una quota fissa, relativa alle componenti essenziali del costo del servizio (costi generali, spazzatura strade, costi di capitale e costi del personale); una quota variabile rapportata alla quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e ai costi di gestione.

Semplificando, è chiaro che quanto minore è la quantità totale di rifiuti prodotti, minori saranno i costi di raccolta, trattamento e smaltimento e, di conseguenza, minore sarà la quota variabile della tariffa dovuta da ciascuna utenza; e, contemporaneamente, quanto maggiore è la parte di rifiuti raccolta in maniera differenziata, tanto maggiore sarà la quota di parte variabile detratta dalla Tariffa complessiva, ai sensi dell'art. 7 del D.P.R. 158/99.

Inoltre, l'adozione di sistemi di raccolta "porta a porta" con quantificazione individuale dei rifiuti prodotti permetterebbero di esaltare maggiormente la parte incentivante della Tariffa, perché importi tariffari maggiormente individualizzati danno al cittadino la possibilità di "vedere" gli effetti dei suoi diversi comportamenti.

Esperienze di quest'ultimo tipo sono state sperimentate con successo in alcuni Comuni del Veneto e del Trentino Alto Adige, ma risultano essere di più immediata applicazione in Comuni di piccole o medie dimensioni.

2.2. L'incertezza normativa

Il problema è che sino ad oggi i termini di entrata in vigore della Tariffa sono stati continuamente rinviati, per cui dal 1999, anno previsto dal Decreto Ronchi per

l'adozione da parte di tutti i Comuni dello strumento tariffario, si è arrivati al 2004 in una situazione di sostanziale immobilismo da parte degli enti locali che hanno accolto con favore ogni rinvio stabilito dal legislatore.

Le proroghe si sono succedute a cominciare dalla Legge 426/98 e, continuando, con le Leggi Finanziarie del 2000 e del 2003, consolidando l'incertezza normativa su una problematica dalle ampie implicazioni, come si è visto, sociali, ambientali ed economiche; la Tariffa, incentivando le raccolte differenziate, avrebbe presumibilmente favorito anche il raggiungimento dell'obiettivo stabilito dal Decreto Ronchi per il 2003 del 35% di raccolta differenziata, obiettivo raggiunto, alla fine del 2002 nella Provincia di Torino, da 4 Comuni su 316, con soli altri 28 Comuni assestati su percentuali superiori al 25%.

Attualmente la disciplina di riferimento è, oltre il D.Lgs. 22/97 ("Decreto Ronchi), il D.P.R. 158/99, come modificato dalla Legge n. 448/99 ("Finanziaria per l'anno 2000) e dalla Legge n. 289/2002 (Finanziaria per il 2003), recante le "Norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la Tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani", il quale prevede il raggiungimento della piena copertura dei costi del servizio entro:

- il 2004 per i Comuni che abbiano raggiunto nell'anno 1999 un grado di copertura dei costi superiore all'85%;
- il 2005 per i Comuni che abbiano raggiunto un grado di copertura dei costi tra il 55 e l'85%;
- il 2008 per tutti i Comuni con una popolazione inferiore ai 5000 abitanti e per i Comuni che abbiano raggiunto un grado di copertura inferiore al 55%.

Era previsto un periodo transitorio per ognuna di queste tre categorie per procedere gradatamente alla copertura integrale dei costi del servizio; tale periodo è stato poi abrogato, ferma rimanendo la facoltà dei Comuni di deliberare l'introduzione sperimentale e graduale della Tariffa; la conseguenza è stata che tale facoltà non è stata quasi in nessun caso esercitata.

2.3. I finanziamenti della Regione

La Regione, ritenendo il passaggio dalla Tassa rifiuti alla Tariffa come una fase fondamentale per incrementare la raccolta differenziata, nell'ottobre del 2002 ha deciso di stanziare 2.000.000,00 di Euro per la realizzazione di interventi finalizzati ad incentivare tale passaggio.

Ciò al fine di scongiurare una sorta di "abitudine al rinvio" da parte dei Comuni e di stimolare, una volta per tutte, la loro attenzione nei confronti di una questione, come già evidenziato, con ampie implicazioni economiche e sociali. Pochissimi, infatti, sono i Comuni già passati a tariffa e nella provincia di Torino, di quelli con obbligo 2004 e 2005, solo 5 comuni (Chieri, Volpiano, None, Vigone e Ciriè) stanno applicando un sistema tariffario più o meno corrispondente a quanto indicato nel D.P.R. 158/99.

I finanziamenti sono stati ripartiti tra le 8 Province in base alla valutazione dei costi determinati rapportando il numero di abitanti per Comune ed il numero di Comuni obbligati, nell'ambito di ciascuna Provincia, ad effettuare il passaggio alla Tariffa rifiuti nel 2004 e nel 2005. Alle Province è stato poi demandato il compito di

gestire i finanziamenti e di distribuirli, secondo le modalità stabilite dalla Regione stessa nella D.D. n. 433/2002, ai Comuni di propria competenza.

La parte destinata alla Provincia di Torino ammonta a 962.000,00 Euro e gli interventi finanziati sono:

- adeguamento banche dati comunali anagrafe/tarsu e aggiornamento delle banche dati comunali con le nuove categorie contributive;
- quantificazione dei rifiuti prodotti sulla base di rilevazioni sul territorio, utilizzando quindi coefficienti diversi da quelli previsti dal D.P.R. n. 158/99;
- rilevazione delle modalità di gestione del servizio e predisposizione del piano finanziario, articolato per centri di costo, approvato dal Comune o dal soggetto gestore del ciclo di rifiuti urbani;
- determinazione della Tariffa da parte del Comune, utilizzando le nuove utenze contributive approvate ed i nuovi coefficienti.

Le domande di partecipazione al Bando provinciale devono includere: l'elenco dei Comuni che intendono aderire alle iniziative finanziate; l'impegno alla realizzazione degli interventi; il cronoprogramma delle attività, che indichi i tempi di realizzazione delle diverse attività; la scheda di rilevazione della situazione prima dell'avvio dell'intervento.

Una volta esaminate ed accolte le domande, la Provincia deve erogare un'anticipazione pari al 50% del finanziamento assegnato a ciascun Comune per consentire l'avvio delle attività.

CAPITOLO 3

L'analisi della documentazione provinciale

3.1. L'analisi degli atti provinciali

L'inizio di questo lavoro, nella seconda metà del luglio 2003, è coincisa con la fase finale dell'esame, da parte degli uffici provinciali, delle domande di partecipazione al bando (pubblicato il 18 marzo 2003) presentate dai Consorzi; la consultazione di queste ultime e degli atti della Provincia ha subito messo in evidenza l'iniziale successo dell'iniziativa, come si può desumere dalla seguente tabella:

Consorzi	n. di Comuni ammessi al finanziamento/n. dei Comuni obbligati nel 2004	n. di Comuni ammessi al finanziamento/n. dei Comuni obbligati nel 2005	Finanziamento totale concesso
A.C.E.A.	3/3	4/4	57.918,02
A.I.S.A.	1/1	4/4	53.957,38
A.M.I.A.T.	0/0	0/1	0,00
A.S.A.	0/0	3/3	39.213,77
C.I.D.I.U.	4/4	4/4	152.881,32
A.C.S.E.L.	3/3	1/1	29.044,98
C.C.S.	1/1	5/5	91.337,86
C.S.R.	2/2	2/2	47.664,18
C.A.T.N.	0/0	7/8	123.875,18
C.I.T.S.	7/8	4/4	170.461,04
S.C.S.	2/2	1/1	37.735,17
Totale	23/24	35/37	804.088,90/962.000,00

La prima *tranche* di finanziamenti è stata concessa il 31 luglio 2003 (eccetto per un Consorzio, che l'ha ricevuta il 29 agosto 2003), per cui il primo dato ad emergere con forza è una forte dilatazione dei tempi relativi alla fase istruttoria e una conseguente compressione dei tempi utili a porre in essere tutte le attività previste dal bando.

La fase di esame delle domande ha infatti avuto una durata più lunga del previsto, sia per una generale incompletezza delle domande pervenute, che necessitavano di integrazioni e correttivi, con relativa attivazione di una intensa corrispondenza (telematica e postale) tra gli enti, sia per la mancanza di una persona, all'interno della Provincia, che si occupasse a tempo pieno di questa attività. Il risultato è stato che dal momento della pubblicazione del bando sino all'effettiva liquidazione della prima parte di finanziamenti sono passati più di quattro mesi, con un tempo rimanente di 5/6 mesi per, prima, attivare e, poi, completare le varie fasi propedeutiche al passaggio a Tariffa.

È previsto l'obbligo di portare a termine tre delle quattro attività previste (riordino banche dati comunali, predisposizione del piano finanziario e determinazione della Tariffa), mentre l'attività di quantificazione è facoltativa (ma se non la si fa si perde la parte di finanziamento ad essa relativa); ed infatti, l'esame delle domande pervenute ha messo in evidenza che il contributo per la quantificazione è stato richiesto per 16

Comuni su 24 totali con obbligo 2004, e per 31 Comuni su 37 totali con obbligo 2005: dunque per il 66% dei Comuni obbligati nel 2004 e per l'84% dei Comuni obbligati nel 2005.

Per poter monitorare l'iter di avvicinamento da parte di ciascun Consorzio alla Tariffa, veniva richiesta la predisposizione obbligatoria di una relazione semestrale sull'andamento dell'intervento per ciascun Comune coinvolto, articolata per ognuna delle singole attività.

3.2. Primi spunti di riflessione

La Provincia, e segnatamente la persona incaricata di esaminare le domande, si è trovata a compiere una selezione a carattere meramente formale, senza entrare nel merito dei singoli dati o delle singole attività; e ciò era anche quanto richiesto dalla Regione.

Tra l'altro, un esame approfondito delle domande avrebbe richiesto delle conoscenze tecniche specifiche e delle precise professionalità naturalmente assenti in un ente quale la Provincia, avente compiti di coordinamento e controllo.

Tuttavia, un esame che non entrasse nel merito di quanto contenuto nelle domande ha comunque offerto spunti per alcune osservazioni e riflessioni.

- in primo luogo, il fatto di aver ricevuto le domande di finanziamento relative all'attività di quantificazione solo per alcuni Comuni, ha portato a supporre che tale attività necessiti di tempi più lunghi rispetto alle altre;
- oppure, che anche le altre attività siano complesse, ma saranno portate per prime a termine, perché obbligatorie;
- In secondo luogo, almeno per i Comuni tenuti al passaggio nel 2004, l'obbligo della relazione semestrale ha perso gran parte del suo significato, in quanto, a causa dei ritardi nella concessione della prima *tranche* dei finanziamenti, verrebbe a coincidere con il termine ultimo per completare il passaggio a Tariffa, che invece prevede la presentazione di una scheda sulla situazione finale, di una scheda sui centri di costo, e di una scheda di rilevamento delle modalità di gestione del servizio.
- Si è quindi paventato il rischio che alla fine pochi sarebbero stati i Comuni in grado di passare effettivamente a Tariffa, e che quindi non solo il saldo del finanziamento non sarebbe stato più liquidato, ma sarebbe stato revocato anche l'anticipo.

Per quanto appena esposto, la Provincia ha pensato di attivare una comunicazione privilegiata con i Consorzi che potesse, nei limiti delle proprie possibilità e risorse, "accompagnarli" e allo stesso tempo monitorarli nell'iter verso l'introduzione della Tariffa.

Parte seconda

La fase del monitoraggio

Questa fase si è tradotta in una serie di attività volte, in primo luogo, a compiere un monitoraggio sugli interventi realizzati, o in fase di realizzazione, da parte dei Consorzi; questo perché l'unico strumento di monitoraggio a disposizione, la relazione semestrale, in realtà sarebbe coinciso, visti i tempi ristretti a disposizione e i ritardi, con la fase finale degli interventi.

In secondo luogo, la Provincia ha voluto sperimentare delle modalità di implementazione di una politica pubblica che creassero relazioni informali tra enti (in questo caso i Consorzi e l'ente provinciale, avente principalmente compiti di controllo e coordinamento), di scambio di informazioni e collaborazione, volte a facilitare l'attuazione della politica stessa.

Si è ritenuto, quindi, il monitoraggio utile a far emergere le principali problematiche, in modo da correggere gli eventuali errori "di rotta" e indirizzare meglio le iniziative già "in cantiere" volte ad incentivare l'introduzione dello strumento tariffario negli altri Comuni della Provincia.

Sono stati individuati come principali interlocutori i Consorzi di gestione dei rifiuti perché sono i soggetti che, attraverso il consorzio obbligatorio sancito dalla recente Legge Regionale n. 24/2002, hanno acquisito nuove e importanti prerogative nel governo della gestione dei rifiuti e sono i soggetti che, di fatto, devono espletare, direttamente o tramite l'affidamento in appalto, le attività necessarie per il passaggio a Tariffa.

Nei prossimi capitoli, dopo una descrizione delle fasi del monitoraggio, si cercherà di analizzare le criticità emerse e di proporre dei correttivi o soluzioni alternative per le iniziative rivolte ai Comuni con obbligo di passaggio a Tariffa nel 2008.

Capitolo 4

Le diverse fasi del monitoraggio

4.1. Le interviste ai rappresentanti dei Consorzi

La volontà della Provincia di accompagnare i Consorzi nell'iter di avvicinamento all'introduzione della Tariffa, per evitare che siano lasciati inutilizzati i finanziamenti messi a disposizione dalla Regione (ma gestiti dalla Provincia stessa) si è inizialmente concretizzata in una serie di interviste finalizzate a costruire un quadro generale sullo stato di avanzamento delle attività per il passaggio a tariffa, obbligatorie al fine dell'ottenimento del contributo; le interviste sono state fatte ai rappresentanti dei Consorzi che hanno presentato domanda per l'assegnazione del contributo.

Altro scopo delle interviste è stato quello di far luce sui problemi che i Consorzi stanno incontrando, e cercare di approfondirne le ragioni.

Il fatto che la Provincia venga vista dai Consorzi come un'ente avente funzioni principalmente di controllo, cosa per certi versi vera, ha comportato il rischio di trovarsi di fronte a fenomeni di "hidden information" ("informazione nascosta"), cioè ad una scarsa volontà di dare informazioni; a questo proposito si è esplicitamente cercato di presentare le interviste come un'attività assolutamente informale, avente lo scopo di creare collaborazione su uno stesso livello tra enti, senza che vi fosse un "controllore" e un "controllato".

L'esito è stato abbastanza positivo, naturalmente c'è stato chi ne ha compreso meglio lo spirito, chi, invece, si è mantenuto su un piano un po' più generale, ma tutti hanno mostrato disponibilità e sensibilità alle intenzioni della Provincia.

4.2. Il "questionario sullo stato di avanzamento delle attività"

In coincidenza con la fase finale delle interviste, è stato inviato a tutti i Consorzi un questionario (riportato in allegato 1), a carattere informale, finalizzato a raccogliere dati più precisi sullo stato di avanzamento delle attività previste dal bando provinciale, eventuali osservazioni, e a testare la volontà dei Consorzi a partecipare ad un incontro, inizialmente definito "seminario", fase finale dell'iter di "accompagnamento" al passaggio Tassa-Tariffa voluto dalla Provincia.

4.3. Il "tavolo di discussione" tra Provincia, Consorzi e Comuni

La Provincia, ha organizzato un incontro volto a far emergere innanzitutto la posizione dei Comuni sul tema "passaggio Tassa-Tariffa" nonché nuovi spunti di riflessione in prossimità dei termini utili per l'ottenimento dei contributi.

Inizialmente si era pensato ad un seminario in cui uno o più esperti della materia fornissero suggerimenti prettamente tecnici rispetto alle attività necessarie per il passaggio a Tariffa; alla fine, invece, si è optato, anche in base alle preferenze espresse dai Consorzi, per un "tavolo di discussione", strutturato in modo tale da consentire un confronto fra i soggetti coinvolti, dando loro la possibilità di esporre

ciascuno le proprie problematiche più rilevanti, a partire da alcune questioni individuate dalla Provincia sulla base delle interviste effettuate e dei questionari inviati via-mail ai Consorzi.

L'iniziativa, svoltasi il 09-12-2003, ha riscosso un buon successo dal punto di vista delle adesioni, ma per quanto riguarda gli esiti della stessa è necessario fare delle distinzioni: i Consorzi si aspettavano di ricevere delle indicazioni precise su come saranno gestiti i finanziamenti in relazione alla nuova proroga prevista in Finanziaria; e su questo punto l'intervento del rappresentante della Regione ha solo dato delle indicazioni di massima, ma senza ancora esprimere una posizione ufficiale; indicazioni certe, del resto, potranno essere date solo quando si avranno a disposizione dati certi, quando, cioè, i Consorzi presenteranno formalmente, entro l'inizio del prossimo anno, i resoconti di tutte le attività svolte, necessarie per ricevere il saldo dei contributi.

I Comuni, invece, hanno mostrato un notevole interesse rispetto ai problemi pratici inerenti il passaggio a Tariffa, tant'è che la Provincia si è fatta carico di promuovere nuovi incontri, possibilmente incentrati su specifiche problematiche a carattere tecnico.

4.4. Le problematiche emerse

Dalle interviste effettuate e dal citato "tavolo di discussione" sono emerse le seguenti problematiche:

- un ritardo generalizzato nel completamento delle varie attività previste per il passaggio a tariffa (riordino banche dati comunali, quantificazione, redazione piani finanziari, determinazione della Tariffa), rispetto ai tempi preventivati nei cronoprogrammi, come e' desumibile dalla seguente tabella referita alle attività relative ai Comuni con obbligo di passaggio nel 2004:

	Consorzio 1	Consorzio 2	Consorzio 3	Consorzio 4	Consorzio 5	Consorzio 6	Consorzio 7	Consorzio 8
Riordino banche dati comunali								
quantificazione								
Redazione piani finanziari								
Determinazione della tariffa								

■ : l'attività procede in linea con quanto previsto nel cronoprogramma

■ : l'attività è in ritardo rispetto al cronoprogramma

□ : non è stata chiesta la parte di contributo relativa a questa attività

Per i Comuni che hanno l'obbligo di passaggio a Tariffa nel 2005, invece, pare non ci siano problemi, le attività procedono secondo i tempi previsti;

- come emerge chiaramente dalla tabella, e come già messo in luce nella preventiva analisi delle domande di partecipazione al bando, le difficoltà maggiori riguardano l'attività di "quantificazione dei rifiuti prodotti sulla base di

rilevazioni sul territorio”, che dovrebbe portare alla formulazione di coefficienti diversi da quelli previsti dal D.P.R. 158/99; i Consorzi che avevano chiesto la parte di finanziamento anche per questa attività, si trovano, infatti, tutti in ritardo rispetto ai tempi previsti;

- altre difficoltà riguardano l'adeguamento e l'aggiornamento delle banche dati comunali anagrafe/Tarsu, in quanto solo 2 consorzi su 8 sembra non abbiano incontrato ostacoli in questa fase;
- la redazione dei piani finanziari ha creato in qualche caso delle difficoltà;
- la Tariffa costituisce un costo politico molto importante per i Comuni, soprattutto in termini di consenso, perché deve essere sopportata *in toto* dagli utenti; l'inerzia dei Comuni è favorita da una normativa nazionale incerta che non riesce a stabilire un termine improrogabile per l'introduzione dello strumento tariffario, spostandone di anno in anno i termini;
- il meccanismo di finanziamento coinvolge i Comuni in maniera marginale,
- Il D.P.R. 158/99 è caratterizzato da una rigidità di applicazione che non permette ai Comuni di modulare una Tariffa il più possibile corrispondente alle specificità di ciascuno.

Nel prossimo capitolo si passerà ad una analisi più dettagliata delle questioni appena esposte.

4.5. Il “porta a porta” e l'applicazione puntuale della Tariffa

Dal “tavolo di discussione” è emersa una tendenza di particolare interesse: l'adozione di sistemi integrati di raccolta dei rifiuti (il “porta a porta”) comporta una “naturale” evoluzione dalla Tarsu o da una Tariffa parametrica a un sistema di tariffazione puntuale, basato cioè sugli effettivi conferimenti di rifiuto indifferenziato da parte di ciascun utente.

I sistemi integrati di raccolta prevedono, infatti, la distribuzione ad ogni numero civico o ad ogni famiglia di set di sacchi o contenitori dedicati al rifiuto indifferenziato e alla raccolta differenziata per materiale, con lo scopo principale di promuovere comportamenti virtuosi tali da far raggiungere le percentuali di raccolta differenziata previste sia dal Decreto Ronchi che dal Piano Provinciale di Gestione dei Rifiuti.

È evidente che il cittadino ad un comportamento virtuoso vuole anche che corrisponda un sistema premiante, che gli faccia percepire gli effetti dei suoi comportamenti; non sarebbe equo, infatti, far pagare una stessa tassa o Tariffa a due nuclei familiari simili ma dalle produzioni di rifiuti diverse; è questa purtroppo una distorsione presente nella tariffazione parametrica, basata su indici di produzione o presuntivi (quelli stabiliti dal D.P.R. 158) o individuati tramite misurazioni locali dei rifiuti prodotti dalle singole categorie di utenza.

Il metodo parametrico, infatti, se cerca di introdurre criteri di “tassazione” maggiormente corrispondenti agli effettivi conferimenti da parte delle diverse categorie di utenza, tramite il riferimento al numero dei componenti familiari per le utenze domestiche e alle produzioni potenziali di rifiuti da parte delle utenze non

domestiche, comporta solo una indiretta incentivazione alle raccolte differenziate, e facilita comportamenti “opportunistici” difficilmente individuabili e sanzionabili: questo perché gli eventuali comportamenti virtuosi producono effetti generalizzati, di cui cioè ne godono tutti indistintamente, mentre comportamenti poco attenti alla salvaguardia dell’ambiente hanno ugualmente effetti generalizzati ma di segno opposto.

La Tariffazione puntuale, invece, dà la possibilità ai cittadini di “vedere” gli effetti dei propri comportamenti, semplicemente perché quanto minore è la quantità di rifiuto indifferenziato prodotto, minore sarà l’importo individuale da pagare.

La Tariffa puntuale è applicabile però solo in presenza di sistemi di raccolta dei rifiuti domiciliari, il cosiddetto “porta a porta”, che permette di quantificare (in base al volume o al peso del contenitore o del sacco) il rifiuto indifferenziato prodotto.

È chiaro che l’adozione di un sistema di raccolta dei rifiuti integrato implica innanzitutto dei costi per la sua progettazione e attuazione, nonché una serie di problematiche relative al coinvolgimento e alla sensibilizzazione della cittadinanza. A questo proposito, la Provincia di Torino, a partire dalla fine del 2002, ha intrapreso una politica di incentivazione al passaggio a sistemi integrati di raccolta tramite un “Bando per la presentazione di candidature per la progettazione e realizzazione di servizi innovativi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani”, contribuendo a coprire parte dei costi aggiuntivi per la messa a punto del nuovo sistema di raccolta e i costi per la progettazione e per la comunicazione rivolta ai cittadini, nella misura rispettivamente del 70% e del 50%.

Capitolo 5

Le problematiche in dettaglio

5.1. Lo stato di avanzamento delle attività propedeutiche al passaggio

La questione dello stato di avanzamento delle diverse attività necessarie per il passaggio a Tariffa, e soprattutto per l'ottenimento del contributo finanziario, affrontata durante le interviste, ha rappresentato un esempio di *hidden information* ("informazione nascosta") se immaginiamo il rapporto tra Provincia e Consorzi come una sorta di rapporto contrattuale di agenzia tra enti.

Se è vero che l'ente deputato a porre in essere il passaggio a tariffa non è la Provincia ma ogni singolo Comune, è anche vero che, di fronte ad un bando di finanziamento che individua come beneficiari i Consorzi e come gestore dei fondi la Provincia, il Consorzio assume il ruolo di "Agente" rispetto ad un "Principale", la Provincia, che lo "pagherà" solo quando avrà portato a termine gli impegni assunti rispetto al "contratto", ossia il Bando.

Essendo il rispetto dei termini condizione necessaria per l'accesso ai finanziamenti, i funzionari dei Consorzi che hanno affrontato le interviste hanno mantenuto una certa vaghezza rispetto alla domanda "vi sono ritardi nella conduzione delle attività per il passaggio a Tariffa?"; le risposte date potrebbero essere riassunte in una sola vaga dichiarazione: "c'è stato qualche problema, ma i termini verranno rispettati", temendo che l'intervista potesse poi essere utilizzata in termini sanzionatori.

Successivamente alle interviste, quindi, per poter ottenere delle informazioni più precise, si è pensato di ricorrere a dei questionari, inviati via mail, con delle tabelle da completare con le previsioni precise dei termini di conclusione di ciascuna attività; nonostante le intenzioni del questionario fossero quelle di un aggiornamento ulteriore da parte della Provincia nella sua attività di monitoraggio informale della situazione per ciascun Consorzio, è stato visto come una sorta di documento ufficiale in cui inserire informazioni dettagliate e corrette; molti hanno pensato che fosse (come dimostrato dalle telefonate ricevute in Provincia) la relazione che il bando obbliga a presentare semestralmente, pena la non concessione del contributo.

Le informazioni sono state dunque "rivelate" e hanno mostrato degli effettivi ritardi, soprattutto per quanto riguarda alcune attività. È stato subito evidente che queste ultime necessitano, per i Comuni obbligati al 2004, di tempi più lunghi per essere completate, rispetto ai 5/6 mesi disponibili.

5.2. L'attività di quantificazione

L'attività di quantificazione è finalizzata a compiere dei rilevamenti statistici sulla produzione specifica di rifiuti da parte delle diverse categorie di utenza, sia domestiche che non domestiche; essa si concretizza attraverso l'utilizzo di strumenti specifici come attrezzature a bordo mezzo, e rilevazioni ripetute su tempi lunghi che dovrebbero portare a formulare indici di produttività specifica, rispetto alle diverse utenze, diversi da quelli indicati nel D.P.R. 158/99.

In particolare, per le utenze domestiche, vengono individuati dei campioni rappresentativi dei diversi nuclei familiari (in base al numero di componenti) e

vengono effettuate ripetute rilevazioni (il rifiuto viene pesato) in determinati periodi dell'anno, in modo tale da avere degli indici di produzione più corrispondenti alle specificità di un determinato Comune.

L'esame delle domande di partecipazione al Bando aveva messo in luce che non tutti i Consorzi avevano richiesto, per i Comuni con obbligo 2004, la parte di contributo relativa all'attività di quantificazione, unica attività, tra l'altro, non obbligatoria ai fini dell'ottenimento del contributo complessivo.

Ciò aveva portato a supporre che si trattasse di un'attività più complicata rispetto alle altre, o comunque richiedente tempi più lunghi, come dimostra il fatto che, invece, per i Comuni obbligati al 2005 sia stata in quasi tutti i casi richiesta.

Le interviste sono riuscite ad evidenziare un altro dato: non solo la quantificazione sconta un ritardo generalizzato, ma sicuramente non sarà portata a termine entro la fine dell'anno, per cui la relativa parte di finanziamento sarà presumibilmente revocata; questo sicuramente per 4 Consorzi sui 5 che l'hanno prevista nelle domande per il Bando.

Inoltre, essendo tale attività particolarmente dispendiosa, sia in termini di costi che di tempo, si è pensato, in base anche ad alcune osservazioni emerse durante il "tavolo di discussione", di proporre all'IPLA un aggiornamento dello studio sugli indici di produttività effettuato nel 1996.

5.3. Il riordino delle banche dati

Questa attività è finalizzata ad adottare un sistema informatico di banche dati integrate e relazionali che permetta la corrispondenza tra l'archivio anagrafe e l'archivio Tarsu, in modo tale da rendere possibile la corrispondenza univoca tra un generico utente domestico (residente su una specifica unità immobiliare) e la consistenza del relativo nucleo familiare; questo perché, mentre in regime Tarsu il contribuente era identificato unicamente in base alla superficie che occupava, con la Tariffa si fa riferimento alla combinazione delle 2 variabili: numero persone/famiglia e superficie occupata. È risultata un'attività più difficile del previsto, sia per problemi di compatibilità tra i software utilizzati dai diversi uffici comunali, sia per la necessità di reperire delle informazioni che ai fini della Tarsu, molto spesso, non risultavano necessarie. Informazioni di difficile reperibilità, perché molto spesso raccolte a mano e non inserite negli archivi informatici.

Si è dovuto quindi ricorrere a un'intensa attività di coordinamento tra i vari uffici e di coinvolgimento delle software-house che gestiscono i programmi informatici utilizzati negli uffici.

Essendo un'attività svolta principalmente tramite personale del Comune, è stata necessaria anche una sorta di "auto-formazione", volta a comprendere di cosa effettivamente ci fosse bisogno.

La criticità maggiore relativa a questa fase è rappresentata dal fatto che adeguare le banche dati degli uffici Tarsu, cercando di rispettare la tradizionale suddivisione delle attività commerciali e produttive, alle 30 categorie previste dal D.P.R. 158 risulta molto difficile; perché o si creano delle categorie diverse da quelle ministeriali, dovendo poi individuare degli indici di produzione specifici, oppure si rispettano le tabelle ministeriali, rischiando però problemi di contenzioso (un negozio di alimentari che vende anche frutta e verdura, iscritto alla Camera di Commercio come "generi alimentari", potrebbe vedersi attribuire la categoria Tariffaria "ortofrutta", che ha degli indici di produzione maggiori, che implicano una Tariffa maggiore).

Questa attività comunque, pur attraverso molte difficoltà, è stata quasi in ogni caso portata a termine, per i Comuni con obbligo 2004, anche se con 2/3 mesi di ritardo rispetto ai tempi previsti. Due soli Consorzi la completeranno nei primi mesi del prossimo anno.

5.4. La redazione dei piani finanziari

La redazione dei piani finanziari ha messo in luce la difficoltà, da parte di molti Comuni, a passare da una contabilità finanziaria, basata su una logica entrate/uscite, ad una analitica, basata sulla individuazione di tutti i centri di costo; tale attività consiste prima nell'individuare gli obiettivi e il piano degli interventi necessari per raggiungerli; in un secondo momento, bisogna redigere il piano degli investimenti e dettagliare le risorse necessarie.

Un altro problema è stato quello di conciliare questa innovazione con la contemporanea messa a punto, in alcuni Comuni, dei nuovi sistemi integrati di raccolta, comportanti l'introduzione del "porta a porta", che vanno a modificare di molto i costi, rispetto agli esercizi precedenti.

Nonostante i ritardi, questa attività è stata comunque portata già a termine in sette Consorzi su dieci, mentre tre la completeranno entro l'inizio del 2004.

5.5. La Tariffa come costo politico per i Comuni

La Legge Finanziaria per il 2004 prevede la proroga di un ulteriore anno del termine di passaggio a Tariffa per i Comuni con una percentuale di copertura superiore all'85%, per cui l'obbligo è slittato dal 2004 al 2005.

La proroga è stata accolta con favore dai Comuni interessati e non è un caso che tutti i Comuni che vogliono usufruirne siano interessati dalle elezioni amministrative nel 2004.

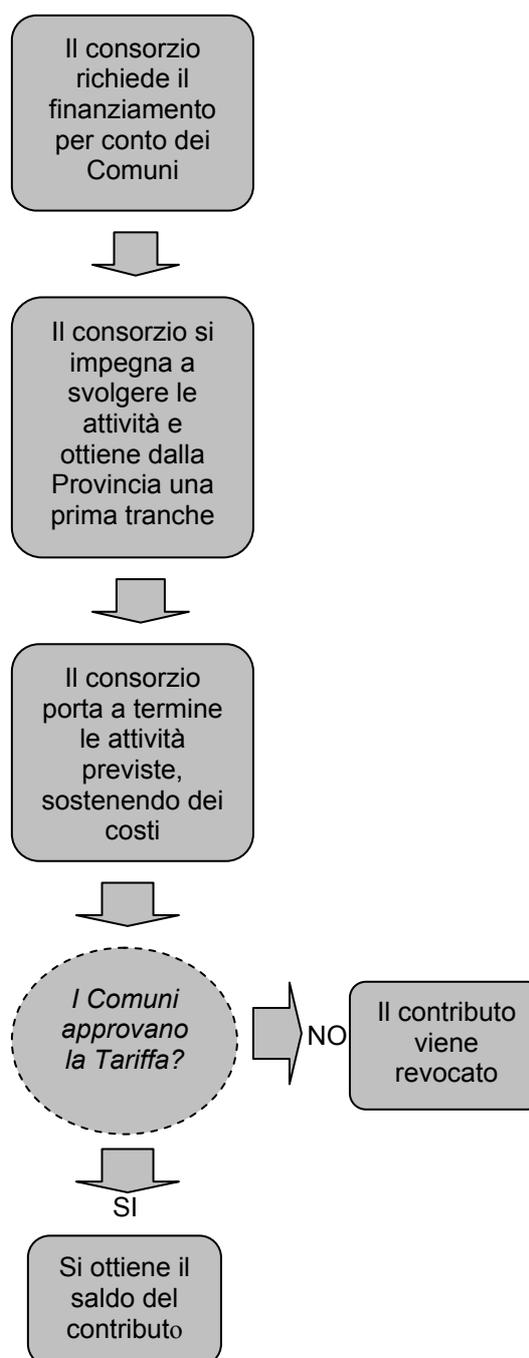
È chiaro che **la Tariffa costituisce un costo politico molto importante per i Comuni, perché rappresenta un costo economico che va a colpire direttamente i cittadini.** Infatti, il fatto che tramite il gettito della Tariffa debbano essere coperti il 100% dei costi del servizio, porta alla logica conseguenza che tutti gli utenti vedranno aumentare il proprio corrispettivo per questo servizio. Certo vi saranno delle categorie più penalizzate, ad esempio, per le utenze domestiche, i piccoli nuclei familiari su grandi superfici e i nuclei familiari più numerosi su piccole superfici; e passando alle categorie non domestiche, vi è l'esempio del banco-frutta al mercato che si vedrà aumentare consistentemente la propria bolletta.

A parte, comunque, questi casi estremi, il maggior costo sarà sopportato da tutti e ciò naturalmente, da un punto di vista politico, risulta poco conveniente, soprattutto in prossimità di consultazioni elettorali.

Una parte degli intervistati, inoltre, ha evidenziato che la proroga prevista nella Finanziaria 2004 possa costituire un'opportunità, nel senso che l'adozione del metodo tariffario può in questo modo accompagnarsi ad un raggiungimento graduale del 100% della copertura, con un effetto meno impattante sugli utenti; ma anche in questo caso gli amministratori locali "vedono il problema, ma non colgono l'opportunità".

5.6. I limiti dello schema di finanziamento

Come emerso chiaramente dalle interviste, i Consorzi lamentano la mancanza di efficaci strumenti di persuasione nei confronti dei Comuni; il fatto che questi ultimi abbiano il potere legittimo di rinviare di un anno il passaggio a Tariffa, facendo con ogni probabilità decadere i finanziamenti richiesti dai Consorzi, mette in evidenza i limiti del meccanismo di finanziamento formulato dalla Regione:



Come si vede dal diagramma, i **Comuni risultano quasi del tutto deresponsabilizzati da questa procedura, in quanto intervengono solo nella fase finale e possono legittimamente decidere di non approvare la Tariffa.**

Ciò è dimostrato dal fatto che se l'iniziativa ha riscosso successo in termini di domande presentate, come già evidenziato precedentemente, non altrettanto si può dire dell'esito della stessa: dalle indagini svolte, infatti, è emerso che dei 23 Comuni obbligati al 2004, sono ben 15 quelli che hanno deciso di usufruire della proroga stabilita dalla Finanziaria per il 2004 attualmente in discussione in Parlamento; degli 8 rimanenti 3 avevano già adottato un sistema tariffario, per cui rimangono solo 5 Comuni che probabilmente passeranno a Tariffa nei termini utili per il finanziamento.

A rilevare maggiormente non è tanto il problema di come i Consorzi possano far fronte ai costi sostenuti, che diventa una questione riguardante i rapporti tra Consorzi e Comuni, quanto l'*impasse* cui va incontro questo meccanismo di finanziamento, almeno per quanto riguarda la prima tranche di Comuni, in seguito al quale ci si troverà a gestire dei fondi inutilizzati.

Per superare il problema dello scarso coinvolgimento dei Comuni nella politica regionale volta ad incentivare il passaggio da Tassa a Tariffa, sarebbe opportuno che la Regione modifichi lo schema di finanziamento attualmente in vigore e dia la possibilità alla Provincia di far accedere ai finanziamenti direttamente i Comuni; tale soluzione permetterebbe di attuare una prima selezione, tra i Comuni già pronti per il passaggio, o comunque già sensibili al problema, che hanno anche la necessità di richiedere prima i finanziamenti, e quelli che, invece, legittimamente individuano altre priorità rispetto all'adozione della Tariffa rifiuti.

D'altro canto le esperienze avute dalla Provincia in passato, si pensi alle politiche di incentivazione alla raccolta differenziata, hanno evidenziato che i Comuni riescono ad avere una capacità di spesa maggiore rispetto ai Consorzi; questo non per un'inefficienza di questi ultimi ma perché **i Comuni hanno una maggiore percezione delle istanze provenienti dalla cittadinanza e, soprattutto, i mezzi decisionali più idonei ad avviare per proprio conto determinate politiche.**

5.7. Le rigidità del D.P.R. 158/99

Il D.P.R. 158/99 stabilisce i criteri in base ai quali gli Enti Locali devono formulare il proprio sistema tariffario, indicando sia la suddivisione delle diverse componenti di costo dell'intero servizio tra parte fissa e variabile, sia gli indici presuntivi di produzione dei rifiuti delle utenze domestiche e non domestiche, con le categorie entro cui devono essere suddivise le attività commerciali presenti sul territorio.

Dalle interviste e, soprattutto, dal "tavolo di discussione", sono emerse diverse critiche al metodo normalizzato imposto dal Decreto.

Innanzitutto, le 30 categorie previste per le utenze non domestiche sono poche, e la conseguenza è che attività produttive diverse, che hanno produzioni di rifiuti diverse, si trovano accorpate nella stessa categoria, per cui i relativi indici di produzione si presume siano mediati; ciò rende questi indici poco rispondenti alla realtà.

Altro problema è rappresentato dai costi di spezzamento e lavaggio strade, che specie nei Comuni di grandi dimensioni hanno un peso rilevante sul costo complessivo del servizio; ricomprenderli tra i costi fissi significa far sopportare ai cittadini un pesante aggravio della Tariffa.

Per ciò che riguarda, invece, la suddivisione dei costi tra parte fissa e variabile, questa non permette di agevolare certe categorie di utenza, ad esempio le famiglie numerose, nonostante il Decreto, all'art. 5 comma 1, sembra voglia andare in questa direzione; se si spostasse la maggior parte dei costi sulla parte fissa, rendendo la

parte variabile più leggera, il più piccolo range di variazione del K_a rispetto al K_b (che sono gli indici di adattamento rispettivamente della parte fissa e di quella variabile), privilegierebbe implicitamente i nuclei familiari più numerosi (per le modalità di calcolo della parte fissa e variabile si veda l'allegato 3).

Capitolo 6

Le possibili linee d'azione

In questo capitolo, fase conclusiva del lavoro, si cercherà di proporre delle possibili linee d'azione che potrebbero essere utili a rendere più efficace, sulla scorta delle indicazioni e delle criticità emerse nei capitoli precedenti, la politica di incentivazione al passaggio a Tariffa. Le azioni proposte sono più d'una, perché allo stato attuale non si ha ancora un quadro certo e ufficiale della situazione relativa a tutti i Comuni, delle possibili disponibilità finanziarie e delle decisioni che la Regione, di concerto con la Provincia, prenderà.

6.1. Le future disponibilità finanziarie

Allo stato attuale non è ancora possibile quantificare i fondi che si renderanno disponibili per il prossimo bando, presumibilmente rivolto ai Comuni con obbligo di passaggio a Tariffa nel 2008.

È possibile fare solo delle sommarie previsioni in base alle informazioni raccolte dalla Provincia con l'attività di monitoraggio, anche perché la Regione non ha ancora espresso una posizione ufficiale sulla questione saldo del contributo/proroga. Come emerso dal "tavolo di discussione" del 09-12-2003, infatti, alla richiesta da parte dei Consorzi e dei Comuni di erogare i contributi anche a favore dei Comuni, obbligati al 2004, che decidono di usufruire della proroga prevista in Finanziaria, il funzionario della Regione ha voluto precisare che i contributi non sono legati alle proroghe di legge, in quanto trattasi di una politica di incentivazione, ma che comunque si terrà conto dei progressi fatti e dei costi sostenuti.

Se, infatti, sicuramente saranno revocati gli anticipi già erogati (50% del contributo) per tutti quei casi che evidenzieranno un grave ritardo nelle attività, probabilmente saranno confermati per quei Comuni che, nonostante decidano di rinviare di un anno il passaggio, le avranno portate a termine.

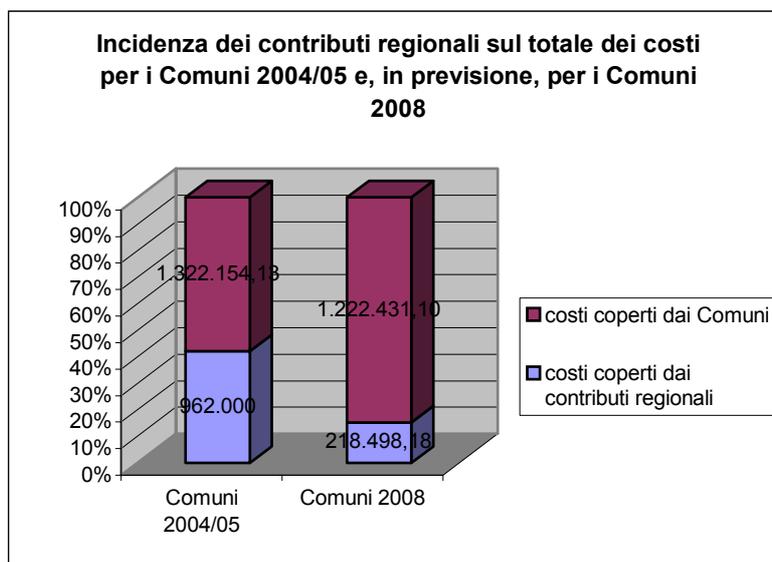
Nella seguente tabella sono riportate le possibili disponibilità finanziarie rispetto a 3 diversi scenari; si tratta di cifre molto indicative, basate su stime provvisorie (si tenga però conto che i termini sono ormai prossimi) circa il numero di Comuni intenzionati ad usufruire della proroga o meno; gli ordini di grandezza sono però attendibili e possono essere utili per fare il punto sulle iniziative che potrebbero essere avviate nei prossimi mesi:

	Ipotesi 1	Ipotesi 2	Ipotesi 3
	I contributi vengono revocati	Viene revocato solo il saldo	I contributi vengono erogati
Totale impegnati	337.323,73	337.323,73	337.323,73
Totale liquidati	136.873,41	204.259,85	303.809,95
(di cui erogati come acconto)	68.436,70	135.823,15	168.661,87
Revocati	200.450,32	133.063,88	33.513,78
(di cui da farsi restituire)	100.225,16	32.838,71	16.756,89
Totale fondi disponibili*	285.884,62	218.498,18	118.948,08

*rappresenta la somma tra i revocati e la parte di contributi non richiesti (85.434,30 Euro), e non impegnati dalla Provincia, da 7 Comuni per l'attività relativa alla quantificazione e da 2 Comuni che non hanno partecipato al Bando.

- la prima ipotesi si riferisce allo scenario in cui vengono revocati tutti i contributi (quindi sia anticipo che saldo) a quei Comuni che decidono di usufruire della proroga di un anno; a quanto emerso dal monitoraggio effettuato dalla Provincia dovrebbero essere sicuramente 15 su 23, mentre 8 Comuni sembra che effettueranno il passaggio;
- la seconda ipotesi si riferisce allo scenario in cui viene revocato solo il saldo, per cui si riconoscerebbero positivamente i progressi comunque fatti e lo sforzo economico sopportato, non revocando l'anticipo; sarebbe revocata però la parte di anticipo relativa alla quantificazione nei casi in cui quest'ultima non sarà portata a termine;
- la terza ipotesi, piuttosto improbabile, fa riferimento all'eventualità in cui si decida di erogare tutti i contributi, snaturandone il carattere di incentivo; in questo caso sarebbe solo revocata la parte di anticipo relativa alla quantificazione nei casi in cui quest'ultima non sarà portata a termine.

L'ipotesi che sembra più probabile, in base soprattutto a quanto emerso dal "tavolo di discussione" del 09-12-2003, è la seconda: in questo caso la Provincia avrebbe a disposizione per il prossimo bando circa 218.000,00 Euro. Si tratta di una disponibilità non sufficiente a coprire il 42% dei costi che ciascun Comune, con obbligo di passaggio nel 2008, secondo quanto stabilito dalla delibera regionale, dovrà sostenere per il passaggio a Tariffa, come emerge dal grafico seguente:



per i Comuni con obbligo 2008, i contributi riuscirebbero ad avere un'incidenza sui costi complessivi solo del 15%, per cui è chiaro che, per poter coprire il 42% dei costi, sarà necessario compiere una selezione tra tutti i Comuni che presenteranno domanda.

6.2. Il nuovo bando e le opportunità offerte dal “porta a porta”

Per il prossimo bando, rivolto ai Comuni con obbligo di passaggio nel 2008, che sarà presumibilmente approvato il prossimo anno, si potrebbe pensare di incentivare i Comuni a partecipare contemporaneamente a due iniziative provinciali che prevedono l'erogazione di contributi: la prima relativa alla “Progettazione e realizzazione di servizi innovativi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani in collaborazione con i Comuni”, volta sostanzialmente all'introduzione della raccolta “porta a porta”; la seconda relativa, appunto, al passaggio Tassa-Tariffa.

L'adozione di un sistema di raccolta “porta a porta”, infatti, agevola l'introduzione di una tariffazione di tipo puntuale, in quanto essendo il sistema di raccolta basato sui conferimenti di ciascun nucleo familiare o di un singolo condominio, diventa abbastanza naturale che il cittadino possa “vedere”, tramite una Tariffa il più possibile individualizzata, gli effetti dei suoi comportamenti; in questo modo verrebbe incentivata fortemente la raccolta differenziata, essendo la parte variabile della Tariffa commisurata agli effettivi conferimenti di rifiuto indifferenziato da parte di ciascun utente. Inoltre, con una Tariffa puntuale si supererebbe il metodo di calcolo basato sugli indici di produzione e tutte le relative criticità esaminate nel capitolo precedente. Nella Tariffazione puntuale, infatti, viene attribuito un costo ad ogni svuotamento effettuato, e lo svuotamento avviene quando l'utente mette per strada, in giorni prestabiliti, i contenitori o i sacchi da lui richiesti. Quanto minore è il numero di svuotamenti di rifiuto indifferenziato effettuati, minore sarà la Tariffa dovuta.

Sull'efficacia del sistema di raccolta “porta a porta” e sull'effettiva capacità di incrementare consistentemente le percentuali di raccolta differenziata non è possibile dare valutazioni certe, in quanto i Comuni che lo hanno adottato, lo attiveranno tra la fine del 2003 e l'inizio del 2004; si hanno per ora a disposizione le esperienze positive di alcuni piccoli Comuni. Ma è chiaro che, **in un contesto di raccolta “porta a porta”, la Tariffa puntuale costituisce un incentivo economico importante per il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata.**

Si potrebbe, dunque, pensare di riservare la partecipazione all'iniziativa “passaggio tassa-tariffa” a chi ha già adottato un sistema integrato di raccolta e a chi intende adottarlo, tramite la partecipazione al relativo bando, in modo da perseguire due obiettivi: il raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata previste dal Decreto Ronchi e dal Programma Provinciale di Gestione dei Rifiuti e il passaggio da Tassa rifiuti a Tariffa.

6.3. Altre soluzioni

In alternativa, è possibile ipotizzare altre soluzioni per il prossimo bando:

1) si può pensare ad un bando che, non potendo coprire il 42% dei costi previsti per ciascun Comune, preveda un meccanismo “a sportello”, ossia l'accoglimento delle domande presentate per prime in ordine cronologico sino ad esaurimento dei fondi disponibili; sarebbe inoltre auspicabile, come già in precedenza evidenziato, che vengano coinvolti direttamente i Comuni e che questi presentino dei progetti dettagliati di tutte le attività necessarie e propedeutiche al passaggio a Tariffa, progetto volto a dimostrare l'effettiva sensibilità del Comune al tema della Tariffa e delle sue implicazioni sulla raccolta differenziata.

2) Si potrebbe erogare il finanziamento a quei Comuni che per primi riusciranno a passare a Tariffa: quindi, in questo caso, la selezione non avviene più nella fase iniziale dell'iniziativa, ma sulla base di quelli che saranno riusciti a "correre" più veloce degli altri.

Questa soluzione può comportare due effetti:

- il primo, negativo, che si possano avere dei sistemi tariffari "fatti male", a causa di attività svolte in tempi eccessivamente ridotti per arrivare prima ai finanziamenti; questo effetto può però in parte essere neutralizzato dal fatto che, comunque, si avrebbe un buon periodo di tempo, prima del 2008, per fare aggiustamenti e sperimentazioni;
- il secondo, positivo, che si saranno incentivati tanti Comuni a mettere in moto tutte le attività necessarie per passare a Tariffa, indipendentemente da chi poi riuscirà ad ottenere i contributi.

6.4. L'individuazione di nuovi indici specifici di produzione dei rifiuti

In alternativa, i fondi ancora a disposizione potrebbero essere utilizzati per commissionare un nuovo studio all'IPLA, l'istituto per le piante da legno e l'ambiente, che già nel 1996 aveva effettuato, per conto della Regione, un lavoro volto ad offrire ai Comuni e ai gestori del ciclo dei rifiuti, riferimenti statistici medi sulla produzione delle diverse utenze, domestiche e non domestiche.

Si tratta di un riferimento importante ma che necessita di essere aggiornato, in particolare per quanto riguarda le utenze domestiche, rispetto alle quali sarebbe necessaria un'analisi disaggregata per tipologia di nucleo familiare (rispetto cioè al numero dei componenti).

In base a quanto emerso dal monitoraggio effettuato dalla Provincia, infatti, gli indici previsti dal D.P.R. 158/99, nonché le classificazioni ivi previste, risultano difficilmente applicabili alle realtà piemontesi, per cui individuarne dei nuovi più appropriati sarebbe, almeno per i Comuni più grandi, un'attività molto dispendiosa, sia in termini economici che temporali.

È evidente che in questo caso le ristrette disponibilità economiche potrebbero indirizzare l'indagine, che è un'indagine principalmente "sul campo", verso quelle categorie di utenza che presentano le criticità maggiori, o sulle quali risulta più difficoltoso rilevare dati.

6.5. Il ruolo della Provincia

La Provincia, coerentemente con le attività di monitoraggio svolte sino ad ora e per continuare l'iter intrapreso, potrebbe:

- promuovere nuovi "tavoli di discussione", in questo caso più mirati rispetto a determinati aspetti di particolare interesse o criticità; pensiamo, ad esempio, al perfezionamento delle banche dati, le quali necessitano, almeno nella fase iniziale, di continue modifiche e aggiustamenti; o all'attività di quantificazione dei rifiuti prodotti che deve essere prima o poi portata a termine;

- organizzare, di concerto con la Regione, un “tavolo di lavoro” finalizzato a redigere una proposta di modifica del D.P.R. 158/99; la rigidità di quest’ultimo mal si concilia con la necessità dei Comuni di avere maggiore discrezionalità nella scelta degli indici di produttività, delle categorie produttive e della suddivisione dei costi del servizio tra parte fissa e variabile della tariffa; e non valorizza l’opzione di una Tariffa puntuale, che invece risulta avere effetti particolarmente virtuosi soprattutto nell’incentivare le raccolte differenziate nonché nella produzione generale dei rifiuti.

Riferimenti bibliografici

Arpa Veneto, Osservatorio Regionale Rifiuti, *Linee guida per la gestione della Tariffa dei rifiuti urbani*, Padova, 2002

Gerelli, *La Tariffa dei rifiuti: uno strumento dell'economia ambientale*, relazione al Convegno "La Tariffa dei rifiuti urbani – esperienze a confronto", Venezia, 2002

Provincia di Torino, Osservatorio Rifiuti Provinciale, *Rapporto sullo stato del sistema di gestione dei rifiuti*, Torino, 2003

Provincia di Torino, *Programma provinciale di gestione dei rifiuti*, www.provincia.torino.it/ambiente/rifiuti/programmazione

Scuola Agraria del Parco di Monza, Gruppo di studio sul compostaggio e la gestione integrata dei rifiuti, *Raccolta Differenziata e Tariffa: approcci, attrezzature ed esperienze*, Monza, 2000

Allegato 1

QUESTIONARIO DI VERIFICA SULLO STATO DI AVANZAMENTO DELLE ATTIVITA' PREVISTE DAL BANDO PROVINCIALE DI FINANZIAMENTO PER IL PASSAGGIO TASSA-TARIFFA

Consorzio:

1) Qual è lo stato di avanzamento effettivo delle attività rispetto a quanto preventivamente indicato nel cronoprogramma inviatoci? La preghiamo di completare la seguente tabella relativa ai Comuni con obbligo 2004 e ai Comuni con obbligo 2005 che, secondo il cronoprogramma, hanno già iniziato le attività:

	<u>Adeguamento e aggiornamento banche dati comunali</u>		<u>Quantificazione dei rifiuti sulla base di rilevazioni sul territorio</u>		<u>Predisposizione del piano finanziario</u>		<u>Determinazione della tariffa</u>	
	Termine previsto nel cronoprogramma	Termine effettivo previsto (se diverso)	Termine previsto nel cronoprogramma	Termine effettivo previsto (se diverso)	Termine previsto nel cronoprogramma	Termine effettivo previsto (se diverso)	Termine previsto nel cronoprogramma	Termine effettivo previsto (se diverso)
Comune 1
Comune 2
Comune 3
Comune 4

2) Quali eventuali difficoltà sono emerse nello svolgimento delle diverse attività?

.....

3) Riterrebbe utile partecipare ad un seminario finalizzato al confronto e allo scambio di informazioni tra Consorzi e Comuni della provincia coinvolti nelle medesime attività?

.....

4) Altre osservazioni:.....

.....

Allegato 2

Le interviste realizzate

ConSORZI:

Arch. Graffi, Direttore A.C.S.E.L. Valsusa

Dott. Civera, Presidente C.C.S.

Arch. Perucca, Direttore C.S.R.

Ing. Palma, Direttore S.C.S.

Dott. Strumia, Direttore S.E.T.A.

Dott. Giacometti, responsabile sistemi informatici C.I.D.I.U.

Dott. Gallea, area Ambiente-Tariffa rifiuti A.C.E.A.

Dott.ssa Toso, responsabile area Direzione C.I.T.S.

Comuni:

Dott.ssa Trombetta, consulente assessorato Ambiente comune di Torino

Dott. Accardo, Dirigente servizi economico-finanziari comune di Chieri

Tavolo di discussione

Al “Tavolo di discussione” hanno partecipato 9 rappresentanti dei Consorzi, 17 rappresentanti dei Comuni, 3 consulenti e un funzionario della Regione.

Allegato 3

1) Calcolo della parte fissa e variabile della Tariffa per le utenze domestiche secondo il metodo normalizzato del D.P.R. 158/99

$$TFd(n,S) = Quf * S * Ka(n)$$

Dove:

d = utenze domestiche

n = numero componenti nucleo familiare

S = superficie dell'abitazione

Quf = costo per metro quadro, determinato dal rapporto tra i costi fissi attribuibili alle utenze domestiche e le superfici totali da esse occupate, corrette con il coefficiente di adattamento Ka

Ka(n) = coefficiente di adattamento che tiene conto della reale distribuzione delle superfici in funzione del numero dei componenti e che varia da un minimo di 0,80 a un massimo di 1,30.

$$TVd = Quv * Kb(n) * Cu$$

Dove:

d = utenze domestiche

Quv = quota di rifiuti per utenza, determinata dal rapporto tra la quantità totale di rifiuti prodotta dalle utenze domestiche e il numero totale delle utenze domestiche in funzione del numero di componenti del nucleo familiare delle medesime, corretto per il coefficiente di produttività Kb

Cu = costo unitario, determinato dal rapporto tra i costi variabili attribuibili alle utenze domestiche e la quantità totale di rifiuti prodotti dalle utenze stesse

Kb(n) = coefficiente di produttività per utenza domestica in funzione del numero dei componenti del nucleo familiare costituente la singola utenza, che varia da 0,6 a 4,1

2) Calcolo della parte fissa e variabile della Tariffa per le utenze non domestiche secondo il metodo normalizzato del D.P.R. 158/99

$$TFnd(ap,S) = Qapf * S * Kc$$

Dove:

Nd = utenze non domestiche

S = superficie dei locali dove si svolge l'attività

Qapf = costo per metro quadro, determinato dal rapporto tra i costi fissi attribuibili alle utenze non domestiche e le superfici totali dei locali da esse occupate, corrette con il coefficiente potenziale di produzione Kc

Kc = coefficiente potenziale di produzione che tiene conto della quantità potenziale di rifiuto connessa alla tipologia di attività e che varia da un minimo di 0,30 a un massimo di 11,29

$$TVnd(ap,S) = Cu * S(ap) * Kd(ap)$$

Dove:

Nd = utenze non domestiche

Cu = costo unitario, determinato dal rapporto tra i costi variabili attribuibili alle utenze non domestiche e la quantità totale di rifiuti prodotti dalle stesse utenze

S(ap) = superficie totale dei locali dove si svolge l'attività

Kd(ap) = coefficiente potenziale di produzione che tiene conto della quantità di rifiuto minima e massima connesse alla tipologia di attività