
Osservatorio tasse locali

RAPPORTO
RIFIUTI 2019

**CONFCOMMERCIO - IMPRESE PER
L'ITALIA**



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

Settembre 2019

Il presente documento è stato realizzato a cura dell'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti in collaborazione con gli Osservatori Regionali.

Segreteria Tecnica e coordinamento editoriale:

Responsabile: Avv. Pierpaolo Masciocchi

Dott. Dario Giardi

Avv. Grazia Nuzzi

Piazza G.G. Belli, 2 – 00153 Roma

Tel. 06 5866370

e-mail ambiente@confcommercio.it

Allo scopo di mettere a disposizione dell'intero sistema associativo strumenti e informazioni utili per avviare un efficace confronto con gli esponenti degli enti locali, la Confederazione ha promosso, in questi ultimi anni, l'avvio di iniziative per monitorare direttamente e con continuità l'attività dei comuni e il livello di imposizione fiscale, con particolare riferimento alla tassazione sui rifiuti.

Tra esse vi è la costituzione di un **OSSERVATORIO NAZIONALE SUI RIFIUTI** (WWW.OSSERVATORIOTASSELOCALI.IT), piattaforma di raccolta, censimento e monitoraggio dei regolamenti e delle delibere comunali sul tema della tassa rifiuti.



Il portale consente la messa a sistema di tutte le informazioni utili alla valutazione del posizionamento di ciascun territorio in relazione al quadro regionale e nazionale. Si tratta di una banca dati unica in Italia che permette di verificare e confrontare i livelli di congruità e di adeguatezza di tutte le variabili che concorrono alla determinazione delle tariffe e della qualità del servizio, al fine di offrire strumenti di analisi e di proposta - specificamente focalizzati per ciascun territorio - utili per l'avvio di azioni sindacali a tutela degli interessi rappresentati. Una confrontabilità misurata su diversi parametri: costo complessivo del servizio e costo pro capite; scostamento rispetto al fabbisogno standard; ripartizione utenza domestica e non domestica; ripartizione costo fisso e variabile; presenza o meno di agevolazioni/riduzioni; livello della tariffazione per le categorie individuate.



IL PRESENTE RAPPORTO SINTETIZZA IL QUADRO NAZIONALE E REGIONALE OFFRENDO AI TERRITORI E ALLE ASSOCIAZIONI UNA VALUTAZIONE CIRCA LA CONGRUITÀ DELLE TARIFFE CORRISPOSTE A LIVELLO LOCALE DALLE NOSTRE CATEGORIE, E UN SET DI STRUMENTI E INDICATORI PER DEFINIRE STRATEGIE PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI DELLE IMPRESE, PER LA CIRCOLAZIONE E PROMOZIONE DELLE BEST PRACTICES.

Il lavoro è suddiviso in Quattro Parti.

La **PARTE PRIMA** evidenzia il quadro nazionale con le principali distorsioni rilevate.

La **PARTE SECONDA** rappresenta il posizionamento politico confederale per una revisione complessiva del regime di prelievo mentre la **TERZA PARTE** evidenzia un decalogo di azioni che possono essere portate avanti nell'interlocuzione con gli Enti locali, ai quali spetta il potere di disciplinare il tributo sui rifiuti, attraverso la definizione del Piano economico e finanziario e del Regolamento comunale per l'applicazione della Tari.

L'ALLEGATO al Rapporto contiene i **DOSSIER REGIONALI** di approfondimento dove sono riportati nel dettaglio i dati dei diversi capoluoghi di provincia attraverso tabelle comparative d'immediata e facile lettura che evidenziano: il livello di spesa, i coefficienti applicati alle diverse categorie, lo scostamento dai fabbisogni standard, l'uso delle risorse, il livello quantitativo delle prestazioni offerte.

PARTE PRIMA

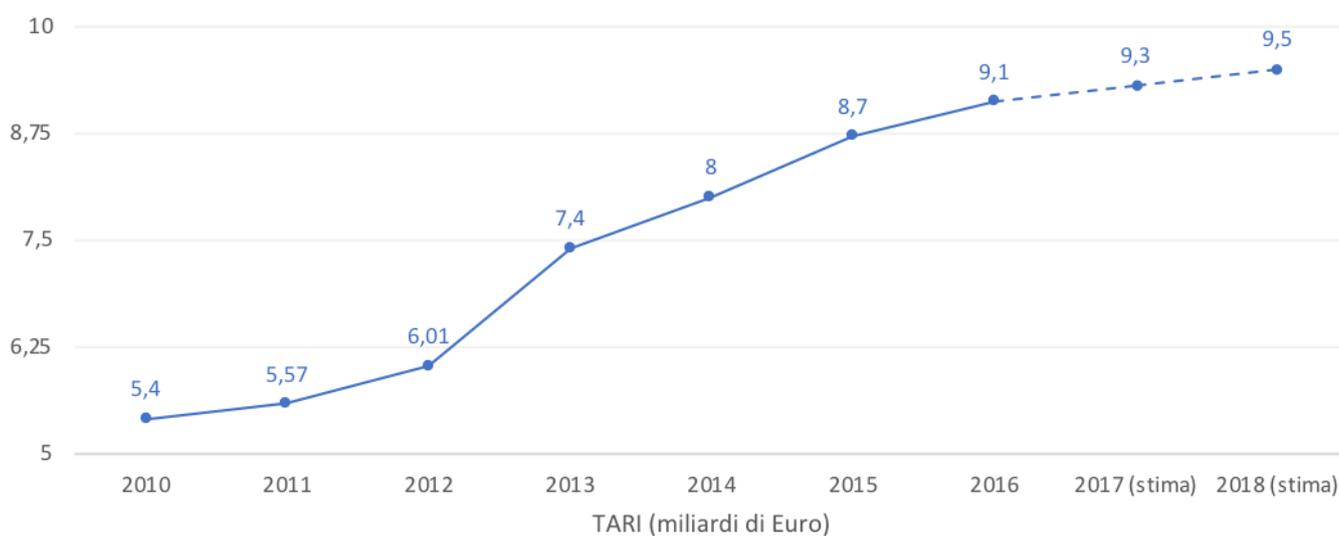
Il quadro nazionale

Il quadro nazionale

Il portale di Confcommercio www.osservatoriotasselocali.it, strumento permanente dedicato alla raccolta e all'analisi di dati e informazioni sull'intero territorio relative alla tassa rifiuti (TARI) pagata dalle imprese del terziario, fotografa anche per l'anno 2018 andamenti allarmanti sia riguardo ai costi che al livello offerto di servizi.

I dati registrano incrementi generalizzati della Tari sulla totalità dei capoluoghi di provincia. Un trend che porta a stimare l'ammontare complessivo della Tari per il 2018 a **9,5 miliardi di euro** (fig. 1). Negli ultimi otto anni, la tassa sui rifiuti è **cresciuta del 76%** corrispondente a un incremento complessivo di **+ 4,1 miliardi di euro**.

Figura 1 - COSTO TOTALE TARI



Fonte: elaborazione Confcommercio su dati Istat e Ispra. Per il 2017 e 2018 è stata fatta una stima (tratteggiata) considerando i dati raccolti nel portale www.osservatoriotasselocali.it. Il dato ufficiale Ispra è, infatti, fermo al 2016.

Un dato ancor più preoccupante, quello registrato nell'ultimo anno, considerando che proprio il 2018 avrebbe dovuto rappresentare una svolta.

Dal 1 gennaio 2018, infatti, secondo il comma 653 dell'art. 1 della Legge n. 147 del 2013, i comuni avrebbero dovuto avvalersi anche delle risultanze dei fabbisogni standard nella determinazione dei costi relativi al servizio di smaltimento dei rifiuti. I costi del servizio inseriti nel piano finanziario rappresentano il principale fattore che determina poi le tariffe pagate dalle diverse utenze domestiche e non domestiche.

L'aumento crescente dei costi di gestione dei rifiuti dimostra come nella tassazione continuino a permanere voci di costo improprie a copertura di inefficienze locali di gestione.

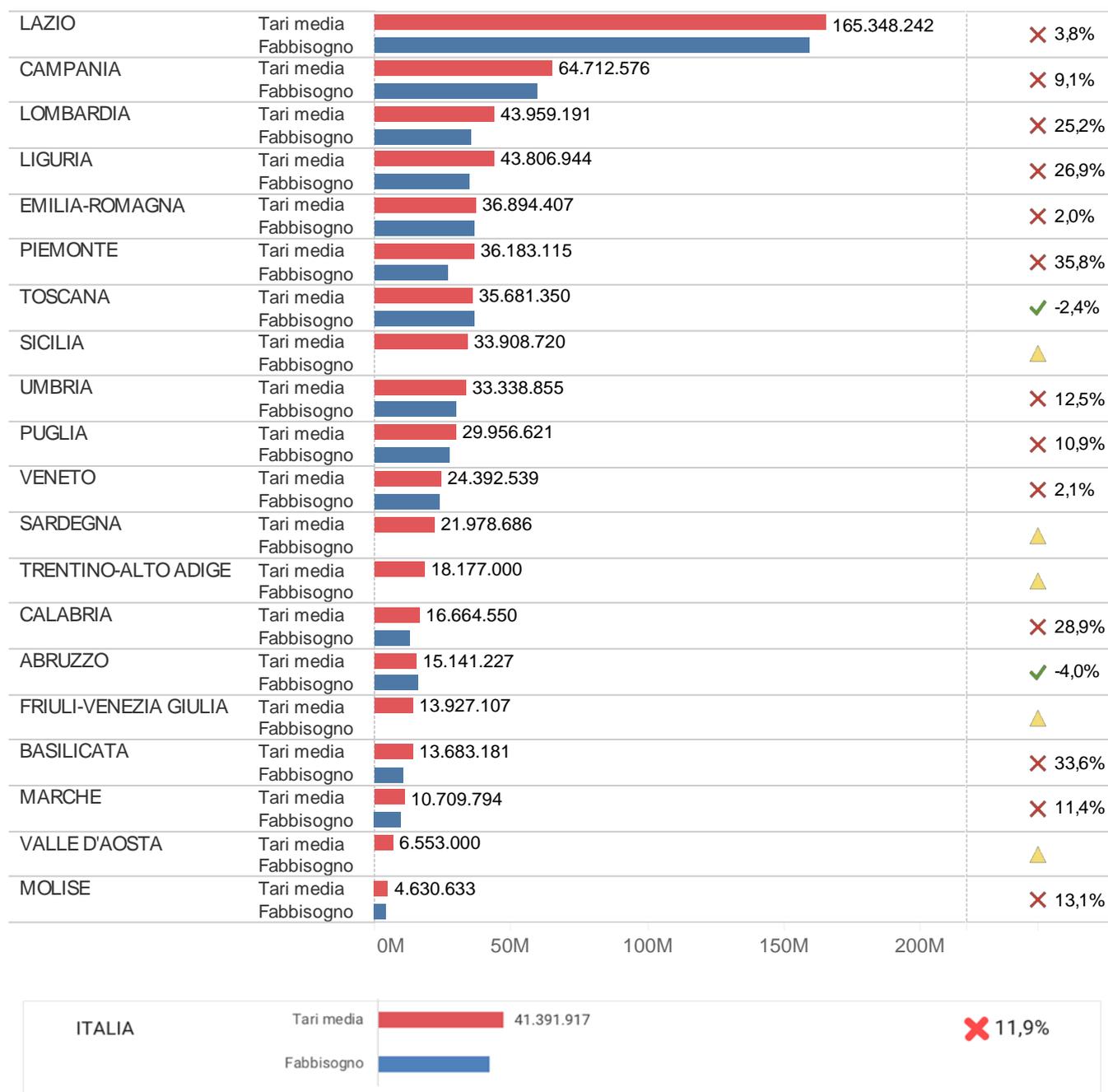
Un indicatore attendibile della congruità dei piani finanziari delle amministrazioni locali e quindi, in conseguenza, delle tariffe applicate a cittadini e imprese si ricava da OpenCivitas (sito

promosso dal Dipartimento delle Finanze e dalla SOSE per determinare i fabbisogni standard delle varie amministrazioni locali). Tali fabbisogni, calcolati comune per comune, indicano il costo ottimale del servizio di gestione dei rifiuti, calcolato in condizioni di efficienza e appropriatezza, garantendo i livelli essenziali di prestazione.

Confrontando i costi del servizio Tari e i fabbisogni standard definiti sul sito "OpenCivitas", si evidenzia come quasi tutte le regioni (considerando la media tra i capoluoghi di provincia) si discostino in misura evidente con picchi che superano il 25 % in Regioni come la Lombardia, la Liguria, la Calabria, il Piemonte e la Basilicata. Bisogna anche considerare poi che il dato è parziale in quanto per le Regioni a statuto speciale non è disponibile il dato sui fabbisogni. La variabilità delle tariffe sui territori e l'incremento tendenziale dei costi per il servizio di gestione dei rifiuti è determinato prioritariamente dall'ammontare, spesso eccessivo, dei piani finanziari dei Comuni.

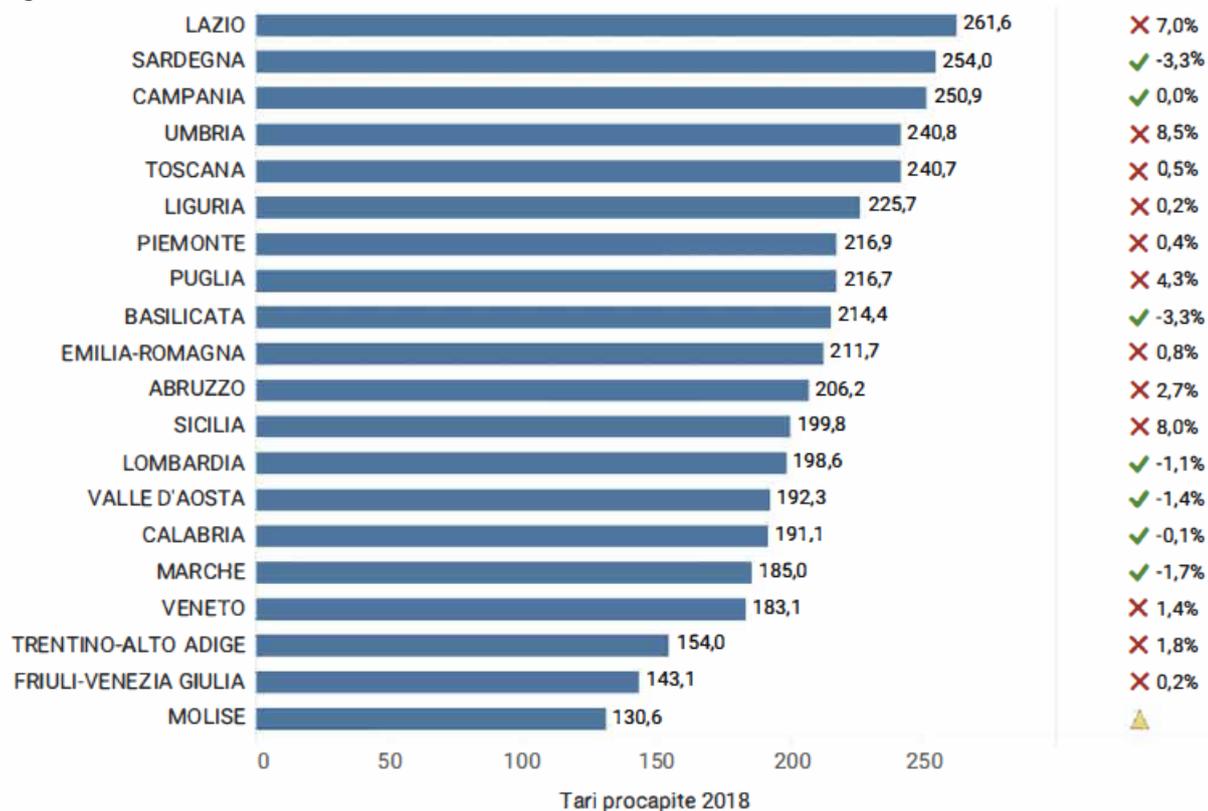
Lo scostamento tra la spesa reale 2018 (calcolata come somma delle Tari di tutti i capoluoghi di provincia) e il livello di fabbisogni standard è quantificabile in **438.907.201 euro** (stima effettuata includendo anche i capoluoghi di provincia delle Regioni a statuto speciale per le quali non esistono dati sui fabbisogni standard. Per tali comuni si è preso in considerazione la media nazionale per abitante di scostamento.)

Figura 2 – DATO MEDIO PER REGIONE DI TARI TOTALE, FABBISOGNI STANDARD E SCOSTAMENTO PERCENTUALE TARI/FABBISOGNI STANDARD



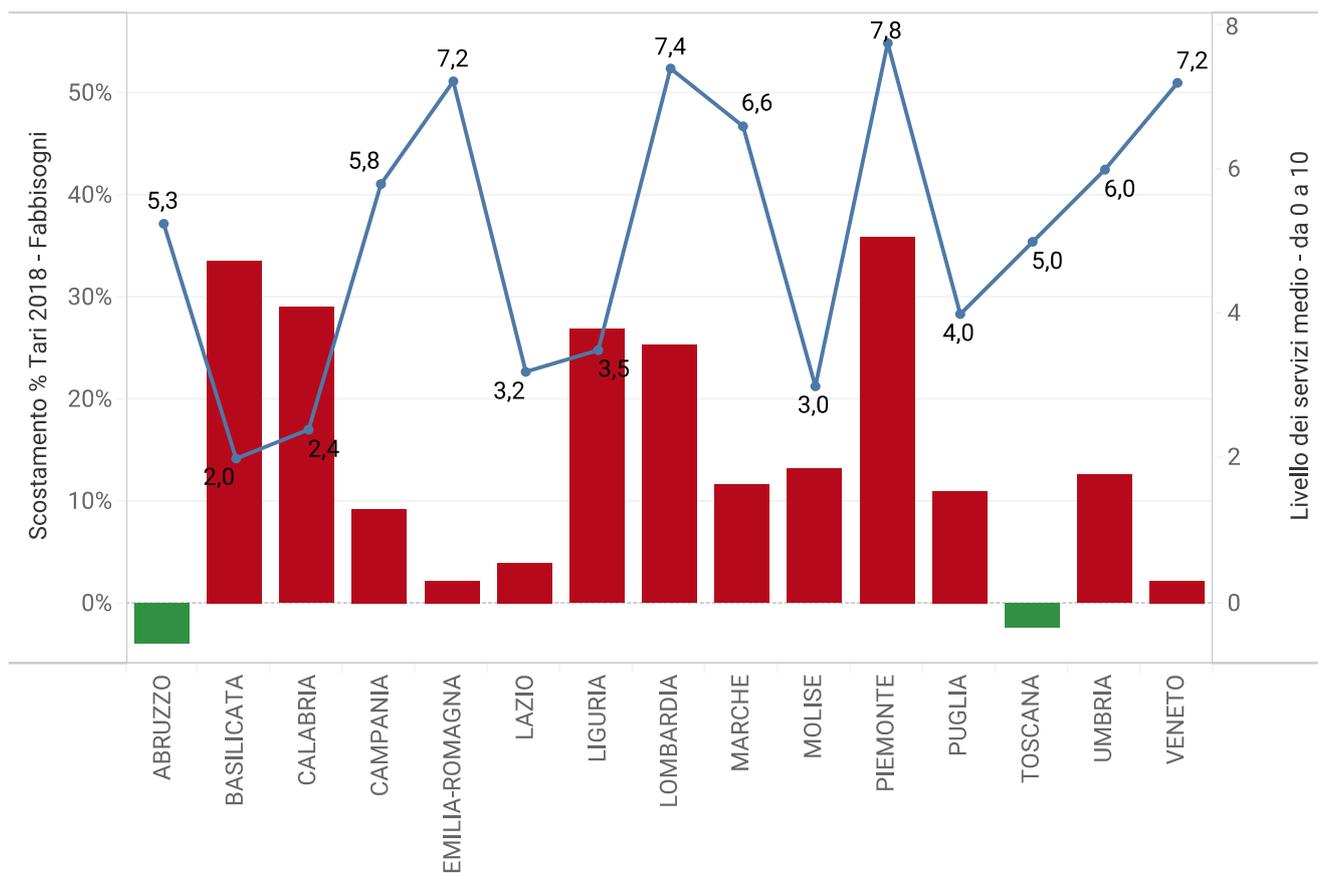
Anche il costo medio pro capite è generalmente aumentato rispetto al 2017 con percentuali di rilievo del 7 % nel Lazio e dell'8% in Umbria e Lombardia.

Figura 3 – TARI PRO-CAPITE MEDIA REGIONALE E CONFRONTO CON IL 2017



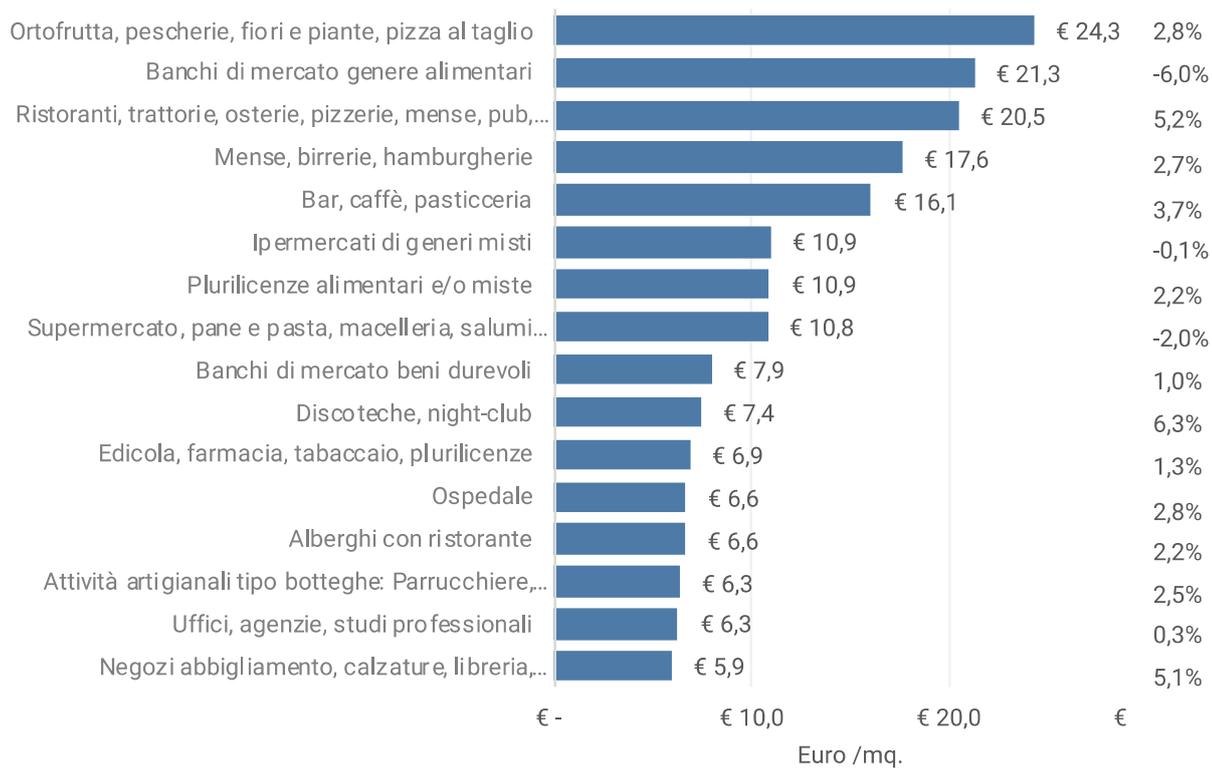
Il portale permette anche di analizzare la voce relativa al livello quantitativo del servizio sui diversi territori. Tale dato viene ricavato ed elaborato sempre dal sito “OpenCivitas” e misura con un punteggio da 0 a 10 la quantità dei servizi offerti da un comune rispetto alla media dei comuni della stessa fascia di popolazione. Il livello quantitativo dei servizi è fondamentale per comprendere quanto a fronte di costi sempre più alti, non corrisponda mediamente un livello di servizio migliore. Sono diverse le Regioni, infatti, che si posizionano sotto il livello 6 di sufficienza.

Figura 4 – MEDIE PER REGIONI DEL LIVELLO DEI SERVIZI E DELLO SCOSTAMENTO TARI/FABBISOGNO



A tali aumenti e al mancato miglioramento dei servizi offerti si aggiunge il continuo ricorso a coefficienti tariffari in crescita per molte categorie.

Figura 5– Costo tariffario medio nazionale (capoluoghi censiti) per le categorie più tassate (Euro al mq.) e tasso di variazione rispetto al 2017



PARTE SECONDA

La nostra proposta



Proposte politiche per una revisione complessiva del regime di prelievo

La struttura della TARI riflette quasi pedissequamente la precedente formulazione della TARES (e, quindi, della vecchia TIA), in quanto sono state riproposte tariffe determinate sulla base di coefficienti di produzione potenziali e non sui reali quantitativi di rifiuti prodotti.

Anche la nuova TARI mira ad assicurare la piena copertura dei costi di gestione e di investimento del servizio RSU. Manca, però, ancora una volta, la volontà di instaurare un legame diretto tra produzione di rifiuto e spesa, secondo il principio comunitario “chi inquina paga”. Al contrario sono stati mantenuti i vecchi criteri di produzione “presuntiva” che in questi anni, come dimostra anche questo rapporto, si sono tradotti in condizioni di costo estremamente diversificate sul territorio a parità di attività economica.

Rivedere la struttura del sistema di prelievo

È necessario rivedere la struttura del sistema di prelievo affinché vada a riflettere in modo puntuale la reale produzione dei rifiuti da parte delle utenze domestiche e non domestiche. La necessità di operare campagne di misurazione dei rifiuti prodotti presso le attività economiche dovrebbe essere tanto più impellente quanto più ampio sarà il perimetro del rifiuto “urbano” individuato dai criteri di assimilazione.

I coefficienti potenziali di produzione sono stati pensati e tarati senza tenere minimamente conto della natura reale di tali spazi e della loro effettiva capacità di generare dei rifiuti. Squilibri che hanno determinato un’evidente violazione del principio europeo “chi inquina paga” che dovrebbe essere alla base anche del nuovo tributo. Emblematici sono i casi di aree espositive tipicamente molto grandi ma che hanno una ridottissima produzione dei rifiuti: basti pensare ai mobilifici o agli spazi espositivi dei concessionari di automobili. Questi soggetti si sono visti tassati tali superfici integralmente anche se per il particolare uso cui sono stabilmente destinate (essendo molto spesso aree dove si effettua esclusivamente lo stoccaggio senza alcun intervento di lavorazione o imballaggio) hanno molto spesso un’insignificante produzione di rifiuti. Attraverso le campagne di pesatura sarebbe possibile definire una tariffa puntuale e non potenziale: pesando esattamente i rifiuti prodotti dalla singola utenza. Esperienze che, dove applicate sul territorio, hanno confermato il profondo scostamento tra i coefficienti potenziali di produzione e la reale produzione degli stessi. L’esperienza dei precedenti regimi di prelievo dimostra, infatti, che la determinazione potenziale di rifiuto attraverso dei coefficienti, si rileva di sovente approssimativa e inadeguata comportando un aggravio enorme peraltro ingiusto e ingiustificato perché ricadente su attività che si discostano notevolmente dai valori di produzioni potenziali.

Non assoggettabilità alla TARI dei rifiuti assimilati e stagionalità

Il tributo non può essere dovuto in relazione alle quantità di rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al riciclo, recupero o smaltimento.

Su questo aspetto il Ministero dell’economia, con risoluzione n. 2/DF del 9 dicembre 2014, ha provveduto a chiarire l’illegittimità di una pratica contraria a questo principio. Bisognerebbe

garantire il recepimento di questo principio nei regolamenti comunali. Allo stesso modo andrebbe tenuto conto della stagionalità di molte attività che si ritrovano a pagare una Tari sull'intero anno quando l'esercizio (e quindi la produzione di rifiuti) è attivo per pochi mesi.

Costo del servizio

Altro elemento di criticità, alla base degli ingiustificati livelli di tassazione per il servizio di gestione dei rifiuti, è il costo del servizio contenuto nei Piani Finanziari dei vari comuni, sia in relazione al suo peso complessivo, sia a causa della sua estrema variabilità.

Situazione ancor più critica e paradossale se si considera che tale disomogeneità si registra, come abbiamo visto, all'interno di Comuni appartenenti non solo alla stessa Regione ma alla stessa provincia e che, pertanto, hanno parametri riferibili a popolazione, tessuto imprenditoriale, densità abitativa e condizioni territoriali quantomeno simili.

Un dato ancor più preoccupante, quello registrato nell'ultimo anno, considerando che proprio il 2018 avrebbe dovuto rappresentare una svolta.

Dal 1 gennaio 2018, infatti, secondo il comma 653 dell'art. 1 della Legge n. 147 del 2013, i comuni avrebbero dovuto avvalersi anche delle risultanze dei fabbisogni standard nella determinazione dei costi relativi al servizio di smaltimento dei rifiuti. I costi del servizio inseriti nel piano finanziario rappresentano il principale fattore che determina poi le tariffe pagate dalle diverse utenze domestiche e non domestiche.

L'aumento crescente dei costi di gestione dei rifiuti dimostra come nella tassazione continuino a permanere voci di costo improprie a copertura di inefficienze locali di gestione.

Per evitare tutte queste criticità bisognerebbe intraprendere un percorso di maggiore efficienza che richiede un attento monitoraggio sul territorio. Auspichiamo che su questi aspetti, la nuova ARERA, Autorità dell'energia elettrica e del gas che ha assorbito le competenze di regolazione e controllo sul ciclo dei rifiuti urbani, possa intraprendere un dialogo costruttivo con gli enti locali e con gli operatori e le associazioni imprenditoriali.

Incentivazione dei comportamenti virtuosi

La raccolta differenziata consente di abbattere i costi dello smaltimento; ciascuna frazione differenziata, avviata al recupero, può infatti essere valorizzata come materia prima seconda (carta, vetro, alluminio, legno, eccetera).

Un'evidenza che letta alla luce della diversa attitudine delle attività economiche a produrre rifiuto di qualità differente (frazioni differenziabili e residuo) e dei crescenti obblighi comunitari in materia di recupero, suggerisce la necessità di ripensare le modalità di definizione del tributo, incentivando la raccolta differenziata e modulando l'onere a carico di ciascuna categoria economica in base al mix qualitativo dei rifiuti prodotti.

Per gli esercizi ad elevata produzione di rifiuto differenziabile, come ad esempio l'organico e il vetro, l'adozione di coefficienti inferiori a quelli di riferimento della normativa sarebbe motivata dalla possibilità di legare i benefici ai progressi in materia di incidenza della quota di rifiuti differenziati caratterizzata da costi di gestione solitamente inferiori. In altre parole si tratta di

prevedere minori tariffe in cambio di una riduzione della componente indifferenziata del rifiuto, i cui costi di smaltimento sono sensibilmente maggiori. Le attività economiche verrebbero dunque incentivate a mettere in atto comportamenti virtuosi con benefici sia per l'ambiente che per i costi del servizio, con progressi che possono essere periodicamente verificati attraverso campagne di misurazione dell'incidenza della componente di frazione differenziata organica e secca sul totale.

L'adozione di sistemi incentivanti, come ad esempio sconti e agevolazioni per comportamenti virtuosi, quali tipicamente quelli legati al conferimento diretto presso eco-centri, può dunque rappresentare una modalità a basso costo per garantire un rapido progresso della raccolta differenziata, oltre a un meccanismo equo e meritocratico.

L'agevolazione dovrebbe riconoscere i comportamenti virtuosi, come il conferimento diretto presso eco-centri, così come gli investimenti effettuati, quali le mini-compostiere, che rappresentano modalità a basso costo per garantire un rapido progresso della raccolta differenziata.

PARTE TERZA

Decalogo di azioni a supporto del sistema associativo

Decalogo delle azioni

Agli Enti locali spetta il potere di disciplinare il tributo sui rifiuti, attraverso la definizione del PEF (piano economico e finanziario) e del regolamento comunale per l'applicazione della Tari. Di seguito sono state individuate le azioni che possono essere portate avanti nell'interlocuzione con tali Enti. Un'azione sindacale che potrà essere supportata dai specifici rapporti regionali contenuti nella PARTE SECONDA del presente Rapporto.

01 RICHIEDERE TRASPARENZA SULLE SCELTE OPERATE DAGLI ENTI LOCALI



VERIFICARE E RICHIEDERE SEMPRE UN ALTO GRADO DI TRASPARENZA SULLE SCELTE OPERATE DAGLI ENTI LOCALI e in particolare ogni inizio anno andrebbe avviato un confronto con il Sindaco al fine di verificare il Piano Finanziario che gli viene sottoposto dalla società che gestisce la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti evitando di prendere per buono quanto proposto. Andrebbe verificato in particolare il giusto peso delle varie voci di costo. Per la determinazione della quota fissa riteniamo utile che i territori spingano affinché siano rispettate le Linee guida pubblicate nel febbraio 2019 dal Ministero dell'Economia e delle Finanze MEF - con la collaborazione di IFEL (Istituto per la Finanza e per l'Economia Locale) e di SOSE (Soluzione per il Sistema Economico SpA). Tali linee guida hanno confermato l'impostazione delle precedenti diramate nel 2012 in materia di determinazione dei costi del servizio rifiuti e fabbisogni standard ed hanno fornito nuove indicazioni per l'aggiornamento dei dati utili al calcolo del costo di riferimento del servizio rifiuti sulla base dell'evoluzione intervenuta nel sistema.

02 VERIFICARE LA CORRETTA ATTRIBUZIONE DELLE VOCI DI COSTO



VERIFICARE LA CORRETTA ATTRIBUZIONE DELLE VOCI DI COSTO NEL PIANO FINANZIARIO. Tale verifica è importante per evitare che vengano ricomprese voci improprie come la voce "costo personale".

03 SOLLECITARE L'ENTE LOCALE AFFINCHÉ INTRODUCA CRITERI PREMIALI



SOLLECITARE L'ENTE LOCALE AFFINCHÉ VENGANO INTRODOTTI NEL REGOLAMENTO COMUNALE CRITERI PREMIALI PER IL RAGGIUNGIMENTO DI ELEVATI STANDARD DI RIFIUTO DIFFERENZIATO. Le agevolazione dovrebbe riconoscere i comportamenti virtuosi, come il conferimento diretto presso eco-centri, e gli investimenti effettuati, quali le mini-compostiere, che rappresentano modalità a basso costo per garantire un rapido progresso della raccolta differenziata, oltre a un criterio equo e meritocratico nei confronti degli utenti. **PROMUOVERE FORME DI ABBATTIMENTO E RIDUZIONE** del tributo in cambio di comportamenti virtuosi di autoselezione e auto-conferimento delle frazioni differenziabili da parte delle utenze non domestiche a elevata produzione di rifiuto di differenziabile (vetro, carta/cartone, lattine, organico).

04 CHIEDERE IL RECEPIMENTO DELLE SENTENZE



SOLLECITARE IL COMUNE AFFINCHÉ VENGANO RECEPITE, NEI REGOLAMENTI, SENTENZE SPESSO DISATTESE DAGLI ENTI LOCALI. Un esempio riguarda gli alberghi senza ristorante che la sentenza del Tar Puglia n. 570 del 12 marzo 2013 ha considerato attività equiparabile alla civile abitazione con conseguente riduzione del tributo (o al più a minore produzione di rifiuto).

05 SCOMPUTARE GLI SPAZI E LE AREE SCOPERTE



VERIFICARE CHE NON VENGANO CONSIDERATI NELLA SUPERFICIE IMPONIBILE GLI SPAZI E LE AREE SCOPERTE. Escludere dalla superficie imponibile gli **SPAZI E LE AREE SCOPERTE** (piazzale esterno autosaloni o grandi aree espositive dei mobilifici) che per loro natura non producono rifiuti.

06 PROMUOVERE CAMPAGNE DI PESATURA



Promuovere, in collaborazione con l'ente locale, la **REALIZZAZIONE DI CAMPAGNE DI PESATURA** periodica dei rifiuti prodotti da ciascuna categoria di utenza per superare le logiche presuntive.

07 SPINGERE PER L'ADOZIONE DELLA TARIFFA PUNTUALE,



Promuovere **L'ADOZIONE DELLA TARIFFA PUNTUALE**, laddove la tariffa è commisurata alla effettiva quantità di rifiuto conferito, e articolata in base alla qualità dello stesso.

08 SOLLECITARE UNA NUOVA ALLOCAZIONE DEI COSTI



Sollecitare una **NUOVA ALLOCAZIONE DEI COSTI** che tenga conto delle caratteristiche del territorio e della “dimensione” delle attività economiche.

09 PREVEDERE SUB CATEGORIE



Controllare **CHE SIANO PREVISTE** nel regolamento comunale **SUB CATEGORIE** in modo da evitare o quantomeno minimizzare i sussidi incrociati.

10 RICHIEDERE UNA RIPARTIZIONE OGGETTIVA TRA UTENZA DOMESTICA E NON DOMESTICA



Richiedere che la **RIPARTIZIONE TRA UTENZA DOMESTICA E NON DOMESTICA** sia basata su **DATI OGGETTIVI**. L'Ente locale, infatti, dovrebbe ripartire tra le categorie di utenza domestica e non domestica l'insieme dei costi da coprire secondo criteri razionali, tenendo conto delle caratteristiche delle diverse zone del territorio comunale, ed in particolare alla loro destinazione a livello di pianificazione urbanistica e territoriale, alla densità abitativa, alla frequenza e qualità dei servizi da fornire etc... Spesso nelle delibere comunali tali criteri oggettivi non solo vengono ignorati e non viene motivata la scelta di ripartizione operata. Un elemento che configura un vuoto amministrativo che potrebbe determinare azioni legali.