

DPR 27 aprile 1999 n. 158 - Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani.

Con il DPR in oggetto, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 107/L del 4 giugno 1999, supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 129, viene definito il metodo normalizzato per l'elaborazione della nuova tariffa sui rifiuti urbani che, secondo quanto previsto dall'articolo 49 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, come modificato dalla legge 9 dicembre 1998, n. 426, entrerà in vigore dal 1° gennaio 2000.

A decorrere da tale data è infatti soppressa la tassa per lo smaltimento dei rifiuti urbani di cui al regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175 ed al decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507. I comuni, nel rispetto dell'articolazione temporale e delle modalità previste dal DPR n. 158/99, dovranno determinare la tariffa e, nel caso di affidamento del servizio ad uno o più soggetti terzi, dovranno determinare nella relativa convenzione e nel disciplinare le modalità di applicazione della stessa, alle quali i soggetti predetti dovranno attenersi.

La prossima entrata in vigore del nuovo sistema tariffario ha fatto emergere alcuni problemi operativi e applicativi, rispetto ai quali si reputa necessario fornire le seguenti indicazioni.

Il primo problema che è stato evidenziato riguarda l'esatta individuazione del soggetto gestore, al quale l'articolo 49 del decreto legislativo n. 22/97 prevede che sia affidata l'applicazione e la riscossione della tariffa. In sostanza si tratta di chiarire se con il termine di "soggetto gestore" e "soggetto che gestisce il servizio" il citato articolo 49 abbia inteso fare riferimento ai soggetti, concessionari, società miste pubblico-privato, aziende speciali, che svolgono le attività di gestione dei rifiuti, o ai comuni, titolari della funzione in materia di gestione dei rifiuti urbani.

Quest'ultima soluzione si ritiene preferibile sulla base delle seguenti considerazioni di ordine logico e sistematico.

È evidente che la tariffa, così come disciplinata dall'articolo 49, costituisce il corrispettivo per l'attività di gestione dei rifiuti urbani considerata nella sua globalità e cioè, secondo la definizione di cui all'articolo 6, comma 1, lettera d) del citato decreto legislativo n. 22/97, per "la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, nonché il controllo delle discariche e degli impianti di smaltimento dopo la chiusura".

In altri termini la gestione del ciclo dei rifiuti urbani è un'attività complessa, nella quale deve comprendersi la fase del controllo delle operazioni delle quali si compone, e la tariffa è, e non può che essere, il corrispettivo unico e complessivo di tale attività.

Nel caso in cui la gestione del servizio sia svolta in economia dal comune o sia affidata in appalto a più soggetti, non è ovviamente ipotizzabile che ciascun soggetto affidatario provveda ad applicare e riscuotere la parte di tariffa relativa al segmento del servizio di competenza. La tariffa, in tali fattispecie, non potrà che essere applicata e riscossa dal soggetto titolare della funzione, ossia dal comune, che stabilirà se mantenere in capo la riscossione o se affidarla a soggetti terzi, ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446.

La titolarità, da parte del comune, della gestione del servizio è infatti sancita dall'articolo 21 del medesimo decreto legislativo n. 22/97, nel quale è specificato che i comuni effettuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti speciali assimilati agli urbani nelle forme di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142, "in regime di privativa", disciplinandola con appositi regolamenti e stabilendo, tra quelle previste dall'ordinamento, le forme attraverso le quali effettuare la gestione stessa, fermo restando che, come titolari della funzione, manterranno comunque in capo il controllo circa il suo esercizio secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità.

Nel caso in cui il comune si avvalga di un soggetto costituito ad hoc per lo svolgimento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, che lo sostituisce in tutte le attività (aziende municipalizzate, aziende speciali, consorzi), ovvero il servizio sia interamente affidato a società per azioni a prevalente capitale pubblico locale o, comunque tutti i casi in cui si configuri una concessione dell'intera gestione del ciclo dei rifiuti ad un unico soggetto, la convenzione potrà invece prevedere che il soggetto prescelto applichi, secondo quanto disposto al comma 9 dell'articolo 49, la tariffa determinata dal comune e proceda, in virtù della norma speciale introdotta con il comma 11 del medesimo articolo, alla sua riscossione.

Non può peraltro sottacersi l'esistenza di elementi testuali del dettato normativo a sostegno della tesi secondo la quale il soggetto gestore debba differenziarsi dall'ente locale, titolare della funzione. Nondimeno, le ineludibili ragioni sostanziali sopra esplicitate impongono, al fine di non vanificare l'effettiva possibilità di avvio del nuovo sistema tariffario e nelle more di un eventuale chiarimento legislativo, di accedere alla ricostruzione logica delle disposizioni in esame nel senso dell'identificazione del soggetto

gestore con l'ente locale titolare della funzione, salvo il caso, sopra esaminato, in cui si abbia l'affidamento a favore di un unico gestore della gestione del ciclo dei rifiuti nella sua interezza.

Come noto, il DPR n. 158/99 prevede, per l'applicazione del metodo normalizzato, una gradualità che ha riguardo a due aspetti:

L'integrale copertura dei costi del servizio di gestione e l'integrale applicazione del metodo normalizzato previsto nel DPR medesimo.

Per quanto concerne il primo aspetto, è previsto che tutti i comuni raggiungano gradualmente, qualora non l'abbiano già conseguita nel 1999, la piena copertura dei costi del servizio in un arco di tempo che varia da un minimo di 3 anni (per i comuni che abbiano raggiunto nel 1999 un grado di copertura dei costi superiore all'85%) a un massimo di 8 anni (per i comuni che nello stesso anno abbiano raggiunto un grado di copertura dei costi inferiore al 55% o abbiano una popolazione inferiore ai 5000 abitanti). Circa il secondo aspetto, è prevista una fase transitoria per la graduale applicazione del metodo normalizzato che avrà una durata di cinque anni, descritta al comma 4 dell'articolo 11 del citato DPR n. 158/99.

Ai sensi del comma 3 del medesimo articolo 11, invece, i comuni che nell'anno 1999 abbiano raggiunto un grado di copertura dei costi del servizio pari o superiore al 90% e che abbiano un numero di abitanti superiore a 5000, sono tenuti ad applicare il metodo normalizzato nella sua interezza, fermo restando il graduale conseguimento dell'integrale copertura dei costi e fatta salva la possibilità di attribuire in via provvisoria la tariffa alle singole utenze sulla base di quanto riscontrabile dalle iscrizioni al ruolo principale 1999, provvedendo ai relativi conguagli in sede di chiusura dell'anno contabile.

A tale proposito, per quanto riguarda, in particolare, la determinazione della parte variabile della tariffa, per i comuni tenuti all'immediata applicazione del metodo normalizzato è prevista la possibilità di applicare un sistema presuntivo così articolato:

- il quantitativo conferito dalle utenze domestiche sarà desunto partendo dalla produzione media pro capite, ricavata sulla base di quanto comunicato per l'anno 1998 ai sensi della legge 25 gennaio 1994, n. 70 (MUD presentato nel 1999). A tal fine occorrerà detrarre dalla quantità complessiva di rifiuti raccolti dichiarata da ciascun comune, al netto dei rifiuti di imballaggio conferiti in raccolta differenziata, la quantità di rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche. I comuni, ove non siano in possesso di stime appositamente elaborate, potranno ricavare tale dato moltiplicando la superficie totale dei locali occupati da ciascuna categoria di utenza non domestica per i coefficienti potenziali di produzione di cui alle tabelle 4a e 4b dell'allegato 1 al DPR n. 158/99; la quantità totale potenzialmente prodotta dalle utenze non domestiche è data dalla sommatoria delle quantità potenziali relative alle singole categorie. Il quantitativo totale di rifiuti da attribuire alle utenze domestiche ricavato attraverso tale procedimento sarà quindi utilizzato nell'applicazione del calcolo di cui al punto 4.2 del citato allegato 1.
- Il quantitativo conferito dalle utenze non domestiche sarà invece determinato secondo quanto previsto al punto 4.4 dell'allegato 1.

Con riferimento alle categorie delle utenze non domestiche elencate nelle tabelle 3a, 3b, 4a e 4b, si specifica che i comuni potranno, in relazione alle tipologie e alle caratteristiche delle attività presenti sul territorio di competenza, accorpate o suddividere per gruppi omogenei le voci previste nelle tabelle medesime.

Si richiamano, di seguito, gli adempimenti cui tutti i comuni sono tenuti ai sensi del DPR in oggetto, ai fini della determinazione della tariffa per l'anno 2000:

- a) Ciascun comune, al fine di individuare il regime di applicazione della tariffa che dovrà osservare nell'anno 2000, prenderà a riferimento il tasso di copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani conseguito nel 1999 (articolo 11 del DPR n. 158/99).

Occorre preliminarmente precisare cosa si intenda per grado di copertura dei costi del servizio conseguito nel 1999.

Ai sensi del comma 4 dell'articolo 49 del decreto legislativo n. 22/97, il gettito delle entrate tariffarie deve assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio del servizio.

Si deve premettere che l'articolo 61 del decreto legislativo n. 507/93, relativo alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU), rimetteva alla discrezionalità dei comuni di stabilire il grado di copertura dei costi del servizio entro limiti minimi e massimi indicati al comma 1 del medesimo articolo 61. Ai fini dell'osservanza di tali limiti occorre fare riferimento ai dati del conto consuntivo comprovati da documentazioni ufficiali, al netto di addizionali, interessi e penalità. In particolare, ai sensi del comma 3bis dell'articolo 61, dal costo complessivo dei servizi di nettezza urbana era consentito dedurre una quota compresa tra il 5% e il 15% del costo di esercizio a titolo di costo per lo spazzamento dei rifiuti giacenti sulle strade e aree pubbliche. Si ricorda tuttavia che in deroga a tale disposizione l'articolo 31, comma 23, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, ha dato facoltà ai comuni, per l'anno 1999, di considerare l'intero costo dello spazzamento e di coprire quindi attraverso la tassa l'intero costo di esercizio.

Ai fini dell'applicazione delle disposizioni del DPR n. 158/99, occorrerà fare riferimento al tasso di copertura indicato nella delibera comunale di adozione delle tariffe di cui all'articolo 69 del decreto legislativo n. 507/93, relativa alla TARSU 1999, adottata contestualmente al bilancio di previsione 1999.

Per tasso di copertura si intende il rapporto, espresso in termini percentuali, tra il totale degli importi iscritti nel ruolo principale TARSU 1999, al netto di addizionali ex ECA e tributo provinciale di cui all'articolo 19 del decreto legislativo n. 504/92 e i costi di esercizio della nettezza urbana per l'anno 1999, al netto della quota percentuale (tra il 5% e il 15%) che il comune abbia eventualmente dedotto dal costo di esercizio a titolo di spazzamento, ai sensi del citato articolo 61, comma 3bis, del decreto legislativo n. 507/93.

b) Approvazione del piano finanziario e della relazione (articolo 8 del DPR n. 158/99).

Il piano finanziario, in quanto funzionale all'adozione della delibera relativa alla tariffa, dovrà essere adottato contestualmente all'adozione del bilancio preventivo 2000 del comune e quindi nei termini di cui all'articolo 31, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 e comunque entro i termini eventualmente stabiliti da future disposizioni normative in materia di predisposizione dei bilanci comunali.

Il piano finanziario e la relazione, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, del DPR citato, dovranno essere trasmessi entro il 30 giugno 2000 all'Osservatorio Nazionale sui rifiuti.

Per l'esercizio finanziario 1999 i comuni, qualora non abbiano provveduto in sede di predisposizione del bilancio preventivo 1999 alla redazione di un piano finanziario relativo al servizio di gestione dei rifiuti urbani, invieranno all'Osservatorio Nazionale sui rifiuti, presso la sede dell'ANPA, via Vitaliano Brancati 48, 00144 Roma, la scheda allegata alla presente circolare, debitamente compilata.

c) Comunicazione dei dati relativi alle componenti di costo della tariffa (articolo 9, comma 2, del DPR n. 158/99).

I comuni dovranno comunicare annualmente, ai sensi dell'articolo 11, comma 4, del decreto legislativo n. 22/97, i dati relativi alle componenti di costo della tariffa, suddivisi secondo quanto indicato al punto 2 dell'allegato 1 al DPR n. 158/99 e con le modalità previste dalla legge n. 70/94. Tali dati dovranno essere comunicati conformemente a quanto indicato nelle istruzioni per la compilazione del modello unico di dichiarazione di cui al DPCM 31 marzo 1999.

Ne consegue che tutti i comuni, anche se non tenuti ad applicare dal 2000 il metodo normalizzato, dovranno fare sì che la contabilità relativa al servizio di gestione dei rifiuti urbani sia strutturata in modo da poter ottemperare al predetto adempimento.

d) Attivazione di servizi di raccolta differenziata dei rifiuti e di misure atte alla contestuale valutazione quantitativa (articolo 9, comma 3 del DPR n. 158/99).

Il DPR n. 158/99 richiama l'obbligo, per i comuni, di attivare la raccolta differenziata dei rifiuti e precisa altresì che tale servizio deve essere avviato almeno a decorrere dal 1° gennaio 2000, onde poter garantire l'applicazione delle agevolazioni previste dall'articolo 49, comma 10 del decreto legislativo n. 22/97.

Ad eccezione della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, della quale si dirà in seguito, ai sensi dell'articolo 7 del DPR n. 158/99 le agevolazioni per la raccolta differenziata delle frazioni umide e delle altre frazioni sono applicate dai comuni attraverso l'abbattimento della parte variabile della tariffa di una quota proporzionale ai risultati conseguiti dalle utenze.

Ora, seppure è vero che i comuni che applicheranno la fase transitoria non saranno tenuti, nei primi due anni dall'entrata in vigore della tariffa, ad effettuare la suddivisione della tariffa stessa in parte fissa e in parte variabile, il combinato disposto degli articoli 7 e 9, comma 3, del citato DPR indica chiaramente che tutti i comuni dovranno comunque in modo di riconoscere degli sconti agli utenti che dimostrino di avere effettuato la raccolta differenziata sin dal 1° gennaio 2000, attraverso forme e modalità che dovranno essi stessi determinare. I comuni non in grado di attivare sin da tale data un adeguato servizio di raccolta differenziata e di valutazione delle quantità di rifiuti conferite potranno, ad esempio, strutturare almeno dei centri di raccolta dove gli utenti interessati potranno conferire i rifiuti, suddivisi per materia e tipologia secondo le istruzioni impartite dal comune medesimo, in cambio di un "bonus" di sconto che potrà essere riconosciuto a consuntivo sulla tariffa dovuta.

Per quanto riguarda, infine, la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico, si invitano tutti i comuni ad attivarsi per stipulare apposite convenzioni nell'ambito dell'Accordo quadro ANCI-CONAI, per poter provvedere a sottrarre dai costi da coprire attraverso le entrate tariffarie l'importo corrisposto dal CONAI secondo quanto previsto al punto 5 dell'allegato 1 al DPR n. 158/99.

A tal proposito è opportuno precisare che il coefficiente di riduzione di cui al comma 14 dell'articolo 49 del decreto legislativo n. 22/97 non è riferito né può essere applicato ai rifiuti di imballaggio, in

quanto questi ultimi sono oggetto di apposita disciplina ed i relativi costi di gestione sono posti a carico dei produttori e degli utilizzatori di imballaggi.

All'ANPA
Via V. Brancati, 48
00144 ROMA

Oggetto: Trasmissione dati di cui all'Allegato alla circolare del Ministro dell'ambiente del 7 ottobre 1999.

COMUNE DI ____
Provincia _____

Codice ISTAT	Residenti al 31.12.1998 n.	Tasso di copertura anno 1999 %	Importo totale spese di gestione anno 1999 lire	Importo totale ruolo principale anno 1999 lire
-----------------	----------------------------------	---	---	--

Data _____
Firma del Funzionario Responsabile _____

N.B. I dati devono essere desunti dalla deliberazione delle tariffe TARSU determinate contestualmente al bilancio di previsione anno 1999