



lati da un organismo pubblico.

Il prezzo dell'utilizzo dell'acqua per le utenze domestiche è stabilito con modalità che differiscono ampiamente fra i diversi Paesi. La principale ragione risiede nel fatto che l'utilizzo di contatori per i consumi domestici dell'acqua non è molto diffuso. La bolletta dell'acqua, così, può essere basata sul valore della proprietà immobiliare, sulla superficie della casa, o su una combinazione di fattori.

Tasse e canoni sui rifiuti

- Canoni per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti

L'analisi di questo settore delle tasse ambientali risulta estremamente difficile per le stesse ragioni esposte relativamente alle acque. La base sulla quale vengono calcolate le tasse è piuttosto eterogenea e la comparabilità dei dati disponibile dubbia, a causa delle differenti politiche di gestione dei rifiuti attuate nei Paesi membri.

- Tasse di smaltimento

La comparazione fra le tasse di smaltimento vigenti nei Paesi europei mostra notevoli differenze sia nelle aliquote applicate che nella struttura (2). Le medesime frazioni di rifiuti possono essere tassate con aliquote diverse (Austria e Svizzera), le quali possono dipendere anche dal conferimento finale. Ad esempio, i rifiuti inceneriti non sono tassati in Olanda, mentre nelle Fiandre, in Danimarca e in Norvegia la tassazione dipende dal recupero di energia.

Il contesto italiano: le misure di tassazione

Lo scopo principale del sistema fiscale italiano, così come espresso dai principi costituzionali in materia tributaria, è quello della contribuzione alla spesa pubblica in ragione della capacità contributiva di ciascuno, al fine di garantire i mezzi necessari alla produzione di servizi pubblici indivisibili per l'esistenza ed il funzionamento dello Stato. A tal fine, allo Stato e agli altri enti pubblici cui questo l'ha riconosciuta, è attribuita la potestà tributaria che consente di imporre ai contribuenti un prelievo coattivo di ricchezza, con l'obiettivo di produrre del gettito in misu-

ra apprezzabile ed in modo stabile per finanziare l'attività dello Stato e degli enti locali. Tuttavia, negli ultimi anni, superati i problemi circa la legittimità costituzionale di tributi con funzione diversa dal concorso alla spesa pubblica, ha iniziato ad assumere una certa importanza la fiscalità ambientale.

In particolare, nell'approvare il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) per gli anni 1998-2000, la Camera dei Deputati ha votato una risoluzione con la quale impegna il governo ad "introdurre qualificate forme di fiscalità ambientale, che dovrà realizzare un prelievo sostitutivo di quello ordinario lasciando inalterata la pressione tributaria complessiva e favorendo lo sviluppo di attività produttive di beni e servizi ecologicamente compatibili". Inoltre nella ridefinizione dei principali interventi per la riforma fiscale stabilisce che "l'introduzione di forme di prelievo fiscale ecologico come sostitutivo di altre forme di prelievo può contribuire a far emergere i reali costi dell'uso delle risorse ambientali e ad alleggerire l'attuale prelievo fiscale sul lavoro, il cui livello rischia di trasformarsi in un disincentivo per l'occupazione".

Nel successivo DPEF per gli anni 1999-2001, presentato dal Governo, emerge che "nell'ambito delle misure di razionalizzazione del sistema tributario vigente, l'azione sarà indirizzata, con particolare riferimento alla produzione e al consumo di prodotti energetici, per modellare forme impositive maggiormente sensibili alla compatibilità ecologica, secondo gli orientamenti più volte espressi dal Parlamento. Questo intervento dovrà assumere il vincolo, comunque, dell'invarianza di gettito complessivo in ordine all'insieme dei prelievi interessati dal riordino". Lo stesso DPEF inoltre nel capitolo relativo alla tutela ambientale prevede che il Governo si faccia carico dell'attuazione degli impegni assunti alla Conferenza di Kyoto per la prevenzione dei cambiamenti climatici, della promozione dell'efficienza energetica e dello sviluppo di fonti rinnovabili, dell'incentivazione di prodotti e cicli industriali a basso consumo energetico e a basse emissioni di CO₂, della riduzione delle emissioni nel settore dei traspor-

ti, anche attraverso misure di fiscalità ecologica, sostitutive di altre forme di prelievo.

Gli indirizzi fissati nei citati documenti di DPEF costituiscono, pertanto, primi atti di indirizzo nel perseguimento di strategie di sviluppo sostenibile che Parlamento e Governo si sono impegnati ad attuare anche attraverso una riforma fiscale in senso ecologico. Nella tabella 2 viene rappresentato il quadro dei principali strumenti economici e fiscali vigenti in Italia al 2000.

La tariffa rifiuti

Nel nostro Paese il maggior peso della normativa comunitaria a tutela dell'ambiente, le iniziative politiche e il mutato consenso in campo economico e sociale, hanno reso possibile, con le leggi degli ultimi tre anni, ed in particolare con l'emanazione del Decreto Legislativo 22/97, l'inizio di un percorso di riforma fiscale ecologica, potenzialmente capace di orientare l'attuale sistema di gestione del ciclo dei rifiuti verso un modello di sviluppo sostenibile.

Sebbene numerosi Comuni, già a partire dall'anno 2000, abbiano applicato la tariffa rifiuti in via sperimentale, adottando sistemi avanzati di gestione, la sua applicazione incontra notevoli resistenze. Sono, infatti, intervenute, con diverse disposizioni normative fra il 1997 e il 2000, numerose proroghe rispetto al termine iniziale di introduzione della tariffa, motivate dal fatto che tale strumento implicherebbe l'aumento della pressione fiscale locale e maggiori costi di investimento.

A questo proposito occorre rilevare che tali aumenti di costi e di investimenti, che sarebbero la causa dell'aumento della pressione fiscale, non vengono riscontrati in modo omogeneo sul territorio nazionale.

Infatti, nelle realtà dove più sensibile è stata la tutela dell'ambiente, dove i livelli di qualità dei servizi sono soddisfacenti, dove gli amministratori locali hanno da sempre investito per la realizzazione di strutture ed impianti utili alla corretta gestione dei rifiuti, meno traumatico è stato l'impatto sull'applicazione DLgs 22/97, anzi si è saputo valorizzare e trasformare tali vincoli normativi in vantaggi organizzativi,



TABELLA 2

Principali strumenti economici e fiscali in Italia, 1995-2000

Settore/ Strumento	Obiettivo	Base	Percettore Riscossore	Contribuente
Tassa rifiuti solidi urbani TARSU	Finanziamento parziale raccolta e trattamento	Abitazioni: superficie Attività economiche: tipologia e superficie	Comune	Utente
Tariffa rifiuti	Copertura integrale dei costi di gestione del ciclo dei rifiuti urbani e assimilati	Quota fissa: Costi di investimento ecc. Quota variabile: rapportata alla quantità di rifiuti effettivamente prodotta da ciascuna utenza	Comuni Ente gestore	Utenze domestiche Utenze non domestiche
Tributo provinciale per la tutela dell'ambiente	Gettito (finanziamento parziale per attività di controllo e tutela ambientale)	TARSU/ Tariffa	Provincia	Utenti TARSU/ Tariffa
Tariffe acqua dal 1 gennaio 1999 Legge 5 gennaio 1994 n. 36	Corrispettivo dei servizi di depurazione e fognatura costituisce quota di tariffa	Volume e qualità dell'acqua	Gestore del servizio idrico integrato	Utente
Canone di derivazione delle acque	Finanziamento parziale costi amministrativi	Capacità di estrazione diretta dell'acqua (da bacini superficiali o falde sotterranee)	Ministero lavori pubblici (grandi derivazioni) Regioni (piccole derivazioni)	Chiunque prelievi per: - irrigazione; - pesca; - attività sportive; - consumo umano; - usi industriali; - idro-elettricità.
Oneri regionali sulle cave	Finanziamento interventi recupero risanamento ambientale	Volume, peso o valore materiali estratti	Comune	Titolare della cava
Contributo ambientale CONAI	Contributo per il recupero e riciclo imballaggi	kg di imballaggio impresso sul mercato	Comuni Enti gestori	Produttori, utilizzatori e importatori di imballaggi
Contributo ambientale Consorzio polietilene	Contributo per recupero e riciclaggio	Importo netto delle fatture emesse dalle imprese produttrici e importatrici di materia prima	Consorzio polietilene	Imprese produttrici e importatrici
Sovraprezzo sulle batterie e pile esauste	Finanziamento consorzio di riciclaggio COBAT	Peso batterie avviamento; valore batterie ermetiche	COBAT	Produttori, importatori con diritto di rivalsa sugli acquirenti

segue **TABELLA 2**

Settore/ Strumento	Obiettivo	Base	Percettore Riscossione	Contribuente
Contributo consortile oli minerali esausti	Finanziamento consorzio di riciclaggio oli esausti COOU	Peso oli lubrificanti immessi al consumo	COOU	Produttori, importatori
Contributo mangimi integratori contenenti farine animali	Fondo per lo sviluppo agricoltura biologica e ricerca	Fatturato annuo	Ministero politiche agricole	Esercizi di vendita e autorizzati immissione commercio
Contributo prodotti fitosanitari-pesticidi pericolosi	Fondo per lo sviluppo agricoltura biologica e di qualità	Fatturato annuo	Ministero politiche agricole	Esercizi di vendita e autorizzati immissione commercio
Contributo consortile oli vegetali e grassi animali esausti	Finanziamento consorzio di riciclaggio oli esausti CONOE e CONOGE	Peso o immesso al consumo	CONOE - CONOGE	Produttori, importatori
Imposta erariale sulle emissioni sonore aeromobili	Sovvenzione e indennizzi per le zone limitrofe agli aeroporti	Decolli e atterraggi negli aeroporti	25% Ministero ambiente 40% Ministero trasporti 35% Erario	Compagnie aeree
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti	Riduzione dei rifiuti alla fonte Limitazione del ricorso allo smaltimento in discarica	Tipologia di rifiuto e quantità	Regioni	Gestori discarica con obbligo di rivalsa sui conferitori di rifiuti
Differenziazione accisa sulla benzina con e senza piombo	Diffusione benzina meno inquinante	Volume	Stato	Consumatore
Tassa sulle emissioni di anidride solforosa (SO ₂) e di ossidi di azoto (NO _x)	Riduzione emissioni in atmosfera	Ammontante a lire 103.000 per tonnellata di anidride solforosa e a lire 203.000 per tonnellata di ossidi di azoto	Stato	Grandi impianti di combustione di capacità superiore ai 50 MW
Imposta sul consumo di carbone, coke di petrolio, bitume di origine naturale emulsionato con 30% di acqua (Orimulsion)	Riduzione oneri sociali sul lavoro e riduzione accisa sul gasolio	Quantitativi impiegati l'anno precedente	Stato	Impianti di combustione

FONTE: Elaborazione ANPA da Leggi finanziarie, 2000.



economici e in occasioni di sviluppo. Ovviamente, quelle amministrazioni comunali che hanno modesti standard di qualità del servizio di gestione dei rifiuti, che mancano di impianti adeguati e presentano tassi di copertura molto bassi (localizzate soprattutto nelle Regioni commissariate per l'emergenza rifiuti) avranno sicuramente maggiori difficoltà relativamente alla strutturazione e organizzazione del ciclo dei rifiuti urbani e quindi a quella amministrativo-fiscale per l'introduzione della tariffa rifiuti. Dovranno pertanto impegnarsi nell'arco temporale, compreso tra i tre e gli otto anni come previsto dall'art. 11 del DPR 158/99, a raggiungere l'obiettivo di copertura integrale dei costi e a organizzare un servizio di gestione dei

rifiuti secondo criteri di efficienza ed efficacia.

La tariffa rifiuti, se applicata in modo corretto, potrà apportare miglioramenti considerevoli per quanto concerne la salvaguardia dell'ambiente, l'innovazione e la competitività per gli enti gestori e un più corretto e trasparente sistema di controllo di gestione.

Inoltre, quale nuovo strumento di fiscalità ambientale, permetterà di rimodulare e ridurre le aliquote di altre imposte, considerato che il gettito coprirà l'entità dei costi sostenuti.

Essa rappresenta altresì una procedura per introdurre elementi di federalismo, collocandosi come strumento di autonomia impositiva e di flessibilità, consentendo agli enti locali di predisporre

modelli gestionali in grado di assicurare una gestione in termini di efficacia operativa e di economicità gestionale e modelli tariffari sulla base delle esigenze e delle caratteristiche socio-economiche proprie del territorio.

La riforma tariffaria del sistema di gestione dei rifiuti urbani è, nell'intendimento del legislatore, il vero punto di svolta della nuova normativa sui rifiuti poiché, nel prevedere un pagamento proporzionato alla quantità conferita, trasforma un tributo, calcolato sulla base di parametri catastali, in uno strumento economico con finalità incentivanti di comportamenti ecologicamente virtuosi, nel tentativo di applicare il principio "chi inquina paga".

SCHEDA 1

Tariffa rifiuti: il contesto normativo

Si indicano di seguito le disposizioni normative che si sono succedute dal 1997 al 2000 in materia di applicazione della tariffa rifiuti:

Atto normativo	Contenuto
DLgs 22 del 5 febbraio 1997 art.49	Istituzione della tariffa per la gestione dei rifiuti a partire dal 1 gennaio 1999 e contestuale abrogazione della tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU) di cui al capo III del DLgs 507 del 15 novembre 1993
L 426 del 9 dicembre 1998 art.1 comma 23	Differimento dell'entrata in vigore della tariffa al 1 gennaio 2000 al fine di consentire l'elaborazione di disposizioni transitorie per garantire la graduale applicazione del metodo normalizzato e della tariffa e il graduale raggiungimento dell'integrale copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani
L 448 del 23 dicembre 1998 art. 31	Definisce per l'anno 1999 l'applicabilità dei criteri di commisurazione della TARSU adottati per le tariffe nell'anno 1998, reiterando lo slittamento dell'applicazione dell'art. 65 DLgs 507/93. Dà facoltà ai comuni di considerare l'intero costo dello spazzamento ai fini della determinazione del costo di esercizio del servizio di nettezza urbana. Permette ai Comuni l'adozione della tariffa in via sperimentale.
L 133 del 13 maggio 1999 art.6 comma 13	Garantisce l'esclusione dal campo di applicazione dell'IVA delle tariffe applicate e riscosse in regime di sperimentazione relativamente all'anno 1999.
DPR 158 del 27 aprile 1999	Approva il Regolamento recante le norme per l'elaborazione del Metodo Normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani.
Circolare Ministero dell'ambiente del 7 ottobre 1999	Fornisce l'interpretazione di alcuni quesiti sollevati: - identificazione del soggetto gestore; - definizione della fase transitoria e gradualità nella totale copertura dei costi; - uso facoltativo nell'utilizzo dei coefficienti di produttività del DPR 158/99; - definizione degli adempimenti a carico dei comuni per l'applicazione della tariffa. Viene inoltre allegata alla citata circolare una scheda per rilevare, relativamente all'anno 1999, il tasso di copertura del servizio di gestione dei rifiuti dei Comuni sulla base dei dati del bilancio di previsione, stabilendo l'obbligo di trasmissione della stessa all'ANPA.



Il DPR 158/1999

e l'applicazione della tariffa

La gestione del ciclo dei rifiuti urbani introdotta dal Decreto Legislativo 22/97, svolta in regime di privativa, è considerata attività di pubblico interesse ed è costituita da un ciclo integrato, dove raccolta, trasporto, recupero, smaltimento e il controllo di tutte queste operazioni, comprensive del controllo delle discariche dopo la loro chiusura, sono considerate fasi della gestione medesima.

Lo smaltimento dei rifiuti, così come definito dall'abrogato DPR 915/82 e sulla base del quale viene applicata la TARSU ai sensi del DLgs 507/93, viene oggi identificato dal DLgs 22/97 fase residuale della gestione dei rifiuti e

quindi solo una parte del ciclo di gestione degli stessi.

E' evidente quindi che, superato questo principio che lega l'applicazione della TARSU al mero smaltimento, la tariffa istituita dai Comuni dovrà coprire i costi per i servizi relativi all'intera gestione dei rifiuti urbani, secondo quanto previsto dall'art. 49, comma 2 del citato DLgs 22/97. Pertanto il legislatore nella predisposizione del DPR 158/99 - Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani - ha individuato tutte le componenti di costo da coprirsi con le entrate tariffarie e da utilizzarsi nella determinazione della tariffa di riferimento, che

rappresenta l'insieme dei criteri e delle condizioni che devono essere rispettati per la determinazione della tariffa da parte degli enti locali.

Sulla base della tariffa di riferimento, i Comuni individuano il costo complessivo del servizio e determinano la tariffa, anche in relazione al Piano finanziario degli interventi relativi al servizio e tenuto conto degli obiettivi di miglioramento della produttività e della qualità del servizio fornito e del tasso di inflazione programmato.

Il vero cardine della trasformazione tariffaria è rappresentato dal Piano finanziario, previsto dall'art. 8 del DPR 158/99, poiché induce le amministrazioni comunali ad introdurre un sistema di contabilità industriale nel servi-

segue **SCHEDA 1**

Atto normativo

Contenuto

L 488 del 27 dicembre 1999 art.33	Modifica i termini di entrata in vigore della tariffa, eliminando completamente la fase transitoria e stabilendo la seguente tempistica: - 1° gennaio 2003 per i Comuni che abbiano raggiunto, nell'anno 1999, un grado di copertura dei costi superiore all'85%; - 1° gennaio 2005 per i Comuni che abbiano raggiunto, nell'anno 1999, un grado di copertura dei costi fra il 55% e l'85%; - 1° gennaio 2008 per i Comuni che abbiano raggiunto, nell'anno 1999, un grado di copertura dei costi inferiore al 55%, nonché per i Comuni con un numero di abitanti inferiore a 5.000, a prescindere dal grado di copertura. Impone ai Comuni, a decorrere dall'esercizio finanziario che precede i due anni dall'entrata in vigore della tariffa, l'approvazione e la presentazione all'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti del Piano Finanziario e della relazione di cui all'art. 8 del DPR 158/99. Conferma la possibilità per i Comuni di applicare la tariffa in via sperimentale.
Circolare del Ministero delle finanze n. 25/e del 17 febbraio 2000	Definisce l'obbligo per i Comuni di deliberare le tariffe TARSU conformi ai criteri prescritti dall'art. 65 del DLgs 507/93 e successive modifiche ed integrazioni, stante la mancata previsione per l'anno 2000 di una norma analoga a quella contemplata dall'art. 31, comma 7 della Legge 448/99. La mancata previsione per l'anno 2000 della possibilità di considerare l'intero costo dello spazzamento, in deroga al disposto di cui all'art. 61, comma 3 bis del DLgs 507/93, comporta, a differenza di quanto stabilito per l'anno 1999 (L 448/98), che i Comuni devono dedurre dal costo complessivo del servizio di nettezza urbana un importo non inferiore al 5% e non superiore al 15%, a titolo di costo per lo spazzamento dei rifiuti urbani. Stabilisce che l'istituzione della raccolta differenziata non produce effetti per quanto concerne le agevolazioni previste dall'art. 49, comma 10 del DLgs 22/97 e dall'art. 7, comma 1, del DPR 158/99.



zio di gestione del ciclo dei rifiuti, volto ad assicurare efficienza ed economicità, e garantendo un elevato grado di trasparenza e di controllo di gestione. Esso fornisce gli elementi relativi ai costi di gestione che devono essere coperti dalle entrate tariffarie. Questi devono essere disaggregati e calcolati secondo le voci indicate nell'allegato 1 al DPR 158/99, per poter poi attribuire le componenti di costo alla parte fissa e a quella variabile.

La redazione del Piano finanziario è a carico del Comune, così come risulta dall'interpretazione fornita dalla circolare del Ministero dell'ambiente del 7 ottobre 1999; deve essere approvato dal Consiglio Comunale contestualmente al bilancio preventivo e inoltrato all'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti a decorrere dall'esercizio finanziario che precede i due anni dall'entrata in vigore della tariffa, ai sensi dell'art. 33, comma 4 bis della Legge 488/99, nonché dai Comuni che applicano la tariffa

a titolo sperimentale.

I contenuti del Piano Finanziario sono:

- il programma degli interventi necessari;
- il piano finanziario degli investimenti;
- l'elencazione dei beni, delle strutture e dei servizi disponibili ovvero fornite da terzi;
- le risorse finanziarie necessarie.

Il Piano deve essere corredato da una relazione che descriva il modello gestionale e organizzativo, definisca i livelli di qualità del servizio, elenchi gli impianti esistenti e indichi gli scostamenti tra i dati di previsione e quelli a consuntivo, che si siano eventualmente verificati e le relative motivazioni.

Il metodo normalizzato prevede, ai sensi del comma 4 dell'art. 49 del DLgs 22/97, che la tariffa sia suddivisa in 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 in una parte variabile,

rapportata alla quantità di rifiuti conferiti dagli utenti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione.

La parte variabile, nella sua correlazione alla quantità di rifiuti conferiti, rende la tariffa uno strumento economico di sicuro effetto incentivante alla riduzione dei rifiuti prodotti. E' evidente che il miglior effetto incentivante si ottiene laddove, a seguito di una riorganizzazione dell'intero ciclo del servizio, siano stati messi a punto degli efficaci sistemi di gestione che permettano la misurazione, quantitativa o volumetrica, delle quantità di rifiuti conferiti. Diversamente, nelle situazioni in cui non siano ancora stati adottati tali metodi, è possibile utilizzare il sistema presuntivo, previsto dal metodo normalizzato. Il sistema dei coefficienti messo a punto nel DPR 158/99 si pone l'obiettivo precipuo di permettere a tutti i Comuni di applicare la tariffa, indipendentemente dall'attivazione di sistemi di gestione che consentano la

TABELLA 3

Regione	N. Comuni (1)	Comuni che hanno inviato scheda valida		Popolazione totale (1)	Popolazione coperta dalle risposte va	
		v.a.	%		v.a.	%
Piemonte	1.207	890	73,74	4.288.051	3.764.617	87,79
Valle d'Aosta	74	52	70,27	119.993	98.014	81,68
Lombardia	1.546	1263	81,69	9.028.913	8.199.673	90,82
Trentino-Alto Adige	339	249	73,45	929.574	770.029	82,84
Veneto	580	458	78,97	4.487.560	3.891.523	86,72
Friuli-Venezia Giulia	219	185	84,47	1.183.916	1.051.339	88,80
Liguria	235	172	73,19	1.632.536	1.489.886	91,26
Emilia-Romagna	341	291	85,34	3.959.770	3.678.474	92,90
Toscana	287	226	78,74	3.528.563	3.074.789	87,14
Umbria	92	65	70,65	832.675	756.382	90,84
Marche	246	193	78,45	1.455.449	1.228.713	84,42
Lazio	377	259	68,70	5.255.028	4.736.243	90,13
Abruzzo	305	206	67,54	1.277.330	907.393	71,04
Molise	136	101	74,26	328.980	204.358	62,12
Campania	551	369	66,97	5.792.580	4.560.615	78,73
Puglia	258	211	81,78	4.086.422	3.363.751	82,32
Basilicata	131	94	71,76	607.853	482.803	79,43
Calabria	409	258	63,08	2.064.718	1.516.297	73,44
Sicilia	390	275	70,51	5.098.234	3.582.953	70,28
Sardegna	377	273	72,41	1.654.470	1.299.503	78,54
Italia	8.100	6.090	75,19	57.612.615	48.657.355	84,46

(1) FONTE: ISTAT, 1998.

FONTE: ANPA, Osservatorio Nazionale sui Rifiuti, 2000.



pesatura, superando in tal modo le problematiche introdotte dall'art.65 del DLgs 507 del 15 novembre 1993. Tale norma, infatti, nel prescrivere ai Comuni la commisurazione della tassa alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie imponibile, vincolava gli stessi ad elaborare ed approvare uno o più coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa, salvo poi, a seguito delle difficoltà incontrate dalle amministrazioni comunali, concedere di anno in anno, la proroga all'entrata in vigore di tale norma.

L'utilizzo da parte dei Comuni del sistema presuntivo si basa sulla determinazione dei coefficienti, scelti dai Comuni stessi, nell'intervallo dei valori minimi e massimi indicati nelle tabelle dell'allegato 1 del DPR 158/99. Tali coefficienti sono differenziati per aree geografiche e per utenze non domestiche e domestiche.

Per le utenze domestiche, i coefficienti

si differiscono in base al numero dei componenti il nucleo familiare. Per le utenze non domestiche, invece, sono state individuate trenta categorie di attività produttive, per i Comuni con popolazione maggiore di 5.000 abitanti, e ventuno, per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

I Comuni possono disaggregare o accorare tali categorie in riferimento alla propria realtà socio-economica.

Il citato Decreto 158/99 richiama l'obbligo per gli enti locali di organizzare e strutturare adeguati sistemi di raccolta differenziata e di assicurare agevolazioni, attraverso l'abbattimento della parte variabile della tariffa per una quota, determinata dai medesimi enti, proporzionale ai risultati, singoli o collettivi, raggiunti dalle utenze. Per le utenze non domestiche, gli enti locali devono prevedere un coefficiente di riduzione sulla parte variabile, proporzionato alla quantità di rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato a recupero,

mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero degli stessi. Nell'ambito delle agevolazioni per le utenze domestiche, il legislatore, sensibile al tema della giustizia sociale, ha ritenuto di dover favorire, almeno nella parte fissa della tariffa, i nuclei familiari più numerosi e le minori dimensioni dei locali, (comma 1 dell'art. 5 del DPR 158/99).

Al fine di agevolare i Comuni in questa delicata fase di passaggio, l'ANPA e l'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti stanno fornendo un costante supporto ai Comuni, attraverso la predisposizione di Linee Guida, Manuali e Software applicativi che sono stati distribuiti, a partire già dal 1999, gratuitamente a tutti i Comuni d'Italia ed a tutti gli operatori del settore.

L'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti ha attivato il gruppo di lavoro istituzionale, ai sensi dall'art. 12 DPR 158/99, cui partecipano rappresentanti dell'ANPA, delle Regioni, dell'UPI, dell'UNCCEM.

Costi di gestione, entrate ruolo e tasso di copertura del servizio di gestione dei rifiuti urbani, 1999

Costi di gestione		Entrate ruolo		Tasso di copertura
milioni di lire	lire/ab	milioni di lire	lire/ab	%
646.956.918	171.852	519.245.242	137.928	80,26
11.690.483	119.274	8.754.437	89.318	74,89
1.547.536.612	188.732	1.250.382.878	152.492	80,80
97.731.163	126.919	86.763.009	112.675	88,78
611.977.913	157.259	500.624.469	128.645	81,80
152.719.002	145.261	122.783.572	116.788	80,40
332.755.618	223.343	275.864.274	185.158	82,90
693.813.355	188.614	632.240.026	171.876	91,13
631.687.277	205.441	496.077.368	161.337	78,53
123.643.848	163.467	98.972.670	130.850	80,05
169.621.505	138.048	143.155.540	116.509	84,40
868.512.436	183.376	751.153.409	158.597	86,49
126.979.888	139.939	92.815.023	102.288	73,09
17.766.035	86.936	14.092.375	68.959	79,32
724.152.862	158.784	504.433.226	110.606	69,66
479.489.423	142.546	327.124.866	97.250	68,22
57.522.946	119.144	46.509.089	96.331	80,85
151.407.622	99.854	116.192.750	76.629	76,74
501.755.024	140.040	301.127.159	84.044	60,01
191.650.119	147.480	146.573.537	112.792	76,48
8.139.370.049	167.279	6.434.884.919	132.249	79,06



Tale gruppo è incaricato di effettuare una verifica sull'applicazione del metodo normalizzato e della contabilità per centri di costo analitici. Sulla base delle risultanze dei dati acquisiti, elaborerà una proposta per le eventuali modifiche al metodo normalizzato. L'ONR, nell'ambito del Programma di attività per l'anno 2000, allegato alla Convenzione stipulata con l'ANPA nel mese di giugno dello stesso anno, ha incaricato l'ANPA di sviluppare un progetto relativo al monitoraggio della tariffa rifiuti e all'elaborazione dei Piani finanziari per gli anni 1999 e 2000. Le prime risultanze vengono di seguito illustrate.

Analisi preliminare del tasso di copertura dei costi di gestione del ciclo dei rifiuti

L'analisi dei dati relativi al tasso di copertura dei costi di gestione del ciclo dei rifiuti è stata effettuata sulla base della scheda, allegata alla circolare del Ministero dell'ambiente 7 ottobre 1999. I Comuni erano tenuti ad inviare tale scheda, debitamente compilata, all'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti, presso la sede dell'ANPA, in sostituzione del Piano finanziario per l'anno 1999.

I dati relativi alla percentuale di copertura dei costi del servizio dei rifiuti urbani, calcolata secondo le indicazioni fornite nella circolare medesima, costituisce il riferimento per individuare il regime che i Comuni devono osservare al fine di dare applicazione alla tariffa, secondo la tempistica prevista dall'art. 11, comma 1 del DPR 158/99. Tale norma individua infatti quattro tipologie di Comuni che, in relazione al grado di copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti nel 1999, dispongono di un periodo tra i tre e gli otto anni per conseguire l'integrale copertura dei costi, secondo quanto indicato dal citato DPR 158/99.

Il numero dei Comuni che hanno trasmesso la scheda ammonta a 6.187 e costituisce il 76,4% del totale dei comuni italiani. Sono state utilizzate per le elaborazioni 6.090 schede, portando il tasso dei dati effettivamente utilizzati al 75,19% (tabella 3). Sono state eliminate 97 schede in quanto

presentavano errori oppure carenza di dati.

I Comuni che hanno inviato il maggior numero di schede (comprese tra il 75 e l'85%) sono quelli ubicati nelle regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Puglia, Toscana e Veneto.

La popolazione coperta dall'indagine corrisponde a 48.657.355 abitanti, pari all'84,5% della popolazione italiana, con punte percentuali superiori al 90% in Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Lazio e Umbria.

I costi di gestione del ciclo dei rifiuti sono desunti dal bilancio di previsione 1999 e ammontano a 8.139 miliardi di lire. Le entrate previste da riscuotere attraverso i ruoli dei comuni ammontano a 6.435 miliardi di lire. Il tasso di copertura medio nazionale si attesta quindi sul valore del 79,1%. Sono i comuni della Regione Emilia-Romagna quelli che hanno raggiunto i tassi di copertura più elevati (91%), mentre quelli della Sicilia, presentano il tasso più basso (60%).

Nella citata tabella 3, è presentata anche l'analisi relativa all'andamento del rapporto costo/abitante determinato in sede di bilancio di previsione dalle amministrazioni comunali per la gestione del ciclo dei rifiuti e il rapporto entrate/abitante da riscuotere tramite ruolo TARSU.

La Liguria è la regione che sostiene i maggiori costi per la gestione dei rifiuti con lire 223.343 abitante/anno a fronte di un'entrata di lire 185.158, mentre è il Molise che sostiene minori costi/abitante/anno, pari a lire 86.936. Infine, nella figura 1 si rappresenta una stima dei costi di gestione calcolati per ogni kg di rifiuto gestito.

Tali dati sono stati elaborati per ogni singola regione, prendendo a riferimento la produzione media pro-capite a livello regionale (desunta dal Rapporto preliminare ANPA-Osservatorio Nazionale sui Rifiuti sulla raccolta differenziata e sul recupero dei rifiuti di imballaggio, 2000) moltiplicato per il numero degli abitanti desunti dalle schede inviate dai Comuni (48.657.355), stimando la produzione totale di rifiuti a livello regionale. Il totale nazionale ammonta così a 22 milioni di tonnellate circa. Sulla stima della produzione totale di rifiuti a livello

regionale e sulla base dei costi di gestione dichiarati dai comuni si è proceduto a calcolare il costo per kg di rifiuto. Il dato medio nazionale stimato si attesta sulle 328 lire/kg.

Nella tabella 4 è riportato il numero dei Comuni che a dicembre 2000 hanno provveduto ad inoltrare all'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti il Piano finanziario per l'anno 2000.

Facendo un confronto tra il dato dei Comuni che hanno dichiarato un tasso di copertura maggiore dell'85% (774 Comuni) e che, pertanto, erano tenuti ad inviare il Piano finanziario per l'anno 2000, e quelli che hanno effettivamente inviato tale Piano (220 Comuni); comprensivi di una quota di comuni che hanno deliberato l'applicazione della tariffa a titolo sperimentale, si rileva che tale obbligo è stato scarsamente assolto dai Comuni.

- Prima indagine sui Comuni che applicano la tariffa e sistemi innovativi di gestione

L'articolo 33 della Legge Finanziaria 488/99 dava facoltà ai Comuni di applicare la tariffa in via sperimentale anche per l'anno 2000.

Da una prima analisi dei dati desunti dai Piani finanziari trasmessi dai comuni ed elaborati da ANPA per conto dell'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti e da una ricerca svolta congiuntamente a Federambiente, si evidenzia che 219 Comuni, con una popolazione pari a 1.886.566 abitanti (tabella 5), localizzati principalmente nel Centro-Nord del Paese, hanno già applicato la Tariffa rifiuti in via sperimentale nell'anno 2000.

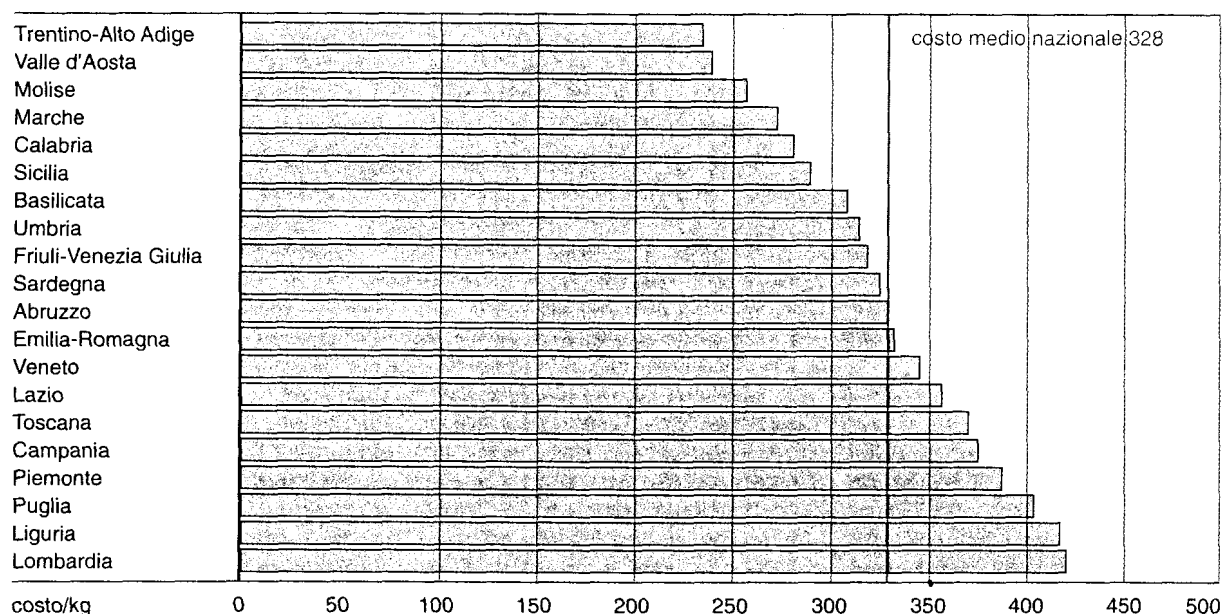
Nella Provincia di Bolzano, la tariffa è applicata da tutti i Comuni, tranne Bolzano, Laives e Selva Gardena; Venezia, Parma, Piacenza e Reggio Emilia, sono le città capoluogo di provincia ad applicare la tariffa, mentre nel Sud, l'unico Comune risulta essere Latiano.

Dalla pubblicazione Prima indagine sui sistemi di rilevazione e quantificazione dei rifiuti del luglio 2000, realizzata da ANPA e Osservatorio Nazionale sui Rifiuti, in collaborazione con Federambiente ed Ecosportello, si può ricavare un quadro riassuntivo relativo ai sistemi di gestione del ciclo dei rifiuti adottati dai Comuni o dagli Enti Gestori e all'applicazione della tariffa.



FIGURA 1

Stima del costo di gestione per kg di rifiuto, 1999



FONTE: ANPA e ONR, 2000.

TABELLA 4

Comuni con popolazione maggiore di 5.000 abitanti
e tasso di copertura superiore all'85%, 1999

Regione	Comuni con popolazione maggiore di 5.000 abitanti	Comuni con tasso di copertura > 85 %	Comuni che hanno inviato il Piano finanziario 2000
Piemonte	124	52	4
Valle d'Aosta	1	0	0
Lombardia	374	193	17
Trentino-Alto Adige	24	18	0
Veneto	239	115	27
Friuli-Venezia Giulia	57	22	0
Liguria	50	17	3
Emilia-Romagna	167	129	50
Toscana	144	49	4
Umbria	26	7	0
Marche	63	23	12
Lazio	120	32	0
Abruzzo	51	9	2
Molise	12	5	0
Campania	212	26	0
Puglia	172	22	1
Basilicata	34	7	0
Calabria	86	19	0
Sicilia	193	15	0
Sardegna	62	14	0
Italia	2.211	774	120

FONTE: ANPA, Osservatorio Nazionale sui Rifiuti, 2000.



L'introduzione di una metodologia di quantificazione dei rifiuti (pesatura, conteggio svuotamenti, distribuzione di sacchi a perdere) è un elemento operativo da impiegare allo scopo di monitorare il servizio effettivamente svolto e ottenere informazioni in grado di determinare il contributo delle utenze.

Nel sistema integrato di gestione disegnato dal Decreto 22/97 il passaggio dalla tassa alla tariffa rappresenta in proposito un aspetto fondamentale affinché le politiche tariffarie fungano da strumento economico di incentivazione alla differenziazione, al recupero e alla riduzione dei rifiuti.

Le esperienze riportate nella citata indagine mostrano che le politiche tariffarie, delineate dal Decreto 22/97, sono effettivamente perseguibili con sistematicità e coerenza amministrativa (alcune esperienze sono state attivate o pianificate su scala sovramunicipale o consortile) e che il mercato offre diversi strumenti capaci di contribuire al raggiungimento di tali obiettivi. Allo

stesso tempo, molte soluzioni operative si prestano come supporto del gestore ai fini del miglioramento dei servizi esistenti, attraverso il monitoraggio degli svuotamenti dei contenitori e del grado di utilizzazione dei manufatti finalizzato all'ottimizzazione dei percorsi di raccolta. In alcune realtà gli strumenti sono stati predisposti allo scopo di poter realizzare servizi di raccolta sovramunicipali dettagliatamente quantificabili e verificabili. Si evidenzia, infatti, come si tratti di strumenti utili all'integrazione dei servizi in ambiti territoriali ottimali e alla efficacia del controllo di gestione. In particolare, la combinazione degli elementi emersi dall'analisi dei prodotti sul mercato e dall'esame delle varie esperienze riportate mostra che non esiste un unico sistema per realizzare gli obiettivi di quantificazione e di tariffazione dei servizi di gestione dei rifiuti urbani e che spesso alcuni strumenti convivono e si integrano a seconda delle caratteristiche dei modelli di

gestione.

I sistemi di pesatura risultano applicati ad un'ampia gamma di contenitori singoli di raccolta, a sistemi raggruppati in siti "ad isola", a container automatizzati di grandi dimensioni, ed ai centri intermedi di raccolta comunali (riciclerie e piattaforme).

I sistemi di quantificazione volumetrica risultano applicati al maggior numero di situazioni sperimentali (47 Comuni) e vengono impiegati per un ampio spettro di contenitori per la raccolta (sacchi, bidoni carrellati e cassonetti).

Dalla casistica a disposizione è possibile notare che le modalità operative basate sul volume del rifiuto privilegiano l'individuazione dell'utenza stessa e sono rivolte a determinare il quantitativo prodotto in maniera indiretta, attraverso un coefficiente di densità medio per le singole tipologie di rifiuti; quindi, rispetto ai sistemi di pesatura, si ottiene anche un'informazione correlata all'uso che le utenze fanno del servizio di raccolta predisposto. La frazione di

TABELLA 5**Numero di Comuni che applicano la tariffa nell'anno 2000 e relativa popolazione**

Regione	Provincia	N. Comuni	Popolazione
Lombardia	Bergamo	13	68.352
	Como	1	3.933
	Pavia	1	11.328
	Lodi	1	1.234
	Milano	3	30.112
Trentino-Alto Adige	Bolzano	113	343.265
Veneto	Padova	1	11.427
	Treviso	27	226.199
	Vicenza	2	24.254
	Venezia	15	385.622
	Verona	4	33.529
Friuli-Venezia Giulia	Udine	1	2.200
Emilia-Romagna	Bologna	10	41.904
	Forlì	1	107.475
	Parma	5	189.540
	Piacenza	1	98.384
	Ravenna	3	15.675
	Reggio Emilia	8	221.577
Puglia	Brindisi	1	15.592
Totale		219	1.886.566

FONTE: ANPA, Osservatorio Nazionale sui Rifiuti, 2000.



rifiuto quantificata è generalmente quella non riciclabile, e questo soprattutto per i casi che prevedono la tariffazione del servizio, anche se alcune esperienze specifiche estendono il metodo (sempre ai fini tariffari) alla frazione umida e a quelle riciclabili.

Il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti

Il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti è stato istituito con Legge n. 549 del 28 dicembre 1995, con decorrenza dal 1° gennaio 1996, con lo scopo di disincentivare il ricorso al deposito in discarica, di favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero dagli stessi di materia prima e di energia. I principi fondamentali della disciplina di tale tributo sono fissati nell'art. 3 commi 24-41 della succitata Legge, mentre è lasciata all'autonomia delle Regioni la normativa di dettaglio. Il presupposto dell'imposta è il deposito in discarica dei rifiuti, compresi i fanghi palabili. La base imponibile è

costituita dalla quantità dei rifiuti conferiti in discarica; tuttavia, si applica in misura ridotta anche ai rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia, agli scarti ed ai sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio.

Il soggetto passivo dell'imposta è il gestore della discarica con obbligo di rivalsa nei confronti di colui che effettua il conferimento. Inoltre, poiché le discariche abusive non possono essere oggetto di autorizzazione regionale o provinciale, chiunque gestisce una discarica abusiva e chiunque abbandoni, scarichi o effettui il deposito incontrollato di rifiuti, è soggetto al pagamento del tributo, oltre che ad una sanzione amministrativa pari a tre volte l'ammontare del tributo medesimo.

Il tributo è di competenza delle Regioni; tuttavia, una quota pari al 10% del gettito derivante spetta alle Province, mentre il 20% del rimanente affluisce

in un apposito fondo della Regione destinato a:

- favorire la minore produzione di rifiuti, le attività di recupero di materie prime e di energia, con priorità per i soggetti che realizzano sistemi di smaltimento alternativi alle discariche;
- realizzare la bonifica dei suoli inquinati, ivi comprese le aree industriali dismesse, il recupero delle aree degradate;
- avviare e finanziare le ARPA e l'istituzione e manutenzione delle aree naturali protette.

L'impiego delle risorse è disposto dalla Regione nell'ambito delle destinazioni sopra indicate, con propria deliberazione, ad eccezione di quelle derivanti dalla tassazione dei fanghi di risulta che sono destinate ad investimenti di tipo ambientale riferibili ai rifiuti del settore produttivo soggetto al tributo.

L'ammontare dell'imposta deve essere fissato dalle Regioni con un'apposita Legge, entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo. Il tributo è

TABELLA 6

Leggi Regionali adottate in materia di tributo in discarica, 2000

Regione	Legge Regionale adottata
Piemonte	LR 39/96
Lombardia	LR 13/97
Bolzano p.a.	LR 3/97
Veneto	LR 27/96 LR 32/97
Friuli-Venezia Giulia	LR 5/97
Liguria	LR 21/96
Emilia-Romagna	LR 31/96
Toscana	LR 60/96
Umbria	LR 30/97
Marche	(1)
Lazio	(1)
Abruzzo	LR 146/98
Molise	(1)
Campania	(1)
Puglia	LR 29/99
Basilicata	(1)
Calabria	(1)
Sicilia	(1)
Sardegna	(1)

(1) La Regione rinvia alla Legge Nazionale n. 549/95.

Fonte: ANPA, 2000.



determinato moltiplicando l'ammontare dell'imposta per il quantitativo, espresso in chilogrammi, dei rifiuti conferiti in discarica, nonché per un coefficiente di correzione che tenga conto del peso specifico, della qualità e delle condizioni di conferimento dei rifiuti ai fini della commisurazione dell'incidenza sul costo ambientale. Tale coefficiente è determinato anche in relazione al raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata da conseguire in ogni ambito territoriale ottimale, ai sensi del comma 1, art. 24 del DLgs 22/97. Nella tabella 6 viene presentata una ricognizione delle Leggi che le Regioni hanno adottato relativamente al tributo per i rifiuti conferiti in discarica.

L'entrata in vigore della tariffa rifiuti, che sostituisce l'attuale TARSU, comporterà l'eliminazione, determinata dalla variazione del presupposto d'imposta, delle addizionali ex ECA. Questo procurerà un mancato gettito per i Comuni, attuali beneficiari delle entrate derivanti da tale addizionale. Come misura compensatoria, è stata proposta la creazione di un fondo alimentato da un'addizionale sul tributo speciale per il deposito in discarica, da destinare ai Comuni (DDL Atto Camera 6316).

Al fine di verificare a livello nazionale il gettito del tributo in discarica e per definire l'entità del fondo sopra citato, l'ANPA ha attivato, tramite un questionario nel giugno del 2000, un'indagine sugli importi riscossi dalle Regioni per tale tributo relativamente al triennio 1996-98. L'indagine è ancora in fase di acquisizione dei dati da parte delle Regioni; alla data del dicembre 2000, hanno risposto: Piemonte, Lombardia, Trento p.a., Veneto, Trieste e Gorizia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana e Basilicata.

La tariffa per i servizi idrici

Dall'analisi dei principali indicatori economici e strutturali dell'industria idrica nel periodo 1994-96, svolta dall'Istituto per la Ricerca Sociale, sui dati del Conto Consuntivo dei Comuni e sui dati Ferdergasacqua, 1999, desunti dalla pubblicazione *L'economia dei servizi idrici* di CISPEL e Proacqua, viene evidenziato che il pro-

cesso di attuazione della Legge 36/1994 (Legge Galli), che ha introdotto il riordino dei servizi idrici e l'industrializzazione del sistema tramite l'istituzione delle autorità di ambito e la messa in gara delle gestioni idriche, ha subito notevoli ritardi e solo recentemente ha iniziato a produrre qualche modifica nella struttura industriale del settore.

Il fatturato complessivo dell'industria dei servizi idrici in Italia è stato nel 1996 pari a 6.384 miliardi di lire, a fronte di un volume di acqua erogata di circa 6 miliardi di mc. Il comparto dell'adduzione e distribuzione (con il 68% dei proventi complessivi) resta di gran lunga più importante della depurazione (20%) e della fognatura (12%) (tabella 7).

Nel 1996, le spese pari a 6.911 miliardi, superano i proventi di oltre 500 miliardi. La responsabilità del disavanzo va attribuita in buona parte al settore fognario, le cui perdite sono pari a 370 miliardi, ma consistenti sono anche le perdite del comparto depurazione (168 miliardi). I risultati di esercizio del comparto dell'adduzione e distribuzione risultano, invece, sostanzialmente in pareggio. Il miglioramento generale porta a risultati in attivo per l'adduzione e distribuzione (con un grado di copertura leggermente superiore all'unità), e in passivo per depurazione e fognatura (rispettivamente pari a 88,5% e 67,4%).

• Il servizio di acquedotto

Nel 1996 il servizio ha realizzato entrate per 4.323 miliardi pari a oltre i due terzi del fatturato complessivo dell'industria dei servizi idrici. La Regione che ha realizzato maggiori proventi è la Sicilia, 487 miliardi pari all'11,3% dei proventi, seguita dall'Emilia-Romagna, 409 miliardi pari al 9,5% e Piemonte, 397 miliardi corrispondenti al 9,2%.

Nel 1996 il settore dell'acquedotto presenta un bilancio in leggero attivo: il fatturato supera le spese complessive di oltre 12 miliardi.

Dall'analisi dei risultati di gestione emerge che l'avanzo di bilancio registrato a livello nazionale è imputabile prevalentemente alle regioni del Nord. Infatti, tale area mostra un saldo positivo pari a 65 miliardi, contro un risultato di perdite per il Centro (-11 miliar-

di) e per il Mezzogiorno (-43 miliardi). Fra le regioni del Nord, ottima è la performance di Lombardia e Piemonte e solo la Valle d'Aosta mostra risultati negativi.

Il fatturato realizzato dipende sia dalla quantità di acqua erogata, variabile legata alla popolazione residente, che dal livello delle tariffe.

Il fatturato medio a livello nazionale per abitante è pari a 75 mila lire (tabella 8). Le Regioni si scostano da tale dato in maniera rilevante: all'estremo inferiore si trova la Valle d'Aosta, che realizza solo 33 mila lire di fatturato per abitante; all'estremo superiore si pone la Basilicata con 155 mila lire.

L'analisi del livello delle tariffe rivela una forte variabilità, imputabile solo in parte ad aspetti tecnico-economici. Determinante risulta invece la disomogenea applicazione della normativa esistente a livello locale e, in generale, la politica tariffaria adottata a livello nazionale. La tariffa media per metro cubo d'acqua a livello nazionale è pari a 720 lire/mc. I valori più elevati si riscontrano nel Nord-Est (841 lire/mc), quello più basso nelle regioni del Nord-Ovest (589 lire/mc).

I proventi per abitante del settore appaiono particolarmente elevati al Centro-Nord: rispetto a una media nazionale di 23 mila lire si sono realizzate 32 mila lire nel Nord-Est, 23 mila lire al Centro e 22 mila lire nel Nord-Ovest.

• Il settore della fognatura

La gestione delle fognature ha generato nel corso del 1996 incassi per 765 miliardi.

I ricavi sono stati realizzati per il 54% nel Nord, il 24% nel Centro, il 22% nel Mezzogiorno. Le spese ammontano a 1.135 miliardi, pari ad oltre il 16% di quelle totali dell'industria idrica. Il settore fognario è quello che al 1996 versa nelle peggiori condizioni in termini di efficienza operativa: il tasso di copertura delle spese è pari solo al 67,4% e tutte le regioni tranne Umbria, Marche, Molise e Valle d'Aosta risultano incapaci di coprire i propri costi operativi con i proventi realizzati.

• Il settore dei servizi di depurazione
Il settore della depurazione delle acque reflue nel 1996 presenta un bilancio in perdita: si sono realizzati 1.296 miliar-



di di fatturato (20% del totale dell'industria idrica) a fronte di spese per 1.464 miliardi (21%). Nelle Regioni del Nord si realizza complessivamente oltre il 50% del giro d'affari complessivo del settore e il 51% delle relative spese; il Centro ha realizzato 254 miliardi e ne ha spesi 312; il Mezzogiorno ha realizzato il 30% dei proventi e il 28% delle spese e chiude con un deficit di 18 miliardi.

• Gestori dei servizi idrici

La gestione dei servizi idrici risulta fortemente frammentata fra un numero elevato di soggetti diversi fra loro. I dati del Conto Consuntivo dei Comuni permettono di individuare questi soggetti con riferimento sia alla popolazione servita che ai risultati di esercizio. Questi dati, pur presentando noti limiti imputabili alla compilazione del formulario, rappresentano comunque un'unica e importante fonte informativa sulla tipologia di gestione.

Il Conto Consuntivo presenta un'ampia tassonomia di soggetti gestori che, al

fine di semplificare la lettura dei dati, sono stati riaggregati in tre gruppi principali:

- le gestioni in economia;
- le aziende pubbliche industriali (aziende municipalizzate, speciali, consorzi, S.p.A. miste, enti pubblici);
- le aziende private.

Le gestioni dirette in economia da parte dei Comuni continuano a rappresentare la modalità di gestione prevalente, servendo ben il 49,5% della popolazione, realizzando poco più del 38% dei proventi e occupando il 56,5% degli addetti complessivi. Le gestioni industriali pubbliche tramite azienda speciale o S.p.A. servono il 42,5% della popolazione, realizzano il 52,4% dei proventi, occupando il 33,3% degli addetti. Infine, le gestioni da parte di aziende private servono il restante 8% della popolazione, realizzando il 9,2% dei proventi e occupando il 10,2% degli addetti.

Le gestioni in economia sono particolarmente diffuse nel settore fognario,

dove il 75% della popolazione è servito direttamente dai Comuni. Nel settore della depurazione la presenza delle gestioni in economia è più limitata (solo il 32% della popolazione risulta da queste servita) e assume particolare importanza il ruolo delle gestioni pubbliche industriali (tabella 9).

• I prezzi dell'acqua

- *L'evoluzione del metodo di calcolo: tra riequilibrio dei costi e contenimento dell'inflazione*

Fino al 1974, le tariffe dell'acqua erano determinate direttamente dal Comitato Interministeriale Prezzi (CIP) senza alcun riferimento ai costi di gestione.

A partire da quell'anno lo stesso Comitato decentrò le competenze del CIP in materia di tariffe idriche ai Comitati Provinciali Prezzi (CPP) con la fissazione di nuovi criteri che tendevano al raggiungimento seppure lento dell'equilibrio tra costi e ricavi. Questo meccanismo rimase in vigore sino al 1984, quando fu introdotto il principio di limitare gli adeguamenti della tariffa

TABELLA 7

Proventi e spese regionali dei servizi idrici (miliardi di lire), 1996

Regione	Acquedotto			Fognatura			Depurazione			Totale		
	proventi	spese	tasso di copertura	proventi	spese	tasso di copertura	proventi	spese	tasso di copertura	proventi	spese	tasso di copertura
Piemonte	397	382	103,9	68	94	72,3	140	154	90,9	605	630	96,0
Valle d'Aosta	4	5	80,0	2	2	100,0	1	1	100,0	7	8	87,5
Lombardia	391	364	107,4	149	164	90,9	130	147	88,4	670	675	99,3
Trentino-A.A.	45	44	102,3	40	51	78,4	15	19	78,9	100	114	87,7
Veneto	317	307	103,3	53	93	57,0	135	152	88,8	505	552	91,5
Friuli-V.G.	51	50	102,0	13	14	92,9	14	13	107,7	78	77	101,3
Liguria	123	119	103,4	28	50	56,0	52	50	104,0	203	219	92,7
Emilia-R.	409	400	102,3	62	105	59,0	167	209	79,9	638	714	89,4
Toscana	319	320	99,7	61	74	82,4	92	112	82,1	472	506	93,3
Umbria	53	54	98,1	6	5	120,0	6	9	66,7	65	68	95,6
Marche	108	105	102,9	15	15	100,0	22	23	95,7	145	143	101,4
Lazio	330	342	96,5	102	181	56,4	134	169	79,3	566	692	81,8
Abruzzo	92	96	95,8	16	22	72,7	23	27	85,2	131	145	90,3
Molise	34	40	85,0	2	2	100,0	5	4	125,0	41	46	89,1
Campania	389	399	97,5	49	99	49,5	148	159	93,1	586	657	89,2
Puglia	343	335	102,4	12	37	32,4	68	59	115,3	423	431	98,1
Basilicata	94	95	98,9	15	35	42,9	54	67	80,6	163	197	82,7
Calabria	118	135	87,4	24	34	70,6	23	21	109,5	165	190	86,8
Sicilia	487	494	98,6	31	36	86,1	24	30	80,0	542	560	96,8
Sardegna	219	226	96,9	17	22	77,3	43	39	110,3	279	287	97,2
Italia	4.323	4.312	100,3	765	1.135	67,4	1.296	1.464	88,5	6.384	6.911	92,4

FONTE: Elaborazioni IRS su dati del certificato del Conto Consuntivo dei Comuni 1996 e Federgasacqua, 1999.



GLI STRUMENTI ECONOMICI, LA SPESA PUBBLICA E LA CONTABILITÀ AMBIENTALE

al tasso d'inflazione programmato: in altre parole i ritocchi alla tariffa non dovevano più seguire la dinamica del costo di produzione, ma erano modulati in ragione dell'obiettivo di inflazione individuato dal Governo.

A partire dalla seconda metà degli anni Ottanta lo scenario della politica economica mutò radicalmente: emerse infatti la necessità di risanare le condizioni finanziarie in cui versavano la gran parte degli enti locali, cui era

demandata l'erogazione del servizio. Dal 1987 al 1990, le Leggi Finanziarie stabilirono infatti che le tariffe dovevano garantire la copertura di una quota crescente dei costi del servizio (dal 60% fino al 100%), anche in dero-

TABELLA 8 Proventi e spese per popolazione residente dei servizi idrici (migliaia di lire), 1996

Regione	Acquedotto		Fognatura		Depurazione	
	proventi/ab	spese/ab	proventi/ab	spese/ab	proventi/ab	spese/ab
Piemonte	92,5	89,1	15,8	21,9	32,6	35,8
Valle d'Aosta	32,8	39,7	16,6	19,4	6,2	9,0
Lombardia	43,6	40,6	16,6	18,3	14,5	16,4
Trentino-Alto Adige	49,4	48,4	43,6	55,3	15,8	20,8
Veneto	71,2	69,0	12,0	20,9	30,3	34,2
Friuli-Venezia Giulia	43,1	41,8	10,7	11,8	11,8	11,0
Liguria	74,3	72,2	16,7	30,3	31,3	30,2
Emilia-Romagna	103,9	101,6	15,7	26,7	42,5	53,0
Toscana	90,6	90,7	17,4	20,9	26,2	31,7
Umbria	64,0	65,5	6,8	6,0	6,6	10,3
Marche	74,3	72,3	10,7	10,4	14,9	15,7
Lazio	63,3	65,6	19,6	34,7	25,7	32,4
Abruzzo	72,0	75,3	12,7	17,5	18,1	21,3
Molise	103,5	120,8	5,4	5,7	16,1	13,3
Campania	67,2	68,9	8,4	17,1	25,5	27,5
Puglia	83,9	81,9	3,0	9,0	16,7	14,4
Basilicata	154,9	155,6	25,5	57,6	89,2	110,2
Calabria	56,8	64,9	11,8	16,3	11,3	10,1
Sicilia	95,4	96,8	6,1	7,1	4,8	5,8
Sardegna	132,0	135,9	10,0	13,0	25,6	23,5
Italia	75,2	75	13,3	19,8	22,6	25,5

FONTE: Elaborazioni IRS su dati del certificato del Conto Consuntivo dei Comuni 1996 e Federgasacqua, 1999.

TABELLA 9 Proventi per soggetto gestore dei servizi idrici (miliardi di lire), 1996

	Acquedotto				Fognatura				Depurazione			
	in economia	privato	pubblico	totale	in economia	privato	pubblico	totale	in economia	privato	pubblico	totale
Area geografica												
Nord-Ovest	348	137	429	914	200	12	34	246	116	44	162	322
Nord-Est	228	51	543	823	118	7	43	168	94	33	204	331
Centro	343	71	396	810	150	1	33	185	74	22	158	254
Sud	334	48	688	1.070	77	6	35	119	72	84	166	322
Isole	218	44	444	706	43	2	2	47	30	27	10	67
Italia	1.471	351	2.500	4.323	588	28	147	765	386	210	700	1.296

FONTE: Elaborazioni IRS su dati del certificato del Conto Consuntivo dei Comuni 1996 e Federgasacqua, 1999.



ga al tasso d'inflazione programmato. Il ritorno al costo come termine di riferimento nella fissazione del prezzo ebbe tra l'altro l'effetto di rendere sempre più complesso il quadro delle competenze istituzionali riguardo alla fissazione delle tariffe idriche (tra CPP ed Enti Locali). La mancanza di chiarezza al riguardo delle competenze fu tutt'altro che risolta dal Decreto Legislativo 504 del 1992 che configurò per gli enti locali la possibilità di determinare le tariffe anche senza l'approvazione del CPP. In pratica, dal 1992, il controllo del prezzo dell'acqua venne determinato secondo due diverse modalità: gli enti locali definirono le tariffe in modo autonomo (nel rispetto dei vincoli di copertura dei costi stabiliti dalle leggi sulla finanza locale), mentre le aziende private di gestione delle acque rimasero sottoposte alle autorizzazioni dei CPP.

L'intero assetto tariffario venne infine nuovamente rivoluzionato nel 1994 dalla soppressione del CIP e dei CPP (disposta con la Finanziaria del 1994) e dall'approvazione, nel gennaio dello stesso anno, della Legge Galli, contenente nuove disposizioni in materia di risorse idriche. Tale Legge ha disposto che "la tariffa rappresenta il corrispettivo per il cosiddetto servizio idrico integrato, che è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue. La tariffa deve essere determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio". I suoi adeguamenti, inoltre, devono essere commisurati ai miglioramenti nella produttività, nella qualità del servizio, nonché al tasso d'inflazione programmato.

Allo stato attuale dunque il prezzo del servizio è stabilito dagli enti locali sulla base di una tariffa di riferimento calcolata in funzione dei costi sostenuti. I successivi ritocchi alla tariffa base non

possono eccedere un limite massimo definito dalla somma del tasso di crescita dei prezzi al consumo più una quota destinata a finanziare gli investimenti realizzati, meno una percentuale destinata a trasferire ai consumatori i guadagni di efficienza. Si tratta dunque di un avvicinamento ad un meccanismo di price-cap.

Nelle proprie raccomandazioni al CIPE, per l'impostazione della politica tariffaria per il 2000 (in vigore dal 1 luglio 2000) il Nucleo di consulenza per l'attuazione di linee guida per la Regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS), ha previsto una formula di price-cap omogenea, ovvero indipendente dai livelli tariffari vigenti. La percentuale di incremento tariffario applicabile a ciascuna delle tre componenti del servizio sarà uguale al tasso di inflazione programmato (1,2%) ridotto, solo nel caso dell'acqua potabile, di un coefficiente pari allo 0,7% per tenere conto dei recuperi di produttività. Tale coefficiente verrebbe invece posto uguale a 0 nel caso dei servizi di fognatura e depurazione in modo da riequilibrarne i prezzi rispetto all'acqua potabile.

Allo scopo di incentivare la transizione verso il servizio idrico integrato, l'incremento tariffario risulta inoltre differenziato in base al grado di attuazione della Legge 36/94:

- nel caso di gestori i cui programmi di investimento risultano approvati dal rispettivo soggetto d'ambito, viene consentito un aumento massimo del 6% per investimenti programmati fino a un limite del 50% del fatturato;
- nel caso di gestori integrati sulle tre fasi del ciclo idrico, in caso di assenza di un soggetto d'ambito, è consentito un aumento massimo del 4% per investimenti pari al 33% del fatturato;
- nel caso di gestori operanti in Regioni dotate di Legge attuativa della L.36/94, ma il cui programma di investimenti non risulti approvato da un soggetto d'ambito, l'aumento massimo sarà del 2,5% per investimenti pari al 33% del fatturato;
- negli altri casi, l'aumento massimo consentito è dell'1% per investimenti fino al 50% del fatturato.

In tutti i casi analizzati, gli investimenti programmati sono quelli a carico diret-

to del gestore, aggiuntivi quindi rispetto a quelli finanziati con fondi pubblici statali o comunitari. Le gestioni in economia rimangono escluse da tali aumenti. Rimangono inoltre escluse da tali aumenti le tariffe di depurazione nei casi in cui il servizio non esista.

- Le voci della tariffa

Fino alla riforma deliberata dal CIP nel 1974, la tariffa per l'acqua potabile era indipendente dai livelli di consumo. Fu quindi introdotta la struttura tariffaria a blocchi crescenti, cioè con tariffe crescenti per scaglioni crescenti di consumo. A partire dal 1982 la tariffazione fu estesa agli scarichi civili con unica bolletta per tutti i servizi idrici di acquedotto, fognatura e depurazione. La Legge Galli, del 1994, ha previsto che il pagamento del corrispettivo per il servizio di depurazione venisse esteso anche ai Comuni che non ne erano dotati, con l'obiettivo di veicolare i fondi alla realizzazione di nuovi impianti di depurazione.

Accanto alla tariffa del servizio acquedotto vera e propria (distinta in agevolata, base, prima, seconda eccedenza) la bolletta comprende anche altre voci, quali il nolo contatore, i canoni di fognatura e depurazione, e l'IVA. La tabella 10 descrive la bolletta idrica nella città di Milano per un consumo medio familiare di acqua di 256 metri cubi all'anno. A Milano gli scaglioni tariffari sono tre, in funzione del consumo giornaliero: una tariffa agevolata al costo di 182 lire/mc per consumi sino a 350 litri al giorno, una tariffa base di 290 lire/mc per consumi compresi tra i 351 ed i 750 litri al giorno, una tariffa di 450 lire/mc sulle eccedenze di consumo. Per data struttura della tariffa, il consumo medio per la città di Milano risulta ripartito tra fascia agevolata e fascia base in misura pressoché equivalente. Al costo relativo alla quota di consumo si sommano poi circa 166 lire/mc come corrispettivo del servizio di fognatura e 500 lire/mc come contropartita per il servizio di depurazione. Si deve infine sommare il costo del nolo del contatore, determinato in 450 lire mensili. Al totale delle precedenti voci di spesa si applica quindi l'IVA, in misura pari al 10%.

Come si può notare, a giugno 1999, la spesa media annua per l'acqua potabile di una famiglia milanese è di circa



GLI STRUMENTI ECONOMICI, LA SPESA PUBBLICA E LA CONTABILITÀ AMBIENTALE

TABELLA 10

Il prezzo dell'acqua a Milano, per un consumo medio di 256 mc/anno per famiglia rilevato dall'ISTAT, 1999

Scaglioni di consumo	Importo unitario		Costo in bolletta (lire)
Tariffa per consumo fino a 350 l/giorno	lire/mc	182	23.250
Tariffa per consumo da 351 a 750 l/giorno	lire/mc	290	37.050
Tariffa per consumo oltre 750 l/giorno	lire/mc	450	
Nolo annuo contatore	lire/mese	450	5.400
Canone annuo acque di rifiuto	lire/mc	166	42.490
Canone di depurazione	lire/mc	500	127.750
Spesa totale media annua (inclusa IVA 10%)			259.530

FONTE: Elaborazioni IRS su dati ISTAT, 2000.

TABELLA 11

Tariffe per l'intero ciclo dell'acqua in alcune città italiane, per classi di abitanti serviti, vigenti al 31.12.1998

Classi di abitanti	Comuni	Tariffe acqua (lire)			Tariffa media, (lire/mc)
		agevolata	base	massime	
fino a 100.000	Rovereto	170	320	680	1.113
	Chioggia	340	590	1.360	1.455
	Cremona	365	677	892	1.221
	Udine	261	321	451	1.032
da 100.001 a 200.000	Cesena	925	1.753	3.200	2.248
	Ravenna	1.012	1.427	2.055	2.056
	Imola	544	1.089	1.813	1.812
da 200.001 a 300.000	Rimini	632	1.368	1.886	1.888
	Parma	597	947	1.236	1.538
	Padova	363	528	1.586	1.224
	Trieste	490	943	3.777	1.527
da 300.001 a 1.000.000	Venezia	164	460	1.107	1.082
	Genova	426	767	2.224	1.375
	Brescia	320	641	1.141	1.243
	Reggio Emilia	960	1.310	2.370	2.114
oltre 1.000.000	Bologna	718	1.436	2.652	1.853
	Napoli	715	1.233	2.287	1.749
	Torino	257	636	2.133	880
	Milano	182	290	450	914
	Roma	205	659	4.203	1.184

FONTE: Elaborazioni IRS su dati AAM Torino, 1999.

TABELLA 12

Il peso della spesa per l'acqua potabile sulla spesa totale per consumi delle famiglie italiane

Anno	%
1976	0,16
1980	0,17
1985	0,25
1990	0,29
1995	0,32
Dicembre 1998	0,47

FONTE: Elaborazioni IRS su dati ISTAT, 1999.