



Assessorato Territorio e Ambiente - Assessorat du territoire et de l'environnement

Dipartimento territorio e ambiente - Département du territoire et de l'environnement

LINEE GUIDA

**PRIME INDICAZIONI PER LA REDAZIONE DEL PIANO
FINANZIARIO E PER L'ELABORAZIONE DELLE TARIFFE DEL
SERVIZIO RIFIUTI PER L'ANNO 2013
NELLA REGIONE VALLE D'AOSTA**

FEBBRAIO 2013

LE PRESENTI LINEE GUIDA SONO' STATE ADATTATE ALLA SITUAZIONE REGIONALE E SONO

TRATTE DAI DOCUMENTI PUBBLICATI DAL DIPARTIMENTO FINANZE – MINISTERO DELL'ECONOMIA E
DELLE FINANZE

PROGRAMMA OPERATIVO "GOVERNANCE E AZIONI DI SISTEMA" FSE 2007 – 2013
OBIETTIVO 1 – CONVERGENZA ASSE E "CAPACITÀ ISTITUZIONALE"

Obiettivo specifico 5.2 "Migliorare la cooperazione interistituzionale e le capacità negoziali con specifico riferimento al settore del
Partenariato Pubblico Privato (PPP)"

Progetto

"Sviluppo della capacità di monitorare l'andamento dei costi di servizi e funzioni pubbliche nella prospettiva del federalismo fiscale"

**LINEE GUIDA PER LA REDAZIONE DEL PIANO FINANZIARIO
E PER L'ELABORAZIONE DELLE TARIFFE**

*Gruppo di lavoro: Prof. Gennaro Terracciano, Avv. Maurizio Lovisetti,
Dott. Alessandro Maggio, Dott.ssa Mariacristina Angelucci*

*Referenti Direzione legislazione tributaria e federalismo fiscale: Dott. Paolo Puglisi,
Dott.ssa Claudia Rotunno, Dott.ssa Virginia Giorgini, Dott.ssa Lucia Solitro*

Si ringraziano per la collaborazione:

CELVA

Comunità montana GRAND COMBIN

Presidenza della Regione: Struttura dirigenziale Finanza e contabilità enti locali

La Direzione ambiente dell'Assessorato Territorio e ambiente

Il Servizio tutela delle acque dall'inquinamento e gestione dei rifiuti dell'Assessorato
Territorio e ambiente

Sommario

1. L'evoluzione normativa.....	4
2. La compatibilità con il D.P.R. 158/1999	6
3. Linee guida dell'attuale metodo tariffario	7
4. Il contenuto del piano finanziario	9
5. L'individuazione dei costi del servizio.....	10
6. I costi operativi di gestione (CG).....	11
7. I costi comuni (CC).....	14
8. I costi comuni: i crediti inesigibili	16
9. I costi d'uso del capitale.....	16
10. Riduzioni e agevolazioni	16
11. Costi fissi e variabili	17
12. L'approvazione del piano finanziario e gli adempimenti formali	18
13. Ripartizione dei costi tra le utenze domestiche e non domestiche.....	20
14. Criteri generali per la ripartizione dei costi.....	24
15. La determinazione dei coefficienti K	26
16. La quota fissa delle utenze domestiche	27
17. La quota variabile delle utenze domestiche.....	28
18. La quota fissa delle utenze non domestiche	29
19. Le quota variabile delle utenze non domestiche.....	31
20. Approvazione delle tariffe e adempimenti formali.....	32
21. La tariffa corrispettivo (cenni)	32

Parte prima

PROFILI GENERALI

1. L'evoluzione normativa.

La Regione si è dotata della attuale normativa sulla materia dei rifiuti con la Legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31 "Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti.

La legge regionale 6 dicembre 2007, n. 31 detta disposizioni in materia di gestione dei rifiuti in conformità all'obiettivo primario, comunitario e nazionale, di promuovere livelli di qualità della vita umana che assicurino la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, nel rispetto delle disposizioni vigenti, con particolare riferimento al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

L' art. 11 della l.r 31/2007 (Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani) stabilisce che in conformità a quanto disposto dall'articolo 238 del d.lgs. 152/2006, i costi per i servizi relativi alla gestione dei rifiuti urbani sono coperti dall'Autorità di subATO mediante la tariffa di cui al medesimo articolo, da essa determinata ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettera d). Con deliberazione della Giunta regionale, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, sono individuati ulteriori criteri per la definizione delle componenti dei costi per la determinazione della tariffa di riferimento per la gestione dei rifiuti urbani. La Giunta regionale definisce, inoltre, i criteri per l'applicazione di agevolazioni a favore degli utenti domestici che effettuano il recupero diretto, tramite autocompostaggio, della frazione umida dei rifiuti urbani.

Nella gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti speciali assimilabili agli urbani, la Regione promuove, in conformità agli indirizzi e alle scelte programmatiche già definiti nel Piano regionale di gestione dei rifiuti, approvato con deliberazione del Consiglio regionale del 15 aprile 2003, n. 3188/XI: la corretta gestione delle attività di raccolta, trasporto, smaltimento e recupero finale, attraverso la riorganizzazione dei servizi pubblici:

- in un ambito regionale unico (ATO), corrispondente al territorio della Regione, per le attività di smaltimento e recupero finale dei rifiuti urbani;
- in sottoambiti territoriali ottimali (subATO), coincidenti con il territorio delle Comunità montane e del Comune di Aosta, per le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
- il recupero e l'effettivo avvio della valorizzazione, anche a fini energetici, dei rifiuti urbani e dei rifiuti speciali assimilabili agli urbani;

- la riduzione progressiva dell'uso delle discariche per rifiuti urbani e rifiuti speciali assimilabili agli urbani, anche attraverso l'individuazione di azioni finalizzate, sin dalla fase della produzione, alla riduzione dei rifiuti, in coerenza e in esecuzione dei programmi attuativi del Piano, di cui alla del. cons. reg. n. 3188/XI, predisposti ai sensi delle direttive vigenti in materia;
- il raggiungimento dell'autosufficienza nelle fasi di smaltimento finale dei rifiuti urbani che residuano a valle delle raccolte differenziate.

Il D.L. 13-8-2011 n. 138 - Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo all'art. 3 bis - Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali stabilisce che a tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi.

L'art. 14, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, l. 22 dicembre 2011, n. 214, e successivamente modificato dall'art. 1, comma 387, della Legge di stabilità per il 2013, n. 228/2012, ha istituito il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES), destinato a trovare applicazione dal 1° gennaio 2013 (comma 1) e a prendere il posto di "tutti i vigenti prelievi relativi alla gestione dei rifiuti urbani, sia di natura patrimoniale sia di natura tributaria, compresa l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza" (comma 46). I commi 8 e 9 del citato articolo 14 prevedono che il nuovo tributo sia corrisposto in base a tariffa riferita all'anno solare e commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte, sulla base dei criteri determinati dal D.P.R. 27 aprile 1999 n. 158, recante le "norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani".

Come è noto, il D.P.R. 158/1999 venne emanato in attuazione del quinto comma dell'art. 49, d.lgs. 22/1997 (c.d. decreto "Ronchi"), recante la disciplina della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani (la c.d. TIA1), norma in forza della quale "Il Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro dell'Industria del Commercio e dell'Artigianato, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano elabora un metodo normalizzato per definire le componenti dei costi e determinare la tariffa di riferimento, prevedendo disposizioni transitorie per garantire la graduale applicazione del metodo normalizzato e della tariffa ed il graduale raggiungimento dell'integrale copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani da parte dei comuni" ¹.

Il D.P.R. 158/1999, invero, avrebbe già dovuto essere soppiantato da un nuovo atto regolamentare, giacché il sesto comma dell'art. 238, d.lgs. 152/2006 (T.U. dell'ambiente), recante la disciplina della c.d. TIA2, già prevedeva che "Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con il Ministro delle attività produttive, sentiti la

¹ Comma così modificato dall'art. 1, comma 27, L. 9 dicembre 1998, n. 426

Conferenza Stato regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le rappresentanze qualificate degli interessi economici e sociali presenti nel Consiglio economico e sociale per le politiche ambientali (CESPA) e i soggetti interessati, disciplina, con apposito regolamento da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto e nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo, i criteri generali sulla base dei quali vengono definite le componenti dei costi e viene determinata la tariffa, anche con riferimento alle agevolazioni di cui al comma 7, garantendo comunque l'assenza di oneri per le autorità interessate”.

Aggiungeva, peraltro, il comma 11 del predetto art. 238 che “Sino alla emanazione del regolamento di cui al comma 6 e fino al compimento degli adempimenti per l'applicazione della tariffa continuano ad applicarsi le discipline regolamentari vigenti”, costituite in particolare dal già citato D.P.R. 158/1999, che pertanto è destinato a “transitare” dalla TIA alla TARES.

Anche nell'originaria versione del comma 9 dell'art. 14, d.l. 201/2011, il D.P.R. 158/1999 era previsto come riferimento provvisorio, in attesa dell'elaborazione di un nuovo regolamento governativo che avrebbe dovuto vedere la luce entro il 31 ottobre 2011. Con la l. 228/2012 il comma 9 è stato però riscritto, sancendo lo stabile riferimento alla metodologia contenuta nel citato D.P.R. 158/1999.

2. La compatibilità con il D.P.R. 158/1999

Il richiamo del D.P.R. 158/1999 all'interno della disciplina della TARES presuppone che il nuovo tributo risulti *compatibile*, almeno in linea di massima, con la metodologia contenuta in tale decreto. Questo presupposto appare, peraltro, assicurato dal fatto che le disposizioni contenute nell'art. 14, d.l. 201/2011, si pongono in netta sintonia, per quanto riguarda gli aspetti tariffari, con le linee portanti della TIA1 (e della TIA2).

Si può, infatti, rimarcare come nella TARES:

- a) la tariffa sia commisurata - almeno nella versione “tributaria” (2) ²- alle quantità e qualità *medie ordinarie* di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte (art. 14, comma 9, d.l. 201/2011), in evidente conformità al criterio “presuntivo” previsto dal D.P.R. 158/1999 per gli enti locali che non abbiano organizzato sistemi di misurazione delle quantità di rifiuti conferiti dalle singole utenze, domestiche o non domestiche (art. 5, comma 2, e art. 6, comma 2 D.P.R. 158/1999);
- b) la tariffa sia composta da una quota determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio di gestione dei rifiuti, riferite in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti, e da una quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio, compresi i costi di

² Prevede infatti il comma 29 dell'art. 14 d.l. 201/2011 che “I comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico possono, con regolamento, prevedere l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo del tributo.

smaltimento (art. 14, comma 11, d.l. 201/2011), norma che riproduce alla lettera il comma 4 dell'art. 49, d.lgs. 22/1997 (TIA1) e il comma 4 dell'art. 238, d.lgs. 152/2006 (TIA2);

- c) siano assicurate riduzioni per la raccolta differenziata riferibile alle utenze domestiche (art. 11, comma 17, d.lgs. 201/2011), previsione già contenuta agli artt. 4, comma 1, e 7, comma 1, D.P.R. 158/1999;
- d) sia applicato un coefficiente di riduzione proporzionale alle quantità di rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero (art. 11, comma 18, d.lgs. 201/2011), norma già contenuta all'art. 49, comma 14, d.lgs. 22/1997, e all'art. 238, comma 10, d.lgs. 152/2006.

La piena compatibilità del D.P.R. 158/1999 con le disposizioni recate dal d.l. 201/2011 fa sì che l'analisi degli aspetti tariffari del tributo possa esser svolta direttamente sulla base dello stesso D.P.R. 158, limitando i richiami delle norme della TARES a un ruolo, almeno di regola, confermativo di quanto prescritto dal vigente metodo normalizzato.

3. Linee guida dell'attuale metodo tariffario

L'art. 1, D.P.R. 158/1999, si apre proclamando "E' approvato il metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo da coprirsi con le entrate tariffarie e per la determinazione della tariffa di riferimento relativa alla gestione dei rifiuti urbani".

La *tariffa di riferimento* rappresenta, come poi specifica l'art. 2, D.P.R. 158/1999, "l'insieme dei criteri e delle condizioni che devono essere rispettati per la determinazione della tariffa da parte degli enti locali" (comma 1), in modo da "coprire tutti i costi afferenti al servizio di gestione dei rifiuti urbani" (comma 2).

Il metodo, pertanto, è costituito da un complesso di regole, metodologie e prescrizioni per determinare, da un lato, i costi del servizio di gestione e, dall'altro, l'intera struttura tariffaria applicabile alle varie categorie di utenza (cfr. anche art. 3, comma 1, D.P.R. cit.), in maniera tale che il gettito che ne deriva copra tutti i costi del servizio.

Specifica poi l'art. 3, comma 2, che "La tariffa è composta da una parte fissa, determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere e ai relativi ammortamenti, e da una parte variabile, rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione. L'art. 4, comma 3, prescrive infine che "La tariffa, determinata ai sensi dell'articolo 3, è articolata nelle fasce di utenza domestica e non domestica".

Dalle norme ora richiamate si trae quindi che la metodologia tariffaria si articola nelle seguenti *fasi fondamentali*:

- a) individuazione e classificazione dei costi del servizio;
- b) suddivisione dei costi tra fissi e variabili;
- c) ripartizione dei costi fissi e variabili in quote imputabili alle utenze domestiche e alle utenze non domestiche;
- d) calcolo delle voci tariffarie, fisse e variabili, da attribuire alle singole categorie di utenza, in base alle formule e ai coefficienti indicati dal metodo.

Le fasi a) e b), che saranno affrontate nella parte seconda del presente documento, attengono al piano finanziario, o meglio al prospetto economico-finanziario (PEF) che fa parte integrante del piano. Le fasi c) e d) attengono, invece, alle delibere tariffarie e saranno illustrate nella parte terza.

Va inoltre avvertito:

- che le regole e le metodologie che governano la redazione del PEF sono *autonome* rispetto ai principi che disciplinano la redazione del bilancio di esercizio, anche se queste di norma vi si conformano; esse rilevano, pertanto, esclusivamente ai fini della rendicontazione dei costi afferenti al servizio di gestione dei rifiuti urbani e della determinazione delle tariffe, senza introdurre alcuna deroga per la formazione del bilancio di esercizio, che resta governato dalle regole che gli sono proprie;
- che la prospettiva qui seguita è diretta alla corretta determinazione dei *profili tariffari* della TARES, cosicché ci si occuperà degli aspetti economico-finanziari delle attività gestite, e non degli aspetti più squisitamente tecnico-gestionali, che pure debbono essere specificati nel piano finanziario per monitorare le modalità di svolgimento del pubblico servizio di gestione dei rifiuti e i livelli qualitativi delle attività prestate.

Parte seconda

IL PROSPETTO ECONOMICO-FINANZIARIO

4. Il contenuto del piano finanziario

Come specifica l'art. 8, D.P.R. 158/1999, il Piano finanziario, deve individuare:

- il programma degli interventi necessari, imposti dalla normativa ambientale o comunque deliberati dagli enti locali, e concernenti sia gli acquisti di beni o servizi, sia la realizzazione di impianti;
- il piano finanziario degli investimenti, che indica l'impiego di risorse finanziarie necessarie a realizzare gli interventi programmati;
- l'indicazione dei beni, delle strutture e dei servizi disponibili, nonché il ricorso eventuale all'utilizzo di beni e strutture di terzi, o all'affidamento di servizi a terzi;
- le risorse finanziarie necessarie, completando il piano finanziario degli investimenti e indicando in termini di competenza i costi e gli oneri annuali e pluriennali.

Il Piano è, inoltre, corredato da una relazione che specifica:

- il modello gestionale ed organizzativo prescelto;
- i livelli di qualità dei servizi;
- la ricognizione degli impianti esistenti;
- l'indicazione degli eventuali scostamenti rispetto al piano dell'anno precedente.

Il Piano finanziario, pur palesandosi come atto caratterizzato da una complessa articolazione, si struttura quindi essenzialmente attorno a due nuclei tematici:

- a) *i profili tecnico-gestionali*, che illustrano il progetto del servizio di gestione integrata del ciclo dei rifiuti, delineando il quadro del servizio esistente (con funzione anche di rendicontazione e verifica) e l'evoluzione che si intende imprimere al servizio medesimo;
- b) *i profili economico-finanziari*, che individuano e programmano, con cadenza annuale, i flussi di spesa e i fabbisogni occorrenti a fronteggiarli, indicando anche gli aspetti patrimoniali ed economici della gestione.

Sotto quest'ultimo profilo il Piano rappresenta l'indispensabile base di riferimento per la determinazione delle tariffe e per il loro adeguamento annuo (artt. 49, comma 8, d.lgs. 22/1997; art. 8, D.P.R. 158/99), come conferma anche il comma 23, dell'art. 14, d.l. 201/2011, ai sensi del quale "Il consiglio comunale deve approvare le tariffe del tributo entro il termine fissato da norme statali per l'approvazione del bilancio di previsione, *in conformità al piano finanziario* del servizio di gestione dei rifiuti urbani, redatto dal soggetto che svolge il servizio stesso ed approvato dall'autorità competente". Ed è esclusivamente questo l'aspetto - specificamente attinente al Prospetto economico-finanziario (PEF) - che, come si è già anticipato, è oggetto della presente analisi.

5. L'individuazione dei costi del servizio

L'art. 2, comma 2, D.P.R. 158/1999, sancisce il principio di *obbligatoria e integrale copertura* di tutti i costi afferenti al servizio di gestione dei rifiuti tramite la tariffa, principio ribadito dal comma 11, dell'art. 14, d.l. 201/2011, che prevede *la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio*.

L'art. 3, D.P.R. 158/1999, specifica poi che:

- il *costo complessivo* del servizio è *determinato* in base alle prescrizioni della tariffa di riferimento da *dettagliare* nel PEF (comma 1);
- le *voci di costo* sono determinate dal punto 3 dell'allegato 1 al D.P.R. 158/1999 (commi 2 e 3).

Nel PEF vanno dunque inserite *tutte e sole* le voci di costo indicate dal D.P.R. 158/1999, cosicché:

- nessun costo che non sia previsto dal metodo può rientrare nel PEF;
- nessun costo individuato come rilevante dal metodo può esserne escluso;
- le voci di costo entrano *esattamente nella misura* consentita dal medesimo D.P.R. 158/1999, e pertanto nessun costo può essere inserito nel PEF per un valore *diverso* - maggiore o minore - di quanto è previsto dal metodo.

Il punto 2, all. 1, D.P.R. 158/1999, individua i costi da inserire nel PEF, correlandoli alla loro *natura* - costi operativi di gestione, costi comuni e costi d'uso del capitale - con ulteriori articolazioni al loro interno, come meglio dettagliato nella seguente Tab. 1.

Tab.1 – Classificazione dei costi da coprire con la tariffa

Costi operativi di gestione (CG)	Costi comuni (CC)	Costi d'uso capitale (CK)
Costi di gestione RSU indifferenziati (CGIND): - costi spazzamento e lavaggio strade e piazze pubbliche (CSL) - costi di raccolta e trasporto RSU (CRT) - costi di trattamento e smaltimento RSU (CTS) - altri costi (AC)	- costi amministrativi (CARC) - costi generali di gestione (CGG) - costi comuni diversi (CCD)	- ammortamenti (Amm.) - accantonamenti (Acc.) - remunerazione del capitale investito (R)
Costi di gestione raccolta differenziata (CGD): - costi di raccolta differenziata per materiale (CRD) - costi di trattamento e riciclo (CTR)		

Va poi rimarcato che, come specifica il punto 1, all. 1, D.P.R. 158/1999, la determinazione delle tariffe relative all'anno n-esimo avviene computando:

- i costi operativi di gestione (CG) e i costi comuni (CC) *dell'anno precedente (n-1)*, aggiornati secondo il metodo del *price-cap*, ossia, in base al tasso programmato di inflazione (IP) diminuito di un coefficiente X_n di recupero di produttività;
- i costi d'uso del capitale (CK_n) *dell'anno in corso*;

secondo la seguente formula:

$$\Sigma T_n = (CG + CC)_{n-1} (1 + IP_n - X_n) + CK_n$$

dove:

ΣT_n = totale delle entrate tariffarie di riferimento

CG_{n-1} = costi di gestione del ciclo dei servizi attinenti i rifiuti solidi urbani dell'anno precedente

CC_{n-1} = costi comuni imputabili alle attività relative ai rifiuti urbani dell'anno precedente

IP_n = inflazione programmata per l'anno di riferimento

X_n = recupero di produttività per l'anno di riferimento

CK_n = costi d'uso del capitale relativi all'anno di riferimento.

La determinazione del coefficiente X_n è lasciata alla piena discrezionalità dell'ente locale, con l'unica condizione che deve essere maggiore di zero.

L'eventuale scostamento dei CG e dei CC per l'anno di riferimento rispetto all'aggiornamento come sopra definito, dovuto a sostanziali modifiche nella gestione e nelle modalità di esecuzione del servizio ovvero a modifiche dei prezzi di approvvigionamento di servizi e forniture da terzi, dovrà essere giustificata nella relazione di accompagnamento al Piano Finanziario.

Si rimarca da ultimo che, nel caso di attivazione della TARES "tributo", l'IVA versata dal comune ai propri fornitori non può essere portata in detrazione, in quanto relativa all'acquisto di beni o servizi afferenti a operazioni non soggette all'imposta (art. 19, comma 2, D.P.R. 633/1972) e pertanto l'IVA è parte integrante del costo nel bene o servizio acquistato e quindi entra nel PEF.

Il contrario accade, invece, nel caso in cui il comune - che ai sensi del comma 29, dell'art. 14, d.l. 201/2011, abbia realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico - abbia optato per l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo del tributo, da applicarsi e riscuotersi da parte del soggetto affidatario del servizio ai sensi del comma 31, dell'art. 14, d.l. 201/2011. In tal caso, infatti, il soggetto affidatario applica l'I.V.A. agli utenti del servizio e porta in detrazione l'imposta versata ai propri fornitori, che pertanto non entra come costo nel PEF.

6. I costi operativi di gestione (CG)

I costi operativi di gestione sono generati dalle attività che compongono direttamente il servizio di gestione dei rifiuti urbani che, ai sensi dell'art. 184, comma 2, d.lgs. 152/2006 (T.U. dell'ambiente), ricomprende:

- a) la raccolta, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti "interni" prodotti nei locali e nelle aree scoperte soggette al tributo, ossia dalle utenze domestiche e non domestiche;
- b) la raccolta, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade ed aree pubbliche;
- c) la gestione dei rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico;
- d) la raccolta, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti prodotti dal "verde pubblico", come giardini, parchi e aree cimiteriali;
- e) la gestione dei rifiuti provenienti da esumazioni ed estumulazioni e da altre attività cimiteriali, diversi da quelli contemplati da altre disposizioni relative ai rifiuti urbani.

Il punto 2.1, all. 1, D.P.R. 158/1999, prescrive altresì che i costi operativi di gestione devono far riferimento alle seguenti voci di bilancio indicate dal d.lgs. 127/1991 (oggi trasfuso nell'art 2425 c.c., relativo al conto economico delle società per azioni):

- B6 - Costi per materie di consumo e merci (al netto di resi, abbuoni e sconti);
- B7 - Costi per servizi;
- B8 - Costi per godimento di beni di terzi;
- B9 - Costi del personale;
- B14 - Oneri diversi di gestione.

Come si può osservare in via preliminare, le voci richiamate sono quelle che nel bilancio delle società di capitali compongono i Costi della produzione, con l'unica eccezione della voce B10 (ammortamenti e svalutazioni), che sono però incluse nei costi d'uso del capitale (CK), che si analizzeranno più avanti.

Il riferimento alle norme del bilancio implica una serie di conseguenze. Innanzitutto impone il rispetto dei fondamentali principi di:

- a. *chiarezza, verità e correttezza* (art. 2423 c.c.);
- b. *inerenza*, in forza del quale il costo deve risultare oggettivamente finalizzato alla gestione del servizio di igiene urbana o delle altre attività dirette all'applicazione della tariffa all'utenza e non ad altri scopi³ ;
- c. *competenza* (art. 2423-bis, c.c.), in forza del quale ogni costo rileva temporalmente non già in base al principio di cassa, ossia in relazione al momento in cui viene sopportato il relativo esborso finanziario, ma in relazione al *momento di maturazione del fatto gestionale sotteso* (art. 109, comma 1, D.P.R. 917/1986); non è così rilevante, ad es., quando il corrispettivo di un bene o un servizio viene materialmente versato, ma piuttosto quando essi vengono impiegati nelle attività operative di gestione dei rifiuti⁴.

Impone altresì che i costi relativi a tutte le attività qualificate dal metodo come costi operativi di gestione (CSL, CRT, CTS ecc.) debbano essere individuati e classificati in relazione alle indicate voci di bilancio, applicando le regole della tecnica di redazione del bilancio.

Si rinvia per questi aspetti e per maggiori dettagli alla deliberazione della Giunta regionale 225 del 15 febbraio 2013 con la quale si definiscono i criteri per individuare le componenti di costo della tariffa di riferimento per la gestione dei rifiuti urbani, nonché definizione dei criteri per l'applicazione delle agevolazioni a favore degli utenti che effettuano il compostaggio domestico.

³ In relazione alla Tarsu, Circ. min. 22 giugno 1994, n. 95/E.

⁴ Il punto era già stato chiarito, in relazione alla Tarsu da TAR Puglia, Lecce Sez. I, 25 febbraio 2011, n. 966, specificando che l'art. 69, d.lgs. 507/1993, prescrive che "i costi del servizio [devono essere] discriminati in base alla loro classificazione economica", cosicché occorre redigere un vero e proprio *conto economico*, da allegare alla delibera, in cui i costi sono dati dal valore dei beni e dei servizi impiegati per la produzione del servizio e quindi in base ad un *criterio di competenza*, e non un mero conto finanziario, che si fonda invece sull'individuazione delle uscite monetarie nel momento in cui queste sono sostenute (*criterio di cassa*).

Costo del personale (voce B9). Si riferisce al costo del personale, incluso il lavoro interinale, adibito alla gestione operativa dei servizi di igiene urbana, da distinguere nelle varie attività di cui si compone la gestione dei rifiuti (spazzamento, raccolta, trattamento, ecc.). Ricomprende salari e stipendi, oneri sociali, trattamento di fine rapporto, trattamento di quiescenza e simili (art. 2425 c.c.). Non comprende, invece, i corrispettivi per prestazioni di lavoro autonomo in base a rapporti di collaborazione coordinata e continuativa senza vincolo di subordinazione, che vanno inseriti alla voce B7 (Costi per servizi).

Come specifica il punto 2.2, all. 1, D.P.R. 158/1999, il costo del personale va computato tra i costi operativi CGIND (rifiuti indifferenziati) e CGD (raccolta differenziata) soltanto per una percentuale non superiore al 50%, mentre la parte restante va inserita nei costi comuni, e più esattamente nei Costi Generali di Gestione (CGG). L'entità di tale percentuale, nell'indicato limite del 50%, è opzione ampiamente discrezionale, che non richiede di motivare la scelta in concreto effettuata.

Costi a carico di altri soggetti pubblici o privati. Tali costi non rientrano nei costi operativi di gestione, né in altra voce di costo del PEF per evitare duplicazioni. In applicazione di questo principio, il punto 2.1, all. 1, D.P.R. 158/1999, esclude dal PEF i costi relativi alla raccolta dei rifiuti di imballaggio, in quanto coperti dal CONAI (art. 224, d.lgs. 152/2006), nonché i costi relativi alla raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari, a carico dei produttori e utilizzatori (art. 226, d.lgs. 152/2006).

Tributo speciale per lo smaltimento dei rifiuti in discarica. Il tributo regionale di cui all'articolo 3, commi da 24 a 40, della legge n. 549/1995, costituisce a tutti gli effetti elemento di costo dell'attività di smaltimento dei rifiuti (CTS) e come tale va inserito nel PEF, come parte integrante del corrispettivo di smaltimento, sotto la voce servizi (B7).

Operazioni di sgombero della neve. L'art. 183, comma 1, lett. oo), d.lgs. 152/2006, definisce "Spazzamento delle strade" le modalità di raccolta dei rifiuti mediante operazioni di pulizia delle strade, aree pubbliche e aree private ad uso pubblico, *escluse* le operazioni di sgombero della neve dalla sede stradale e sue pertinenze, effettuate al solo scopo di garantire la loro fruibilità e la sicurezza del transito, operazioni il cui costo non entrerà pertanto nel PEF.

Impiego promiscuo. Qualora una determinata risorsa (ad es. un dipendente o un automezzo) sia impiegata per svolgere anche attività diverse da quelle relative alla gestione dei rifiuti (ad es. la cura del verde pubblico, l'accertamento di tributi), il relativo costo dovrà essere imputato *pro quota* nel PEF, in proporzione all'impiego nel servizio di igiene urbana (ad es. per un dipendente in relazione alle ore di utilizzo rispetto al totale).

Entrate derivanti dalla vendita di materiale ed energia. Le entrate in questione, ritratte dal riutilizzo o dal reimpiego dei rifiuti, devono essere detratte dai costi di trattamento e riciclo (CTR) (all. 1, punto 2.1 D.P.R. 158/1999). Nella redazione del PEF esse saranno dapprima indicate con riferimento alle singole frazioni di rifiuto che le generano e poi portate in detrazione dai costi di trattamento e riciclo CTR da parte dell'Autorità d'ambito (Regione).

Affidamento a terzi di attività. L'affidamento a terzi di attività di gestione dei rifiuti urbani non deve alterare la qualificazione e la ripartizione dei costi secondo i principi individuati dal metodo, in particolare in ordine ai costi variabili e fissi. Laddove, quindi, i corrispettivi dovuti al terzo ricomprendano sia costi variabili sia costi fissi, si dovrà

richiedere all'appaltatore di indicare distintamente in fattura il costo del personale, il costo di consumi e merci e quello relativo ai costi d'uso del capitale, come nel caso degli ammortamenti - come è espressamente prescritto nel caso di smaltimento presso impianti di terzi (punto 3, all. 1, D.P.R. 158/1999) - per poi imputarli alle voci corrispondenti; per l'anno 2013 si applica la disciplina stabilita dalla deliberazione della Giunta regionale 225 del 15 febbraio 2013⁵.

Verde pubblico. I costi di manutenzione e gestione del verde pubblico (pantumazione, annaffio, concimazione, potatura, sfalcio, abbattimento, ecc.) non rientrano nei costi operativi di gestione dei rifiuti, né in altra voce di costo rilevante in ordine alla tariffa. Vi rientrano invece i costi di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti che ne derivano, da qualificare come rifiuti urbani vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali (art. 184, comma 2, lett. e), d.lgs. 152/2006).

Oneri diversi (B14). Possono ricomprendere i costi di gestione delle isole ecologiche, i relativi sistemi informativi, le azioni tese alla riduzione dei rifiuti (compostiere domestiche), le attività di educazione ambientale mirata e le campagne informative relative all'uso dei servizi.

Mutui. Nel caso in cui il comune abbia stipulato mutui per investimenti in attrezzature, impianti o immobili, le rate di mutuo non rientrano in quanto tali nei costi da inserire nel PEF, perché esse rappresentano un mero movimento di danaro, che non trova spazio in un documento redatto secondo criteri di contabilità economica. Rilevano, invece, come meglio si vedrà nel par. 9, gli interessi passivi di mutuo, da qualificare come *costi comuni*, nonché le quote di ammortamento o i nuovi investimenti finanziati col mutuo, da qualificare come *costi d'uso del capitale*.

7. I costi comuni (CC)

L'allegato 1, punto 2.2, D.P.R. 158/1999, ricomprende nei costi comuni:

- *i costi amministrativi* relativi allo svolgimento delle attività di accertamento, riscossione e contenzioso (CARC); vi rientrano in particolare, purché inerenti a tale attività i costi del personale, i compensi per consulenze legali e simili, l'acquisto di beni e servizi da terzi;
- *i costi generali di gestione* (CGG), che ricomprendono in particolare i costi relativi al personale impiegato nella gestione dei rifiuti differenziati e indifferenziati, per la quota non imputabile ai costi operativi di gestione;
- *i costi comuni diversi* (CCD), tra cui si ricordano i costi per studi e consulenze non inseribili nei costi operativi o nei costi amministrativi CARC, il fondo rischi crediti, i crediti inesigibili, gli interessi passivi.

⁵ Il punto 2.2, all. 1, D.P.R. 158/1999, stabilisce che il costo del personale va computato tra i costi operativi CGIND (rifiuti indifferenziati) e CGD (raccolta differenziata) soltanto per una percentuale non superiore al 50%, mentre la parte restante va inserita nei costi comuni, e più esattamente nei Costi Generali di Gestione (CGG) e pertanto imputata ai costi fissi. In assenza di tali informazioni, per l'anno 2013, è possibile attribuire una quota pari al 50%, dei costi di raccolta e trasporto derivanti dall'appalto, sui costi variabili (CGIND e CGD) e la restante quota sulla parte dei costi fissi (CGG).

I costi in esame non erano in alcun modo computabili nella determinazione della TARSU, in quanto non diretti alla prestazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Essi *devono* invece essere inseriti nel PEF e rilevano quindi nel computo delle tariffe, tanto nel caso di TARES con natura tributaria, quanto di tariffa-corrispettivo di cui ai commi 29 e ss. dell'art. 14, d.l. 201/2011, applicandosi ad entrambe le entrate le disposizioni del D.P.R. 158/1999.

I *costi amministrativi* di accertamento, riscossione e contenzioso (CARC), imputabili all'applicazione della TARES e quindi all'entrata comunque correlata al servizio di gestione dei rifiuti sono da computare per intero, rammentando che nel caso di personale o altra risorsa impiegato anche in altri compiti (ad es. ragioneria), i relativi costi vanno rapportati all'impiego per tali attività. In caso di tariffa avente natura corrispettiva i costi sono quelli sostenuti da parte del soggetto affidatario che applica e riscuote la tariffa ai sensi del comma 31 dell'art. 14, d.l. 201/2011.

I *costi generali di gestione* (CGG) derivano invece, in linea di principio, da attività volte al funzionamento generale dell'ente e/o dell'azienda assegnataria (ufficio personale, ecologia, tecnico, acquisti e appalti ecc.) e, quindi, riguardano solo indirettamente lo svolgimento del servizio di igiene urbana o l'entrata che vi si correla, rendendo necessario utilizzare idonei parametri di allocazione. Al riguardo, si applicano le disposizioni di cui alla deliberazione della Giunta regionale 225, del 15 febbraio 2013.⁶

Nel caso di tariffa-corrispettivo, i costi in esame saranno ovviamente riferiti all'impresa affidataria del servizio.

I *costi comuni diversi* (CCD) rappresentano invece una categoria residuale, in cui vanno inseriti i costi comuni non inseribili in altre voci, come quelli sopra richiamati.

Al riguardo, si applicano le disposizioni di cui alla deliberazione della Giunta regionale 225 del 15 febbraio 2013.

Costo del personale. Il costo in esame si riferisce al personale, incluso quello interinale, adibito alla gestione delle attività amministrative di accertamento, riscossione e contenzioso (CARC), nonché *pro quota* delle attività "generali" sopra accennate. Come si è detto sopra, ricomprende salari e stipendi, oneri sociali, trattamento di fine rapporto, trattamento di quiescenza e simili (art. 2425 c.c.). Come si è già accennato, tra i costi generali di gestione (CGG) rientrano anche la quota dei costi relativi al personale impiegato nella gestione dei rifiuti differenziati e indifferenziati non imputata ai costi operativi di gestione (in misura non inferiore alla metà).

Costi per servizi. Ricomprendono tutti i corrispettivi dovuti per le prestazioni di terzi non consistenti in un dare, come per appalti di servizi e per prestazioni di lavoro autonomo anche in base a rapporti di collaborazione coordinata e continuativa senza vincolo di

⁶ Il punto 2.2, all. 1, D.P.R. 158/1999, stabilisce che il costo del personale va computato tra i costi operativi CGIND (rifiuti indifferenziati) e CGD (raccolta differenziata) soltanto per una percentuale non superiore al 50%, mentre la parte restante va inserita nei costi comuni, e più esattamente nei Costi Generali di Gestione (CGG) e pertanto imputata ai costi fissi. In assenza di tali informazioni, per l'anno 2013, è possibile attribuire una quota pari al 50%, dei costi di raccolta e trasporto derivanti dall'appalto, sui costi variabili (CGIND e CGD) e la restante quota sulla parte dei costi fissi (CGG).

subordinazione. Poiché i costi comuni rientrano tutti nei costi fissi non è questa volta importante distinguere all'interno dei corrispettivi dovuti al terzo la quota imputabile ai costi d'uso del capitale.

Recupero di evasione. Le entrate effettivamente conseguite a seguito delle attività di recupero dell'evasione costituiscono una componente da sottrarre ai costi comuni nell'anno in cui l'entrata è materialmente conseguita. Eventuali compensi spettanti al dipendente o al soggetto terzo che ha curato il recupero verranno invece contabilmente inseriti nei costi amministrativi CARC.

8. I costi comuni: i crediti inesigibili

Considerato che attualmente il sistema contabile degli enti locali della Regione non prevede l'accantonamento delle somme per crediti di dubbia esigibilità, si demanda tale operazione alla adozione di appositi provvedimenti che disciplinino tali problematiche per gli anni successivi.

9. I costi d'uso del capitale

L'all. 1, punto 2.2, D.P.R. 158/1999, ricomprende nei costi d'uso capitale:

- a) gli ammortamenti (Amm.);
- b) gli accantonamenti (Acc.);
- c) la remunerazione del capitale investito (Rn)⁷;

In ragione della contabilità analitica adottata dagli enti locali della Valle d'Aosta tali voci di costo relative agli accantonamenti e alla remunerazione del capitale non vengono considerate; pertanto i costi d'uso del capitale sono pari a:

$CKn = AMMn$

Ammortamenti. Gli ammortamenti sono determinati in base alle disposizioni stabilite dalla deliberazione della Giunta regionale n. 5033 del 24 dicembre 2001.

Mutui. Ferma restando l'irrelevanza delle rate di mutuo (cfr. par. 6):

- a) gli interessi di mutuo verranno inseriti nei costi operativi di gestione (CG);
- b) le quote di ammortamento dei beni acquistati si collocano tra gli ammortamenti per l'anno di riferimento (AMMn);

10. Riduzioni e agevolazioni

⁷ Quanto previsto dalla deliberazione della Giunta regionale 225 del 15 febbraio 2013, paragrafo A.3.1. – determinazione dei costi del servizio – punto 3. Costi d'uso del capitale - relativamente alla remunerazione del capitale è applicabile solo qualora si provveda alla revisione delle modalità di redazione dei bilanci degli enti locali mediante la previsione di questa voce di costo; attualmente quindi non è da considerare (nella relativa tabella infatti non sono indicati i fattori produttivi).

Le riduzioni e le agevolazioni comportano in generale un minor introito da tariffa. Va peraltro operata una netta distinzione tra le prime e le seconde, perché diversa è l'incidenza sul PEF.

Riduzioni. Rientrano tra le *riduzioni* in senso stretto quegli abbattimenti della misura tariffaria rispetto all'ammontare ordinario da applicare a talune fattispecie che presentano una minor attitudine a produrre rifiuti o comunque a fruire del pubblico servizio di gestione dei rifiuti. In questo insieme si collocano le ipotesi previste ai commi 15, 16 e 18 dell'art. 14, d.l. 201/2011, ossia:

Comma 15. Riduzioni tariffarie previste dal regolamento del tributo nella misura massima del 30%, nel caso di: a) abitazioni con unico occupante; b) abitazioni tenute a disposizione per uso stagionale od altro uso limitato e discontinuo; c) locali, diversi dalle abitazioni, ed aree scoperte adibiti ad uso stagionale o ad uso non continuativo, ma ricorrente; d) abitazioni occupate da soggetti che risiedano o abbiano la dimora, per più di sei mesi all'anno, all'estero; e) fabbricati rurali ad uso abitativo.

Comma 16. Riduzione non superiore al 40% della tariffa per le zone in cui non è effettuata la raccolta, determinata, anche in maniera graduale, in relazione alla distanza dal più vicino punto di raccolta rientrante nella zona perimetrata o di fatto servita.

Comma 18. Riduzione proporzionale alle quantità di rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero.

Proprio perché esse presentano una minor attitudine a fruire del servizio pubblico, il minor gettito che ne deriva non deve essere controbilanciato da entrate diverse dai proventi del tributo, cosicché per assicurare l'integrale copertura dei costi, il minor gettito, suddiviso in quote fisse e variabili, deve essere inserito tra i costi del PEF.

La riduzione di cui comma 17, relativa alla raccolta differenziata riferibile alla generalità delle utenze domestiche, comporta di regola solo uno spostamento di oneri a carico delle utenze non domestiche, come sarà meglio puntualizzato al successivo punto 14. Rende peraltro possibile anche ulteriori specifiche forme di riduzione, ad es. in relazione all'utilizzo di sistemi di compostaggio domestico.

Agevolazioni. Del tutto diversa è invece la situazione concernente le ulteriori riduzioni ed esenzioni *atipiche* deliberate dal consiglio comunale ai sensi del comma 19. Tali agevolazioni, come prescrive la norma, devono essere iscritte nel bilancio comunale come autorizzazioni di spesa e la relativa copertura è assicurata da risorse diverse dai proventi del tributo di competenza dell'esercizio al quale si riferisce l'iscrizione stessa. Le agevolazioni in esame possono essere inserite nel PEF, purché controbilanciate da un eguale contributo a carico del comune.

11. Costi fissi e variabili

Individuati e classificati i costi rilevanti nel PEF, il metodo tariffario ne opera una successiva ripartizione in due grandi categorie:

- a) *costi fissi* o relativi alle componenti essenziali del servizio (all. 1, punto 3)
- b) *costi variabili*, dipendenti dai quantitativi di rifiuti prodotti (all. 1, punto 3)

La suddivisione in esame è attuata inserendo specifici insiemi di costo nell'una o nell'altra categoria, secondo quanto dettagliato al punto 3, che si riporta nella seguente Tab. 3:

Tab. 3 – Costi fissi e variabili

Costi fissi	Costi variabili
<ol style="list-style-type: none"> 1. costi di spazzamento e di lavaggio delle strade ed aree pubbliche (CSL) 2. costi per attività di accertamento, riscossione e contenzioso (CARC) 3. costi generali di gestione (CGG), tra cui almeno la metà del costo del personale; 4. costi diversi (CCD) 5. altri costi (AC) 6. costi d'uso del capitale (CK) 	<ul style="list-style-type: none"> • costi di raccolta e trasporto relativi ai rifiuti indifferenziati (CRT) • costi di trattamento e smaltimento dei rifiuti indifferenziati (CTS) • costi di raccolta differenziata per materiale (CRD) • costi di trattamento e riciclo, al netto delle entrate dal recupero di materiali ed energia dai rifiuti (CTR)
<p>NB: nel caso di conferimento dei rifiuti presso discariche gestite da terzi, gli enti locali devono richiedere al gestore dell'impianto di evidenziare all'interno del prezzo richiesto la quota attribuibile al capitale, per imputarla tra i costi fissi.</p>	

Si deve in particolare ricordare che, come prescritto dal punto 2.2. all. 1, D.P.R. 158/1999, una quota non inferiore al 50% dei costi del personale relativi alle attività operative di gestione va imputata non a queste ma ai costi generali di gestione CGG.

Poiché, come meglio si vedrà in seguito, ciò che effettivamente conta ai fini della determinazione della tariffa è la corrispondenza al vero del *complesso* dei costi fissi e variabili e non delle singole componenti di questi, l'eventuale errato inserimento di un costo all'interno di una degli insiemi o sottoinsiemi

individuati dal metodo non inficia la correttezza del PEF se è privo di effetti sulla ripartizione dei costi tra fissi e variabili. E' appunto per questo che - come si è già precisato - le somme corrisposte agli appaltatori per attività che possano rilevare sia come costi fissi sia come costi variabili (in sostanza, solo per gli appalti relativi alle attività operative) dovranno essere distinte in quote da imputare a costi variabili e quote da imputare a costi fissi, nel rispetto dei criteri dettati dal D.P.R. 158/1999.

12. L'approvazione del piano finanziario e gli adempimenti formali

Il comma 23 dell'art. 14, d.l. 201/2011, prevede che il piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti, e quindi il PEF che ne costituisce parte integrante, sia *redatto* dal soggetto che svolge il servizio stesso e sia *approvato* "dall'autorità competente". Il generico riferimento all'"autorità competente" si spiega in relazione al fatto che le funzioni di regolazione in materia di gestione dei rifiuti urbani sono attribuite all'Autorità dell'ambito territoriale ottimale (art. 201, d.lgs. 152/2006), alla quale è così attribuita anche l'approvazione del piano finanziario (art. 238, comma 5, d.lgs. 152/2006); nel caso in cui detta Autorità non sia ancora istituita o non sia funzionante, vi dovranno invece provvedere i singoli comuni (cfr. art. 8, comma 1, D.P.R. 158/1999), ricadendo tale attribuzione sull'organo consiliare, trattandosi di atto a carattere generale incidente nella determinazione delle tariffe (art. 42, comma 2, lett. f), d.lgs. 267/200).

Osservato che il piano costituisce l'indispensabile *presupposto* per le delibere tariffarie, si deve allora ritenere che la relativa approvazione debba intervenire *prima* delle stesse⁸, e comunque come specifica l'art. 14, comma 23, d.l. 201/2011, "entro il termine fissato da norme per l'approvazione del bilancio di previsione", e quindi entro il 31 dicembre di ogni anno o la successiva data disposta per la deliberazione del bilancio preventivo.

Il piano deliberato dal comune deve essere *pubblicato* mediante affissione all'Albo pretorio per quindici giorni successivi, rammentando che:

- a. dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati (art. 32, l. 69/2009);
- b. dal 1° gennaio 2011 (termine così prorogato dal d.l. 194/2009, conv. l. 25/2010) le pubblicazioni effettuate in forma cartacea non hanno effetto di pubblicità legale.

Ai sensi dell'art. 17 della l.r. 31/2007, il piano deve inoltre essere trasmesso annualmente all'Osservatorio regionale dei rifiuti anche in formato digitale, rendendo così note e verificabili una serie di informazioni in ordine alle caratteristiche del servizio espletato.

Il mancato rispetto delle accennate formalità di pubblicazione e di trasmissione non produce peraltro l'invalidità del piano.

⁸ Procedura definita dalla deliberazione della Giunta regionale 225 del 15 febbraio 2013. Per l'anno 2013 ai fini del rispetto del termine previsto per l'approvazione dei bilanci, 28 febbraio 2013, il Piano è costituito solo dalla parte relativa al profilo economico-finanziario.

Parte terza

LE TARIFFE

13. Ripartizione dei costi tra le utenze domestiche e non domestiche

Il PEF, come si è accennato sopra, individua e classifica i costi che devono essere coperti con le entrate della TARES. Le delibere tariffarie sono invece finalizzate a *ripartire* i costi indicati dal PEF tra gli utenti, in conformità alle regole contenute nel metodo, e pertanto a determinare le voci tariffarie da applicare ai parametri imponibili (superficie, numero degli occupanti).

La prima operazione da compiere a tal fine è costituita dalla ripartizione dei costi fissi e variabili, come indicati dal PEF (si ricorda che i costi operativi e generali sono riferiti all'anno precedente: cfr. punto 5), tra le due macrocategorie di utenze domestiche e non domestiche (art. 4, comma 2, D.P.R. 158/99), cosicché ne risulta la seguente quadripartizione:

Tab. 4 – Quadripartizione dei costi

	Utenze domestiche	Utenze non domestiche
Costi variabili (CV)	CVd	CVnd
Costi fissi (CF)	CFd	CFnd

Le *utenze domestiche* sono costituite soltanto dalle abitazioni familiari.

Le *utenze non domestiche* ricomprendono tutte le restanti utenze (rappresentano quindi una categoria residuale), in cui rientrano, come specifica l'art. 6, comma 1, D.P.R. 158/1999:

- le attività commerciali, industriali, professionali e *produttive* in genere;
- le "*comunità*", espressione da riferire alle "residenze collettive e simili, di cui al gruppo catastale P1 del D.P.R. 138/1998, corrispondente all'attuale gruppo catastale B1 (collegi e convitti, educandati, ricoveri, orfanotrofi, ospizi, conventi, seminari e caserme).

Come meglio si vedrà, all'interno di questa ripartizione di base delle utenze, sussistono ulteriori sottoarticolazioni, in quanto:

- le *utenze domestiche* sono suddivise in sei categorie in relazione al numero degli occupanti (all. 1, tab. 1a e 2, D.P.R. 158/1999);
- le *utenze non domestiche* sono differenziate in relazione all'attività svolta, individuandosi tipologie nei comuni fino a 5.000 abitanti e 30 tipologie nei comuni con una popolazione superiore (all. 1, tab. 3a e 3b, D.P.R. 158/1999).

Sebbene il metodo proponga per le utenze non domestiche una tassonomia parzialmente diversa in relazione alla popolazione del comune, non sembrano esistere ostacoli a introdurre, anche per comuni sino a 5.000 abitanti, categorie di utenza previste solo per i comuni al di sopra di tale livello laddove presenti sul territorio dell'ente, come ad es. cinematografi e teatri, ospedali, magazzini senza vendita

diretta, insieme ai corrispondenti coefficienti di produttività. Sembra altresì potersi ritenere che, nel caso di servizi gestiti a livello sovracomunale ed erogati in maniera omogenea, si possano applicare a tutti gli enti locali, anche se taluni di essi risultino inferiori a 5.000 abitanti, le categorie ed i coefficienti relativi ai comuni aventi popolazione maggiore di 5.000 abitanti.

La ripartizione dei costi tra le due macrocategorie di utenze deve avvenire, come prevede l'art. 4, comma 2, D.P.R. 158/1999, secondo "criteri razionali" e assicurando comunque l'agevolazione prevista per le utenze domestiche (che si analizzerà più avanti). Il riferimento a "criteri razionali" implica:

- a) la necessità di *esplicitare* il criterio utilizzato, con correlativa insufficienza di una ripartizione priva di motivazione o meramente apodittica;
- b) la razionalità del criterio, che deve quindi fondarsi su fatti o situazioni effettivamente indicative della globale attitudine a produrre rifiuti delle due macrocategorie di utenza;
- c) la possibile pluralità di sistemi di ripartizione, individuabili in maniera certamente discrezionale, ma non arbitraria.

In particolare si potrà ricorrere a rilevazioni statistiche, anche a campione, relative alla specifica realtà locali o a realtà simili per tessuto sociale ed economico. E' possibile altresì una determinazione "per differenza", fondata sulla conoscenza della produzione globale annua di rifiuti (QT) e sulla produzione riferita all'insieme delle utenze domestiche (Qd) oppure all'insieme delle utenze non domestiche (Qnd), calcolando il termine incognito appunto per differenza rispetto al dato globale. In formule:

$$Q_{nd} = QT - Q_d$$

$$Q_d = QT - Q_{nd}$$

Per determinare Qd (e per differenza Qnd) si potrebbe moltiplicare la produzione media *pro capite* riferita alle utenze domestiche (determinata su base campionaria) per la popolazione presente sul territorio. Si deve peraltro tener presente che: a) i dati di produzione *pro capite* disponibili sono di regola riferiti all'insieme delle utenze domestiche e non domestiche e quindi non sono utilizzabili allo scopo; e b) che la popolazione servita può essere caratterizzata da un'elevata stagionalità in particolare nei comuni a vocazione turistica.

Il metodo consente peraltro di determinare Qnd (e per differenza Qd) sulla base dei coefficienti di produttività Kd di cui alle tabelle 4a e 4b, all. 1, D.P.R. 158/1999, i quali esprimono non solo un mero "peso" in proporzione al quale vanno ripartiti i costi del servizio (come invece avviene per i parametri Kc), ma "coefficienti potenziali di produzione in kg/m² anno". Essi misurano quindi la produzione di rifiuti in peso per

unità di superficie, sia pur in via potenziale o presunta⁹, per ciascuna categoria di utenza. Più problematico appare invece utilizzare, in maniera analoga i coefficienti di produttività K_b relativi alle utenze domestiche, in particolare nei comuni a vocazione turistica o comunque caratterizzati da significative modificazioni nella popolazione presente.

Dal punto di vista operativo, quindi, se si moltiplica il valore attribuito a ciascun coefficiente K_d (si rinvia in ordine alle problematiche inerenti alla determinazione dei coefficienti nei *range* individuati dal D.P.R. 158/1999 al punto 15) o per la superficie complessiva imponibile relativa a ciascuna tipologia di attività, si ottiene la quantità di rifiuti presuntivamente attribuibile a ciascuna categoria di utenza¹⁰. La sommatoria di tutti questi prodotti esprime così la quantità di rifiuti complessivamente prodotta dalla globalità delle utenze non domestiche, dando luogo per differenza alla quantità di rifiuti da attribuire alle utenze domestiche. In formule:

$$Q_{nd} = \sum K_d(ap) \cdot Stot(ap)$$

$$Q_d = Q_T - Q_{nd}$$

dove:

Q_{nd} = quantità di rifiuti (in kg) complessivamente prodotta dalle utenze non domestiche;

$K_d(ap)$ = coefficiente di produttività attribuito a una determinata tipologia di attività (tab. 4a e 4b)

$Stot(ap)$ = superficie complessiva imponibile relativa a una determinata tipologia di attività

Q_d = quantità di rifiuti (in kg) complessivamente prodotta dalle utenze domestiche;

Q_T = quantità di rifiuti (in kg) complessivamente prodotta da tutte le utenze, domestiche e non.

Sulla base delle due quantità Q_{Td} e Q_{Tnd} è quindi possibile effettuare una ripartizione "tecnica" dei costi variabili tra utenze domestiche e utenze non domestiche, in proporzione appunto alla quota di rifiuti prodotti rispetto al totale; in formule:

⁹ I "pesi" in base ai quali si ripartisce una data quantità non rilevano in valore assoluto, ma solo in valore relativo, cosicché il risultato finale non muta se tutti i pesi sono moltiplicati o divisi per la medesima quantità, come avviene ad es. per i coefficienti K_a e K_b relativi alle utenze domestiche, e K_c per le utenze produttive (per questi ultimi il DPR 158/1999 esplicita infatti che "I coefficienti potenziali di produzione si intendono come parametri di rapporto tra le varie categorie di utenza"). Invece i coefficienti K_d esprimono un dato reale, anche se medio ordinario, dato appunto dalla produzione (media ordinaria) per unità di superficie, cosicché il prodotto del coefficiente per la superficie di riferimento indica il quantitativo (nella specie in kg) di rifiuti mediamente producibili su quella superficie.

¹⁰ I valori dei coefficienti K_d utilizzati per stimare la quantità di rifiuti prodotta dovranno poi essere impiegati anche nella determinazione delle quote variabili delle tariffe.

$$CVd = CV \cdot \frac{Qd}{QT}$$

$$CVnd = CV \cdot \frac{Qnd}{QT}$$

Gli stessi rapporti Qd/QT e Qnd/QT possono essere utilizzati quali indici di riferimento per ripartire

altresì i costi fissi; in formule:

$$CFd = CF \cdot \frac{Qd}{QT}$$

$$CFnd = CF \cdot \frac{Qnd}{QT}$$

L'accennata distribuzione "tecnica" dei costi tra le due macrocategorie di utenze va però modificata per assicurare la riduzione per la raccolta differenziata riferibile alle utenze domestiche, prevista dall'art. 14, comma 17, d.l. 201/2011. Riduzione che, secondo quanto specifica l'art. 7, comma 1, D.P.R. 158/1999, deve operare abbattendo la parte variabile della tariffa per una quota, determinata dall'ente locale, proporzionale ai risultati, singoli o collettivi, raggiunti dalle utenze in materia di conferimento a raccolta differenziata, cosicché i costi variabili a carico delle utenze domestiche vengono ad essere fissati in misura *inferiore* a quella "tecnica".

In particolare, **è possibile** "accreditare" alle utenze domestiche:

- a) una percentuale dei proventi derivanti dalle frazioni avviate al recupero o al riciclo superiore a quella tecnicamente loro imputabile; oppure
- b) un importo pari ad una frazione del costo evitato di smaltimento finale, determinato in base al quantitativo di rifiuti raccolti in maniera differenziata¹¹.
- c) una percentuale legata all'incremento nella percentuale globale di raccolta differenziata ottenuta nell'anno precedente, eventualmente all'interno di prefissati limiti minimi e massimi.

Al riguardo si rimarca però che:

¹¹ Il costo evitato di smaltimento è pari a $Qr.Cs$, dove Qr è la quantità totale della raccolta differenziata e Cs il costo di smaltimento; la quota da accreditare alle utenze domestiche è pari a $\alpha.Qr.Cs$, dove α è la percentuale di accredito. Poiché $Qr.Cs$ può assumere valori molto elevati, la percentuale α dovrà essere fissata in misura piuttosto modesta.

- il metodo non indica la misura massima di tale “accredito” che appare espressione di indirizzo politico dell’ente locale;
- la riduzione in esame non va controbilanciata da una specifica copertura finanziaria a carico del comune, giacché manca del tutto una previsione simile a quelle di cui al comma 19 dell’art. 14 (o nella TARSU all’art. 67, comma 3, d.lgs. 507/93);
- il principio di piena copertura dei costi implica che la riduzione riconosciuta alle utenze domestiche debba essere “addebitata” alle utenze non domestiche, aggiungendola ai costi variabili di queste ultime.

In definitiva, quindi, si ha il seguente schema.

Tab. 5 – Quadripartizione dei costi

	Utenze domestiche	Utenze non domestiche
Costi fissi (CF)	$CFd = CF \cdot \frac{QTd}{QT}$	$CFnd = CF \cdot \frac{QTnd}{QT}$
Costi variabili (CV)	$CVd = CV \cdot \frac{QTd}{QT} - Rd$	$CVnd = CV \cdot \frac{QTnd}{QT} + Rd$
Rd: riduzione riconosciuta alle utenze domestiche		

14. Criteri generali per la ripartizione dei costi

L’art. 14, comma 11, d.l. 201/2011, prevede che “La tariffa è composta da una quota determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio di gestione dei rifiuti, riferite in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti, e da una quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all’entità dei costi di gestione, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio”. Del tutto simile la previsione contenuta nel secondo comma dell’art. 3, D.P.R. 158/1999.

L’importo addebitato al singolo utente è pertanto dato dalla somma di due componenti (ossia presenta una struttura “binomia”):

- a) una *parte fissa*, determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere e ai relativi ammortamenti;
- b) una *parte variabile*, rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all’entità dei costi di gestione.

Le norme sembrano dunque determinare la parte variabile in una tariffa per unità di rifiuto conferito dal singolo utente, come in effetti prevedono l’art. 5, comma 2, primo periodo, e 6, comma 2, primo periodo, del D.P.R. 158/1999. La scarsa diffusione dei necessari sistemi di misurazione individuale ha peraltro fatto emergere la necessità, già all’interno del D.P.R. 158/1999, “per gli enti locali che non abbiano validamente

sperimentato tecniche di calibratura individuale degli apporti”, di rapportare la parte variabile anche a un quantitativo medio ordinario di rifiuto prodotto.

In maniera più netta, l’art. 14, comma 9, d.l. 201/2011, stabilisce che “la tariffa è commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte, sulla base dei criteri determinati con il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158”. Ciò non esclude peraltro la *possibilità* (non l’obbligo) per “I comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico” di prevedere con regolamento “l’applicazione di una tariffa avente *natura corrispettiva*, in luogo del tributo”.

L’entrata destinata a coprire i costi della gestione dei rifiuti urbani, si articola quindi in due distinte forme:

- a) *la tariffa-tributo*, che sarà 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 optino per l’entrata-corrispettivo;
- b) *la tariffa-corrispettivo*, che sarà applicata solo nei comuni che abbiano attivato la misurazione puntuale e che abbiano specificamente optato, nel regolamento per questa forma di entrata, che sarà brevemente analizzata al punto 21.

In entrambi i casi, però, identiche sono le regole che presiedono

- il contenuto e la formazione del PEF;
- la ripartizione dei costi in fissi e variabili;
- la distribuzione dei costi tra le utenze domestiche e non domestiche;
- le modalità di calcolo della quota fissa da addebitare alle utenze domestiche e non domestiche.

Alla già veduta quadripartizione dei costi (distinti in fissi e variabili e imputati alle macro-categorie di utenza domestica e non domestica) corrisponde un’analogia quadripartizione del gettito e soprattutto un sistema di equazioni che eguaglia ciascuna delle corrispondenti componenti di gettito e quindi anche il complesso dei costi al gettito globale, secondo il seguente schema.

Tab. 6. Equazioni costi-gettiti

	Utenze domestiche	Utenze non domestiche
Costi variabili (CV)	$CVd = \Sigma TVd$	$CVnd = \Sigma TVnd$
Costi fissi (CF)	$CFd = \Sigma TFd$	$CFnd = \Sigma TFnd$
ΣTVd : gettito derivante dal complesso delle parti variabili delle utenze domestiche $\Sigma TVnd$: gettito derivante dal complesso delle parti variabili delle utenze non domestiche ΣTFd : gettito derivante dal complesso delle parti fisse delle utenze domestiche $\Sigma TFnd$: gettito derivante dal complesso delle parti fisse delle utenze non domestiche		

15. La determinazione dei coefficienti K

La determinazione delle tariffe relative alle utenze domestiche si fonda su coefficienti Ka (per la parte fissa) e Kb (per la parte variabile), il cui valore dipende dalle dimensioni del comune (fino a 5.000 abitanti, superiore a 5.000 abitanti) e dalla collocazione dell'ente nelle tre macroregioni Nord, Centro e Sud. Mentre il coefficiente Ka è invero individuato in misura fissa in ragione della popolazione e all'ubicazione (tab. 1a e 1b), il parametro Kb è invece proposto in *range* delimitati all'interno di valori minimi e massimi (tab. 2a e 2b). Analogamente, per le utenze non domestiche, la tariffa dipende da coefficienti di produzione potenziale Kc (per la parte fissa) e da intervalli di produzione Kd (per la parte variabile), entrambi determinati in *range* compresi tra un massimo e un minimo (tabelle 3a, 3b, 4a, 4c, all. 1, D.P.R. 158/1999).

La pluralità di possibili valori dei coefficienti Kb, Kc e Kd pone il problema di motivare la scelta compiuta, anche per impedire che - secondo una nota formula individuata dalla Corte Costituzionale¹² - la discrezionalità amministrativa trasmodi in *arbitrio*. Al riguardo la giurisprudenza ha da tempo messo in luce l'insopprimibile esigenza di motivare le delibere tariffarie TARSU - che presentano più di un punto di contatto al riguardo - al fine di rendere palesi i criteri adottati per suddividere il carico fiscale sui soggetti passivi del tributo e le attività istruttorie compiute per individuare *i costi del servizio*¹³ e "*le ragioni dei rapporti stabiliti tra le tariffe*"¹⁴, con conseguente illegittimità di delibere tariffarie prive di motivazione, o con motivazione insufficiente, oppure fondate su criteri irrazionali o non congruenti con le finalità della tassa o comunque affette da vizi di eccesso di potere o di illogicità.

Dalla giurisprudenza emergono comunque impostazioni non sempre coincidenti, si possono comunque trarre i seguenti principi.

- a) L'ente gode di ampi spazi di discrezionalità nella scelta dei valori dei coefficienti e quindi non può essere vincolato a valori meccanicamente determinati sulla base da specifiche indagini volte a rilevare *l'attitudine media ordinaria* a produrre rifiuti delle varie categorie di utenza ubicate sul territorio.

¹² Tra le tante: Corte cost., 31 maggio 1996, n. 180; Corte cost., 1 luglio 1986, n. 167; Corte cost., 23 maggio 1985, n. 159.

¹³ Cons. Stato, sez. V, 11 agosto 2010, n. 5616; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 29 aprile 2010, n. 2218; TAR Puglia, sez. Bari, 23 ottobre 1990, n. 869; Cons. Stato, sez. V, 25 febbraio 1997, n. 191; TAR Liguria, 29 aprile 1992, n. 128; TAR Lombardia, 10 giugno 1998, n. 1430.

¹⁴ TAR Puglia, Lecce, sez. I, 25 maggio 2011, n. 966; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 16 novembre 2010, n. 4471; Cons. Stato, sez. V, 11 agosto 2010, n. 5616; TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 1 ottobre 2009, n. 1550; TAR Lazio, Latina, sez. I, 19 febbraio 2009, n. 127; TAR Lazio, Latina, 8 luglio 2009 n. 675; TAR Lazio, Latina, 19 febbraio 2009, n. 127; TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 1 ottobre 2009 n. 1550; TAR Sardegna Cagliari Sez. II, 11 marzo 2008, n. 411; Cons. giust. Amm. Sicilia, parere n. 133/2008; TAR Sardegna, sez. II, 11 marzo 2008 n. 411; TAR Lazio, sez. II, 17 dicembre 2004, n. 1215; TAR Liguria 3 settembre 2002 n. 908; TAR Emilia-Romagna, 5 aprile 2001, n. 300; Cons. Stato, sez. V, 28 gennaio 1998, n. 108.

b) Va comunque evitato che il comune possa arbitrariamente e immotivatamente individuare valori massimi per talune categorie e minimi per altre, pur all'interno dei limiti individuati dal D.P.R. 158/1999.

Sotto il primo profilo, non è quindi necessario che i valori dei coefficienti Kb, Kc e Kd siano determinati soltanto all'esito di apposite rilevazioni della produttività media ordinaria delle varie categorie di utenza site sul territorio.

Sotto il secondo profilo, eliminate le situazioni di più stridente e immotivata disparità di trattamento, può ritenersi che il comune possa muoversi con una certa libertà all'interno dei *range* individuati dal metodo per i coefficienti Kb, Kc, e Kd, anche se sembra prudentiale evitare di fissare valori troppo prossimi a quelli massimi, per scongiurare eccessive disparità di trattamento tra le varie categorie di utenza, salvo che non sussistano *attendibili e specifici motivi* per una scelta diversa.

L'ente potrà anche *derogare* ai limiti minimi e massimi indicati dal D.P.R. 158/1999, a condizione però che dimostri, in base a una specifica e rigorosa indagine, l'esistenza di circostanze *particolari* e riferite ad una specifica situazione locale e produttiva, che possono non essere state individuate dai compilatori del D.P.R. 158/1999, che hanno rilevato valori medi-ordinari all'interno di grandi aggregazioni sovraregionali (nord, centro, sud).

16. La quota fissa delle utenze domestiche

Le tariffe unitarie Fd relative alla *quota fissa* delle utenze domestiche, espresse in €/mq e da applicare alla superficie imponibile, sono differenziate in relazione al numero dei componenti del nucleo familiare (n).

Più specificamente (punto 4.1, all. 1, D.P.R. 158/1999):

$$Fd = Quf \cdot Ka(n)$$

dove:

Quf = quota fissa unitaria per unità di superficie, data dal rapporto tra il totale dei costi fissi attribuiti alle utenze domestiche e la superficie totale delle abitazioni occupate, opportunamente corretta per tener conto del coefficiente Ka(n);

Ka(n) = coefficiente di adattamento, che tiene conto del numero di persone che compongono il nucleo familiare, i cui valori sono fissati nelle tabelle 1a e 1b del metodo.

A sua volta Quf è dato dalla seguente equazione:

$$Quf = \frac{Ctuf}{\sum n Stot (n) \cdot Ka (n)}$$

dove:

Ctuf = totale dei costi fissi attribuibili alle utenze domestiche.

Stot (n) = superficie totale delle utenze domestiche con n componenti del nucleo familiare per l'anno di riferimento

Ka(n) = coefficiente di adattamento che tiene conto della reale distribuzione delle superfici degli immobili in funzione del numero di componenti del nucleo familiare.

I coefficienti Ka sono indicati dal D.P.R. 158/1999, suddivisi per popolosità dei comuni (sopra i 5.000 abitanti: tab. 1A; sotto i 5.000 abitanti: tab. 2B) e per area geografica (Nord, centro e sud)¹⁵. L'assenza di ogni discrezionalità in ordine alle formule di calcolo e ai coefficienti Ka, indicati in valore predeterminato in relazione alla numerosità del nucleo familiare, comporta che le delibere tariffarie debbano solo esplicitare i conteggi e i dati di riferimento, senza ulteriori motivazioni¹⁶.

Si rimarca che le superfici Stot(n) vanno determinate:

- a) in relazione all'anno di riferimento e quindi si tratta di dati stimati;
- b) al netto delle superfici non imponibili, in quanto non produttive di rifiuti o comunque non conteggiabili nella superficie cui applicare l'entrata.

17. La quota variabile delle utenze domestiche

Le tariffe TVd relative alla *quota fissa* delle utenze domestiche non si rapportano alla superficie, ma sono espresse in cifra fissa e differenziate in relazione al numero dei componenti del nucleo familiare (n). Più specificamente (punto 4.2, all. 1, D.P.R. 158/1999):

$$\text{TVd} = \text{Quv} \cdot \text{Kb}(n) \cdot \text{Cu}$$

dove:

Quv = quota variabile unitaria di produzione rifiuti, determinata dal rapporto tra il totale dei costi variabili o "divisibili" attribuibili alle utenze domestiche e il numero totale delle stesse, opportunamente corretto per tener conto del coefficiente Kb(n);

Kb(n) = coefficiente proporzionale di produttività, che tiene conto del numero di persone che compongono il nucleo familiare, i cui valori devono essere individuati all'interno dei limiti predeterminati nella tabella 2 del metodo.

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

A sua volta Quv è dato dalla seguente equazione:

¹⁵ Come specifica il punto 4.1., all. 1, d.P.R. 158/1999, la definizione dell'Area Geografica in accordo con la suddivisione ISTAT, comprende: **Nord**: Piemonte Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria, Trentino Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna; **Centro**: Toscana, Umbria, Marche, Lazio; **Sud**: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia. Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.

¹⁶ I conteggi possono anche essere contenuti in un documento tecnico allegato alla delibera.

$$Q_{uv} = \frac{C_{tot}}{\sum_n N(n) \cdot K_b(n)}$$

dove:

C_{tot} = quantità totale dei rifiuti attribuibili alle utenze domestiche;

N(n) = numero totale delle utenze domestiche con n componenti del nucleo familiare.

I coefficienti **K_b** sono riportati nella tabella 2, all. 1, D.P.R. 158/1999

Per determinare il valore di **K_b** all'interno dei *range* individuati dal D.P.R. 158/1999 è utile porre:

$K_b(n) = \text{Min}(n) + P_s \cdot (\text{Max}(n) - \text{Min}(n))$
--

dove

Min(n) = valor minimo di **K_b** per un nucleo familiare con n componenti

Max(n) = valor massimo di **K_b** per un nucleo familiare con n componenti

P_s = percentuale scelta nel *range* minimo-massimo

La percentuale **P_s** consente immediatamente di individuare in quale punto del range si collochi **K_b(n)**, a prescindere dall'ampiezza del *range* individuato dal metodo¹⁷ (19); infatti se **P_s** = 0, **K_b(n)** = **Min(n)**; se **P_s** = 100%, **K_b(n)** = **Max(n)**; se **P_s** = 50%, **K_b(n)** = **Med(n)**.

Applicando quanto si è rimarcato al paragrafo 15, si può ritenere che l'utilizzo di valori di **P_s** non troppo prossimi al 100% - ad es. non superiori all'85% - non abbisogni di motivazione, mentre si dovranno esplicitare le ragioni dell'utilizzo di valori di **P_s** superiori a tale limite.

18. La quota fissa delle utenze non domestiche

Le tariffe unitarie **F_{nd}** relative alla *quota fissa* delle utenze non domestiche, espresse in €/mq e da applicare alla superficie imponibile, sono differenziate in relazione alla tipologia di attività svolta (**ap**).

Più specificamente (punto 4.3, all. 1, D.P.R. 158/1999):

$F_{nd}(ap) = Q_{apf} \cdot K_c(ap)$
--

dove:

Q_{apf} = quota fissa unitaria per unità di superficie, determinata dal rapporto tra il totale dei costi fissi o "indivisibili" attribuibili alle utenze non domestiche e la superficie totale occupata, opportunamente corretta per tener conto del coefficiente **K_c(n)**;

¹⁷ Come si può agevolmente verificare, all'aumentare di n l'ampiezza dello scostamento tra valor minimo e valor massimo del coefficiente **K_b** cresce, ma decresce in rapporto alla media tra minimo e massimo.

Kc(ap) = coefficiente potenziale di produzione, che tiene conto della quantità potenziale di produzione di rifiuto connesso alla specifica tipologia di attività, i cui valori sono individuati dai comuni tra i minimi e i massimi indicati dal metodo.

A sua volta:

$$Q_{apf} = \frac{C_{tapf}}{\sum_{ap} Stot(ap) \cdot Kc(ap)}$$

$$Q_{apf} = \frac{C_{tapf}}{\sum_{ap} Stot(ap) \cdot Kc(ap)}$$

dove:

Ctapf = totale dei costi fissi attribuibili alle utenze non domestiche;

Stot(ap) = superficie totale occupata dalle utenze dove si svolge l'attività in questione, relativa all'anno di riferimento.

I coefficienti Kc(n) sono indicati dal D.P.R. 158/1999, suddivisi per popolosità dei comuni (sopra i 5.000 abitanti: tab. 3A; sotto i 5.000 abitanti: tab. 3B) e per area geografica (Nord, centro e sud). Nella determinazione dei valori applicabili ci si baserà sui principi individuati nel precedente paragrafo 16.

A tal fine è utile porre:

$Kc(ap) = MinKc(ap) + Ps \cdot (MaxKc(ap) - MinKc(ap))$

dove:

MinKc(ap) = valor minimo di Kc(ap) indicato dal metodo

MaxKc(ap) = valor massimo di Kc(ap) indicato dal metodo

Ps = percentuale scelta nel *range* minimo-massimo

La banda di oscillazione "normale" - se si accetta l'impostazione indicata al paragrafo precedente - è definita per i valori di Kc(ap) corrispondenti a $Ps \leq 85\%$. Valori superiori potranno invece essere utilizzati solo sulla base di una specifica rilevazione dei coefficienti di produttività.

Si rimarca che le superfici imponibili Stot(ap) vanno determinate:

- in relazione all'anno di riferimento, e quindi si tratta di *dati stimati*;
- al netto delle superfici non imponibili, in quanto non produttive di rifiuti o produttive di regola di rifiuti non conferibili al pubblico servizio.

Utenze giornaliere. Il D.P.R. 158/1999 fa riferimento, nelle formule di computo della tariffa, alle sole utenze c.d. *annuali*, non invece alle utenze che realizzano il presupposto della *tariffa giornaliera*, in quanto occupano o detengono, con o senza autorizzazione, locali od aree pubbliche o di uso pubblico in modo *temporaneo* - ossia per periodi inferiori a 183 giorni nel corso dello stesso anno solare (art. 14, comma 24, d.l. 201/2011). E' peraltro abbastanza agevole adattare le disposizioni previste dal metodo anche alle utenze in esame, operando nel modo seguente.

Il comma 25 prevede che la misura tariffaria per le utenze in questione “è determinata in base alla tariffa annuale del tributo, rapportata a giorno, maggiorata di un importo percentuale non superiore al 100%”.

Occorre pertanto preliminarmente sdoppiare le categorie di utenza che si ritiene possano dar luogo ad occupazioni temporanee; si tratterà per lo più di:

- banchi di mercato di beni durevoli (per i comuni sino a 5.000 abitanti, il riferimento è a Negozi abbigliamento, calzature, libreria, cartoleria, ferramenta);
- banchi di mercati di beni alimentari (per i comuni sino a 5.000 abitanti, il riferimento è a Ortofrutta, pescherie, fiori e piante),
- bar, caffè, pasticceria, di ristoranti, trattorie, osterie, pizzerie, mense, pub, birrerie;

Per aumentare le tariffe della percentuale di incremento stabilita dal regolamento per le utenze temporanee (fino al 100%), si aumenteranno della stessa percentuale i coefficienti K_c .

La superficie $Stot(ap)$ sarà determinata ragguagliando le superfici che fondatamente si ritiene saranno occupate nell'anno di riferimento al periodo di occupazione; se ad es. si prevedono per i banchi alimentari 100 occupazioni di 20 mq per 30 giorni ciascuna, la superficie in questione è pari a $(100 \cdot 20 \cdot 30 / 365) = 164 \text{mq/anno}$.

Si deve infine rammentare che la tariffa che così si ottiene è relativa all'anno solare e va quindi divisa per 365 per ottenere la tariffa giornaliera.

19. Le quota variabile delle utenze non domestiche

Le tariffe unitarie V_{nd} relative alla *quota fissa* delle utenze non domestiche, espresse in €/mq e da applicare alla superficie imponibile, sono anch'esse differenziate in relazione alla tipologia di attività svolta (ap). Più specificamente (punto 4.4, all. 1, D.P.R. 158/1999):

$$V_{nd}(ap) = C_u \cdot K_d(ap)$$

dove:

C_u = Costo unitario, espresso in €/Kg. E' pari al rapporto tra i costi variabili attribuibili alle utenze non domestiche e la quantità totale di rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche.

$K_d(ap)$ = coefficiente potenziale di produzione kg/m² che tiene conto della quantità di rifiuto minima e massima connessa alla tipologia di attività.

I coefficienti K_d sono indicati dal D.P.R. 158/1999, suddivisi per popolosità dei comuni (sopra i 5.000 abitanti: tab. 4A; fino a 5.000 abitanti: tab. 4B) e per area geografica (Nord, centro e sud). Nella determinazione dei valori applicabili ci si baserà sui principi individuati nel precedente paragrafo 18. A tal fine è utile porre:

$$K_d(ap) = \text{Min}K_d(ap) + P_s \cdot (\text{Max}K_d(ap) - \text{Min}K_d(ap))$$

dove:

$\text{Min}K_d(ap)$ = valor minimo di $K_d(ap)$ indicato dal metodo

$\text{Max}K_d(ap)$ = valor massimo di $K_d(ap)$ indicato dal metodo

Ps = percentuale scelta nel *range* minimo-massimo

Applicando i principi sopra individuati, non sarà necessaria alcuna motivazione per valori di $K_c(ap)$ corrispondenti a $Ps \leq 85\%$. Valori superiori potranno invece essere utilizzati solo sulla base di una specifica rilevazione dei coefficienti di produttività. In ordine alle utenze giornaliere si opererà in maniera simile a quanto precisato nel paragrafo precedente.

Non vi è alcun esplicito divieto di fissare, per la medesima categoria di utenza, valori di Ps diversi per determinare le tariffe relative alla quota fissa e alla quota variabile delle utenze non domestiche. Evidenti ragioni di razionalità sembrano peraltro far ritenere che, salvo non sussistano specifiche e motivate ragioni, tali valori debbano essere in linea di principio i medesimi.

20. Approvazione delle tariffe e adempimenti formali

Per quanto riguarda gli adempimenti formali si fa riferimento alle normative regionali vigenti in materia di enti locali.

21. La tariffa corrispettivo (cenni)

Il comma 29, dell'art. 14, d.l. 201/2011, prevede che i comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico possono, con regolamento prevedere l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo del tributo. La norma consente pertanto ai comuni in questione di optare *facoltativamente* (e non obbligatoriamente), in base ad una disposizione di rango regolamentare, per l'attivazione della tariffa-corrispettivo che si pone così come tributo alternativo alla TARES-rifiuti, ferma restando l'applicazione della maggiorazione per i servizi indivisibili di cui al comma 13, del citato art. 14.

Il presupposto per l'attivazione della tariffa-corrispettivo è, come si è detto, la realizzazione di sistemi di *misurazione puntuale* della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico. L'aggettivo "puntuale" comporta il riferimento ai *rifiuti effettivamente prodotti* - o meglio *conferiti* - *dalla singola utenza*, come emerge dagli artt. 5, comma 2, e 6 comma 2, D.P.R. 158/1999, previsione che si contrappone nettamente alla "quantità e qualità media ordinaria" di cui all'art. 14, comma 9, D.P.R. 158/1999.

Quanto alle modalità di misurazione, il citato l'art. 5, comma 2, D.P.R. 158/1999, prevede che, per le utenze domestiche "La parte variabile della tariffa è rapportata alla quantità di rifiuti indifferenziati e differenziati, specificata per kg, prodotta da ciascuna utenza". Il riferimento ai kg è invece assente nell'art. 6, comma 2, D.P.R. 158/1999, ai sensi del quale "Per l'attribuzione della parte variabile della tariffa [dovuta dalle utenze non domestiche] gli enti locali organizzano e strutturano sistemi di misurazione delle quantità di rifiuti effettivamente conferiti dalle singole utenze". La necessità di specificare i rifiuti in kg emerge quindi soltanto nella fase di quantificazione della parte variabile della tariffa, che deve risultare dal prodotto della quantità puntuale riferita al singolo, espressa appunto in kg, e una tariffa unitaria in €/kg, non necessariamente all'atto della misurazione in fase di conferimento, che potrà avvenire anche mediante idonee forme di misurazione - in particolare tramite rilevazione del dato volumetrico - che possano poi esser razionalmente

e fondatamente tradotte in unità di peso tramite idonei coefficienti di trasformazione. In tal modo, si noti, non si ritorna affatto al dato "medio ordinario", perché sono comunque misurati e considerati gli apporti della singola utenza, in proporzione ai quali viene calcolata la quota variabile da attribuire, anche se passando attraverso una trasformazione del volume in peso. Così all'utente che abbia prodotto un volume doppio rispetto ad un altro sarà comunque addebitata una quota variabile doppia.

Un ulteriore quesito riguarda la necessità o meno di misurare tutte le tipologie di rifiuto conferite dalla singola utenza. L'art. 5, comma 2, D.P.R. 158/1999, relativo alle utenze domestiche, prescrive che "La parte variabile della tariffa è *rapportata alla quantità di rifiuti indifferenziati e differenziati*, specificata per kg, prodotta da ciascuna utenza", puntualizzazione invece assente nell'art. 6, comma 2, D.P.R. 158/1999, che per le utenze non domestiche si limita a riferirsi alla "misurazione delle quantità di rifiuti effettivamente conferiti dalle singole utenze". Tenendo conto della finalità di incentivare la raccolta differenziata (si veda per tutti l'art. 181 d.lgs. 152/2006), è senz'altro ammissibile che il comune individui tariffe più elevate per la raccolta dei rifiuti indifferenziati rispetto alle frazioni conferite in maniera differenziata. Al limite, la tariffa per le frazioni indifferenziate può addirittura essere nulla, diventando in tal caso inutile misurarne la quantità, e risultando correlativamente sufficiente la misurazione dei soli rifiuti indifferenziati.

Il successivo comma 30 specifica che il costo del servizio da coprire con la tariffa-corrispettivo è determinato sulla base dei criteri stabiliti dal regolamento previsto dal comma 12, invero cancellato dalla legge 228/2012, ma ciò non lascia dubbio che si debba comunque far riferimento al D.P.R. 158/1999. Il PEF della TARES e della tariffa-corrispettivo sono quindi governati dalle stesse regole, contenute nel citato D.P.R. 158/1999, cosicché tutto quanto sopra si è detto è applicabile anche a quest'ultima entrata, rammentando peraltro che nella TARES-corrispettivo, a differenza della TARES-tributo l'IVA versata ai fornitori è detraibile, come si è già specificato al paragrafo 5.

Quanto alla strutturazione della tariffa, vengono in rilievo ancora gli artt. 5 e 6 D.P.R. 158, ai sensi dei quali:

- a. la parte fissa per le utenze domestiche è determinata secondo quanto specificato nel punto 4.1. dell'allegato 1, al D.P.R. 158 e quindi in base alla superficie e alla composizione del nucleo familiare, ossia secondo le medesime regole previste per la tariffa tributo (art. 5, comma 1);
- b. la parte fissa per le utenze non domestiche è determinata secondo quanto specificato nel punto 4.3. dell'allegato 1, al D.P.R. 158, e quindi in base alla superficie e alla tipologia di attività, ancora secondo le medesime regole previste per la tariffa tributo (art. 6, comma 1);
- c. la parte variabile per le utenze domestiche e non domestiche è rapportata alla quantità di rifiuti conferiti da ciascuna utenza (art. 5, comma 2; art. 6, comma 2).

Allegato: provvedimenti regionali, anno 2013, in materia di rifiuti urbani concernenti: la determinazione dei costi, dei servizi, le modalità di gestione del Servizio a livello di subATO e in materia di TARES .



Regione Autonoma Valle d'Aosta
Région Autonome Vallée d'Aoste

Giunta regionale
Gouvernement régional

Data OdG	N° delibera	Tipo	Assessorato	Oggetto
15/02/2013	222	NN	ASSESSORATO TERRITORIO E AMBIENTE	CONFERMA PER L'ANNO 2012 DELLA TARIFFA DI SMALTIMENTO DEI RIFIUTI URBANI E ASSIMILATI DA APPLICARE A CARICO DEI SUB-ATO PER IL CONFERIMENTO DEI RIFIUTI PRESSO IL CENTRO REGIONALE DI TRATTAMENTO DEI RIFIUTI URBANI E ASSIMILATI, DI BRISSOGNE.
Resp. :Mancuso Ines			810600 SERV. TUT. ACQUE DA INQUIN. E GEST. RIFIUTI	
15/02/2013	223	NN	ASSESSORATO TERRITORIO E AMBIENTE	DETERMINAZIONE PER L'ANNO 2013 DEI CANONI DA APPLICARE A CARICO DEI SUB-ATO PER IL CONFERIMENTO DEI RIFIUTI URBANI E ASSIMILATI PRESSO IL CENTRO REGIONALE DI TRATTAMENTO DI BRISSOGNE, DA ASSUMERE A RIFERIMENTO PER LA DETERMINAZIONE DEI COSTI DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI ED ASSIMILATI, NONCHE', IN VIA PROVVISORIA, DEGLI INTROITI DERIVANTI DALL'AVVIO AL RECUPERO DEI RIFIUTI CONFERITI IN FORMA DIFFERENZIATA.
Resp. :Mancuso Ines			810600 SERV. TUT. ACQUE DA INQUIN. E GEST. RIFIUTI	
15/02/2013	224	NN	ASSESSORATO TERRITORIO E AMBIENTE	APPROVAZIONE DELLO SCHEMA DI REGOLAMENTO DI GESTIONE DEI RIFIUTI A LIVELLO DI BACINI TERRITORIALI OTTIMALI AI SENSI DELLA L.R. 31/2007.
Resp. :BOVET Fulvio			810400 DIREZIONE AMBIENTE	
15/02/2013	225	NN	ASSESSORATO TERRITORIO E AMBIENTE	APPROVAZIONE DEI CRITERI PER INDIVIDUARE LE COMPONENTI DI COSTO DELLA TARIFFA DI RIFERIMENTO PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI, NONCHE' DEFINIZIONE DEI CRITERI PER L'APPLICAZIONE DELLE AGEVOLAZIONI A FAVORE DEGLI UTENTI CHE EFFETTUANO IL COMPOSTAGGIO DOMESTICO DELLA FRAZIONE UMIDA DEI RIFIUTI IN ATTUAZIONE DELL'ART. 11 DELLA L.R. 31/2007.
Resp. :BOVET Fulvio			810400 DIREZIONE AMBIENTE	
15/02/2013	226	NN	ASSESSORATO TERRITORIO E AMBIENTE	APPROVAZIONE DELLO SCHEMA DI REGOLAMENTO PER LA DISCIPLINA DEL TRIBUTO COMUNALE SUI RIFIUTI E SUI SERVIZI (TARES), AI SENSI DELL'ART. 11 DELLA L.R. 31/2007 E DELL'ART. 3BIS DEL D.L. 138/2001.
Resp. :BOVET Fulvio			810400 DIREZIONE AMBIENTE	