



RIFIUTI, RISORSE, TRASFORMAZIONI

214
TVP 1000
416823159

Tariffa puntuale: i Comuni sono pronti?

La piena attuazione delle opportunità fissate dalla normativa sulla tariffazione puntuale richiede un notevole sforzo da parte delle pubbliche amministrazioni / Osservatorio Cic: tendenze nella vendita e nell'impiego delle varie tipologie di ammendante compostato con "Marchio Compost di Qualità Cic" / Prossimi appuntamenti del settore / Prodotti e servizi Visti per Voi

Quantificare per ottimizzare

A cura di **Mauro Sanzani** e **Luca Moretti**, coordinatori Operate

Il quadro normativo fissa i criteri per realizzare sistemi di misurazione che permettano di far pagare gli utenti in base all'effettiva produzione. Le difficoltà stanno nella dotazione informatica dei Comuni

Con l'emanazione del D.M. 20 aprile 2017 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), di concerto con il Ministero di Economia e Finanza (MEF), dal titolo "Criteri per la realizzazione da parte dei Comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio, finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati", è stato aggiunto un ulteriore, importante tassello alla legislazione italiana di settore.

Il quadro normativo

Il Decreto non solo completa l'ordinamento giuridico, ma si coordina e si integra con le principali norme in materia ambientale:

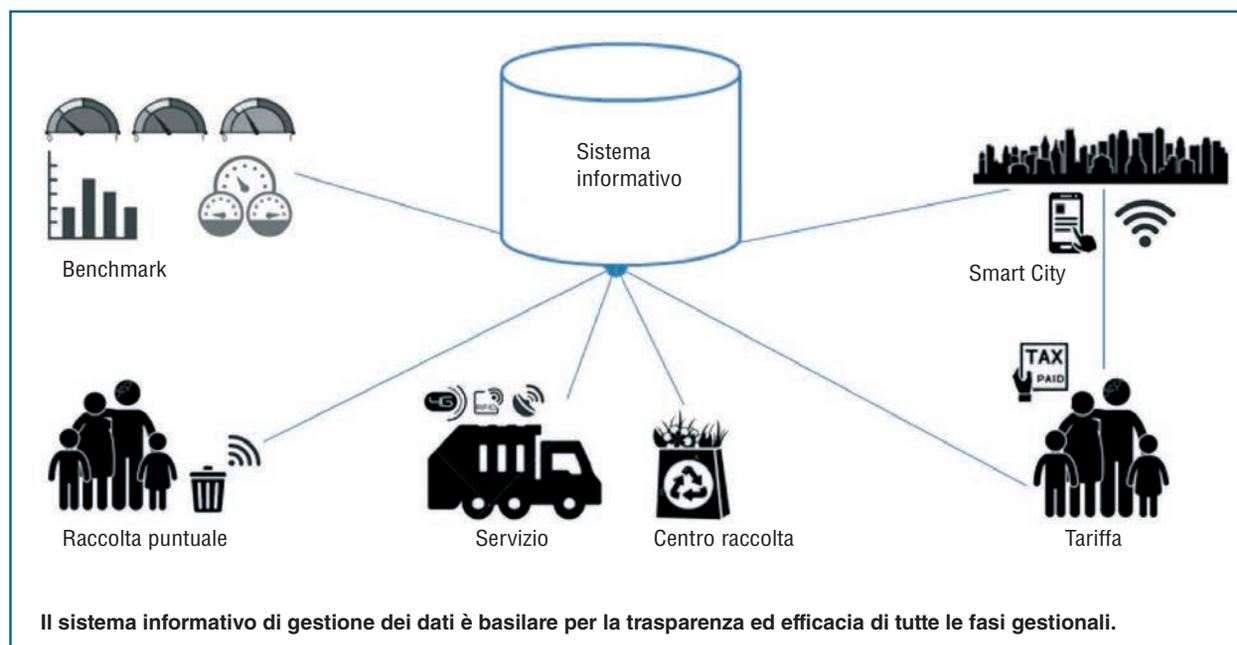
- D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158 "Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani";
- D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale";
- Legge 27 dicembre 2013, n. 147 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)", relativamente ai commi inerenti alla Tari;
- Linee Guida Tares del Mef, in aggiornamento.

Si viene in questo modo a determinare un complesso normativo tra i più avanzati in Europa.

Soli dieci articoli

Il Decreto, essenziale, snello e al tempo stesso completo e ponderato, in soli dieci articoli regola le modalità di misurazione dei rifiuti, prestando attenzione alle esperienze già realizzate in diverse realtà. Coerentemente con il mandato di cui al comma 667 della Legge 147/2013, il Decreto stabilisce i criteri per la misurazione puntuale o per sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio per commisurare la tariffa servizio, non contemplando nuove modalità di tariffazione.

Ai sensi del comma 668 della Legge 147/2013, le prescrizioni del Decreto si applicano obbligatoriamente per i Comuni che prevedono l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva (Tariffa Corrispettiva, di seguito anche Corrispettivo); per la Tari Puntuale (vedi box "Le definizioni" a pag. 89 per la casistica) le prescrizioni sono facoltative, anche se appare decisamente opportuno adeguarsi, in particolare anche ai fini del fondamento probatorio dei dati di conferimento rilevati. Il Decreto è entrato in vigore il 6 giugno 2017 e i Comuni che intendono applicare il Corrispettivo dopo la sua emanazione devono attivare la misurazione puntuale con le modalità previste dal Decreto stesso, mentre i Comuni che hanno applicato precedentemente il Corrispettivo e una misurazione puntuale per la determinazione della parte variabile della tariffa devono adeguare le proprie disposizioni regolamentari al D.M. entro il 6 giugno 2019.





La misurazione dei rifiuti

Il requisito necessario per poter dire di essere in presenza di misurazione dei rifiuti è almeno la quantificazione del Rifiuto Urbano Residuo (Rur) conferito per singola utenza. La quantificazione di altre frazioni è invece facoltativa (art. 4). Come si quantificano i rifiuti?

L'art. 6 risponde alla domanda: "mediante pesatura diretta, con rilevazione del peso, o indiretta mediante la rilevazione del volume dei rifiuti conferiti da ciascuna utenza", tramite sistemi che permettano la registrazione della misurazione al momento del conferimento (porta a porta, stradale e centro di raccolta) in maniera esatta e univoca.

Il quantitativo complessivo dei rifiuti da addebitare a ogni singola utenza corrisponde pertanto:

- per la pesatura diretta, alla somma delle registrazioni di peso conferito nel periodo di tempo (annualità tariffaria);
- per la pesatura indiretta, alla somma dei volumi conferiti moltiplicata per un coefficiente di peso specifico (K peso) definito di anno in anno dall'amministrazione comunale sulla base della valutazione dei conferimenti e in sede di prima applicazione a seguito di campionatura.

Il K peso si rende necessario per poter riportare a un'unica unità di misura del rifiuto le diverse modalità di quantificazione, in particolare in caso di modalità di conferimento diversificate per la medesima utenza; d'altra parte la quantificazione dei rifiuti in kg è definita, oltre che dal Decreto, anche dal D.P.R. 158/99 e dalle Linee Guida del Mef.

Utente, utenza e conferimenti

Registrare il conferimento per singola utenza significa, come indica l'art. 5, identificare in maniera univoca tutti i conferimenti relativi a ogni singola utenza mediante codici identificativi della stessa e modalità di lettura che permettano di identificarne i conferimenti, registrando puntualmente codice utenza, eventuale identificativo del contenitore e momento del prelievo. Questo vuol dire che non basta registrare l'utente quando conferisce, ma è necessario identificare anche l'utenza per la quale conferisce, specialmente nel caso che l'utente sia titolare di più di un'utenza.

Trattamento e conservazione dei dati

All'art. 3, oltre all'obbligatorietà di identificare con un codice univoco le utenze, il Decreto entra in merito alle modalità di trattamento e conservazione dei dati, caratterizzandosi per essere il primo atto che fa esplicito riferimento in maniera rigorosa alla normativa nazionale in materia. Richiama infatti esplicitamente il rispetto di quanto previsto dal D.Lgs. 196/2003 "Codice in materia di protezione dei dati personali", dal D.Lgs. 82/2005 e dal D.L. 179/2012.

Deve essere garantita "l'esattezza, la disponibilità, l'accessibilità, l'integrità, l'inalterabilità e la riservatezza dei dati dei sistemi e delle infrastrutture stesse" e "permetterne l'utilizzo facilitato, il riutilizzo e la ridistribuzione" garantendo "un congruo periodo di conservazione" e le infrastrutture "devono essere soggette a standard di sicurezza certificati".

Questa disposizione, perlomeno in ambito di tariffa puntuale, obbliga il superamento della gestione informatica separata tra i servizi ambientali e gli uffici di rapporto con l'utenza.

I due mondi sono pertanto costretti a integrarsi con gestioni tra loro relazionate, sicure e incentrate su un database unico, inerente alle informazioni relative agli utenti, alle utenze e ai servizi a cui essi accedono.

L'entrata in vigore, nel prossimo mese di maggio, del Regolamento europeo in materia di protezione dei dati personali (Regolamento UE/2016/679) rafforzerà e renderà ancora più cogenti le disposizioni di questo articolo del Decreto.

Utenze aggregate

Il Decreto introduce il concetto di utenza aggregata (art. 2), inteso quale punto di conferimento unico per più utenze.

In caso non sia possibile o non sia conveniente la misurazione dei conferimenti per singola utenza, i conferimenti saranno registrati per utenza aggregata e ripartiti tra le singole utenze che a essa afferiscono. Si esclude comunque la compresenza di utenze domestiche e non domestiche presso le medesime utenze aggregate (art. 7 e 8): in questo caso dovranno invece essere previste utenze aggregate separate. La ripartizione tra le utenze afferenti a una singola utenza aggregata potrà

avvenire sulla base dei coefficienti per l'attribuzione della parte variabile della tariffa previsti dal D.P.R. 158/99:

- Kb (coefficiente proporzionale di produttività in funzione del numero dei componenti del nucleo familiare costituente la singola utenza) per le utenze domestiche;
- Kd (coefficiente potenziale di produzione in kg/m²/anno che tiene conto della quantità di rifiuti minima e massima per aree geografiche e grandezza dei Comuni) per le utenze non domestiche.

Semplificando, ciò significa sulla base dei componenti i nuclei familiari per le utenze domestica e di coefficienti di distribuzione ottenuti da appositi studi per quelle non domestiche. L'utilizzo dei coefficienti previsti dal D.P.R. 158/99 è sicuramente di più facile applicazione e comunque è supportato dal dettato legislativo in caso di contenzioso.

La ripartizione sulla base dei coefficienti per l'attribuzione della parte variabile della tariffa previsti dal D.P.R. 158/99 è inoltre "ammessa anche per quelle porzioni di territorio in cui, per ragioni tecniche o di dispersione territoriale o di sostenibilità economica, non sia possibile implementare sistemi di misurazione puntuale".

Criteria integrativi ai sistemi di misurazione puntuale

I criteri definiti dal Decreto, come chiarito nella relazione di accompagnamento del Mattm per l'acquisizione del parere della Conferenza Stato Città e Autonomie Locali, sono finalizzati alla determinazione della parte variabile del modello di tariffazione, mentre la parte fissa, come ribadito dalla stessa Conferenza, dovrebbe continuare a essere determinata sulla base del D.P.R. 158/99. Considerato che le diverse metodolo-

gie "puntuali", per poter essere applicate, devono prevedere la misurazione dei rifiuti e obbligatoriamente quella del Rur, con l'art. 9 si introduce la possibilità di utilizzare criteri di ripartizione integrativi per le restanti frazioni di rifiuto e per servizi mezzi a disposizione. Si conferma così, in coerenza con il D.P.R. 158/99 e le Linee Guida del Mef, l'applicazione di una tariffa di tipo trinomica:

- una quota fissa, determinata sulla base del D.P.R. 158/99;
- una quota variabile, ripartita in due. Una quota variabile viene calcolata sulla base dei coefficienti Kb e Kd del D.P.R. 158/99 ovvero su altri criteri di ripartizione definiti da appositi studi; l'altra è misurata sulla base della quantificazione dei conferimenti relativi alle frazioni sottoposte a misura.

Tre opzioni per i Comuni

La riduzione dei rifiuti indifferenziati, con il conseguente aumento delle frazioni inviate al recupero, viene visto oggi come un obiettivo importante, prioritario a livello nazionale. Proprio l'applicazione della tariffazione puntuale consente di raggiungere i massimi livelli di raccolta differenziata (Rd), innescando un vero e proprio ciclo virtuoso.

Il quadro normativo vede l'amministrazione comunale libera di scegliere se:

- applicare il classico metodo normalizzato (non puntuale) attraverso la modalità Tributo (Tari Normalizzata o Tari Tributo);
- scegliere la strada di applicazione del metodo puntuale continuando nella gestione diretta tramite il metodo a Tari Puntuale;
- demandare la gestione della tariffa puntuale al gestore ambientale, affidando allo stesso anche l'incasso diretto oltre alla gestione, applicando così la Tariffa Corrispettivo.

IV



Modelli applicativi di raccolta e tariffa puntuale

La tabella mostra, per i Comuni oggetto di indagine da parte di Ispra, il regime di prelievo applicato al 31 dicembre 2016.

Sui 2.988 enti censiti, il 92,5% (2.765 Comuni), corrispondente a una popolazione di 33.262.479 abitanti (94,7% del campione) applicano la Tari Normalizzata (Tari Tributo), calcolata in base a quanto previsto dal D.P.R. 158/99, mentre, il 7,5% (223 Comuni), corrispondenti a 1.860.487 abitanti (5,3% del campione), applicano il regime di tariffazione puntuale basato sull'utilizzo di sistemi di rilevazione e quantificazione della produzione dei rifiuti riferiti a ogni singola utenza servita.

Sulla base delle informazioni disponibili a Operate, i Comuni che applicano la "puntuale" sono oltre 320, concentrati nel

Nord e Centro Italia (in ordine Veneto, Emilia Romagna, Trentino-Alto Adige, Piemonte e Lombardia).

I sistemi per la contabilizzazione del rifiuto (in tutte le realtà è misurato almeno il rifiuto indifferenziato) sono in sintesi:

- cassonetti con riconoscimento dell'utenza con chiave elettronica (ecochiave) o calotta dove è presente la raccolta stradale;
- bidoncini e/o sacchetti con chip per il riconoscimento dell'utenza, nei Comuni con raccolta domiciliare;
- sacchetti prepagati con codice a barre, dove è attiva la raccolta domiciliare;
- composizione delle precedenti soluzioni.

Le percentuali di raccolta differenziata sono molto elevate, dal 65% fino a oltre l'80% sul monte rifiuti gestito.

TABELLA 1 - REGIME DI PRELIEVO ADOTTATO NEI COMUNI CAMPIONE

Tipologia prelievo	Comuni (numero)	Popolazione (numero)	Comuni (%)	Popolazione (%)
Tari Tributo	2.765	33.262.479	92,5	94,70
Tariffa Corrispettivo	223	1.860.487	7,5	5,30

(Fonte: Ispra, fotografia al 31 dicembre 2016).

Le definizioni

La Tassa Rifiuti (Tari) in Italia (strumento per il recupero dei costi della gestione dei rifiuti a carico delle utenze domestiche e non domestiche) ha una duplice conformazione:

- **Tributo**; rientra nel regime delle entrate tributarie; è fuori dal campo Iva. Si applica la giurisdizione tributaria;
- **Corrispettivo**; rientra nel regime delle entrate patrimoniali; è in campo Iva. Si applica la giurisdizione ordinaria.

L'art. 1, comma 668, della Legge n. 147/2013 consente ai Comuni di finanziare il servizio di gestione dei rifiuti con una tariffa corrispettiva in luogo del Tributo, a condizione che siano stati realizzati sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico. Il comma 667 ha rimesso a un decreto specifico il compito di stabilire i criteri per la realizzazione da parte dei Comuni di tali sistemi di misurazione puntuale o comunque di sistemi di gestione che si basino su correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio, finalizzati ad attuare un'effettiva tariffa corrispettiva. L'entrata destinata a coprire i costi della gestione dei rifiuti urbani, si articola quindi in due distinte forme:

- in forma di **Tributo** e applicata nei Comuni che non hanno attivato la misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti e nei Comuni che, pur attuando la misurazione puntuale, non hanno optato per l'entrata-corrispettivo. Rientrano in questi casi la **Tari Normalizzata (Tari Tributo)** e la **Tari Puntuale (Tributo Puntuale)**;
- in forma di **Corrispettivo** applicato nei Comuni che abbiano attivato la misurazione puntuale e che abbiano specificamente optato, nel regolamento per questa forma di entrata (**Tariffa Corrispettivo o Corrispettivo Puntuale**).

Tenersi al passo con i tempi

Come avviene naturalmente quando un sistema si evolve, le vecchie modalità e principi su cui è stato basato cadono. Il concetto si applica anche ai sistemi informatici di gestione, e oggi si materializza in un contesto di tecnologie in rapido cambiamento. Smartphone, tablet, disponibilità di banda larga mobile e fissa hanno determinato negli ultimi anni un cambiamento nelle abitudini e nelle modalità con cui ognuno accede alle informazioni. Ha quindi senso pensare alla gestione della misurazione puntuale dei rifiuti nelle modalità sperimentali che, negli ultimi dieci anni, alcuni Consorzi, Comuni e Gestori hanno faticosamente e coraggiosamente affrontato? Assolutamente no. In primo luogo perché passando alla misurazione puntuale si è passati da servizi "passivi" a servizi puntuali e quindi "attivi", ove esiste ed è sempre più sentita l'esigenza di interazione tra gestore, amministrazione e utenze, in secondo perché i metodi di misurazione sinora applicati, pur essendo validi sotto il profilo tecnologico (bidoni o sacchi equipaggiati con Tag Rfid), sono stati poi esercitati con strumenti, sistemi e infrastrutture che non hanno consentito una regolare trasparenza verso le stesse utenze oppure una impossibilità nel re-distribuire le informazioni, a eccezione dei vecchi metodi di comunicazione (bolletta o fattura cartacea). La problematica per un'amministrazione o gestore ambientale di munirsi di un sistema composto da applicativi software e dispositivi di misurazione è molto vasta e la materia potrebbe essere quasi oggetto di letteratura: ebbene, a piccoli passi si cercherà di fornire un quadro di indicazioni basate su competenze tecniche e su molteplici esperienze applicate.

Ogni amministrazione o gestore che intenda pensare all'applicazione di un metodo puntuale (Tributo Puntuale o Corrispettivo Puntuale) deve assolutamente ripensare completamente a un nuovo sistema informatico, oltre a munirsi di dispositivi di misurazione. Questa affermazione è, più che un principio, un assioma basato sui requisiti di interazione, trasparenza, sicurezza e redistribuzione delle informazioni verso le utenze. Senza un cambio degli strumenti di gestione come sarà possibile garantire, alle utenze che dovranno pagare, un'assoluta certezza rispetto a quanto viene misurato? Come rispondere a concetti di trasparenza e accesso alle informazioni che le riguardano? Come

gestire correttamente tutti questi processi in modo efficiente e conforme alle tecnologie attuali? La risposta è semplice: con gli attuali sistemi di gestione è impossibile gestire correttamente e innescare tutti gli elementi che portino alla creazione di un sistema virtuoso complessivo, condizione *sine qua non* perché l'applicazione della tariffazione puntuale raggiunga l'obiettivo complessivo di essere "sostenibile". Una serie di requisiti di un adeguamento necessario a un nuovo sistema gestionale è tra l'altro imposta dal recente Decreto del Mattm del 20 Aprile 2017, ove non solo vengono indicati e finalmente perimetrati i sistemi "legali" di misurazione dei conferimenti rifiuti da parte delle utenze, ma ancorché per la prima volta, vengono legati a tale norma anche i requisiti ai quali un sistema di misurazione deve rispondere, in ordine alla inalterabilità dei dati misurati, alla sicurezza, alla modalità di conservazione nel tempo e rispetto della privacy. Norme che hanno serie ricadute sugli attuali sistemi e impongono un sostanziale cambio di rotta. In conclusione è necessaria una puntuale verifica di adeguatezza e compatibilità degli attuali sistemi che gestiscono processi di misurazione e tariffazione nei Comuni.



Esperti della tariffa puntuale

Operate è un gruppo di esperti (composto da tecnici, aziende e professionisti che hanno acquisito forti competenze sui temi di ambiente, misurazione e tariffazione rifiuti) che si sono riuniti formando un Osservatorio Nazionale, con l'intento esclusivo di fornire gratuitamente aggiornamenti e informazioni normative, esperienze tecniche e soluzioni di gestione sui temi ambientali con particolare attenzione agli aspetti di misurazione e tariffa rifiuti. È un servizio espressamente dedicato a enti e aziende, che possono così usufruire gratuitamente dei contenuti del portale suddivisi tra argomenti normativi, esperienze tecniche e soluzioni di gestione. Non ha scopo di lucro, nessun costo e si avvale di contributi dei maggiori esperti, aziende e professionisti che operano su tutto il territorio nazionale e estero.