



Piano d'Azione Locale



Verso una gestione sostenibile di rifiuti

2007_febbraio

consulenza tecnica e facilitazione:



piano di azione locale

RIFIUTI E TERRITORIO



verso il passaggio tassa tariffa

documento realizzato all'interno del processo di Agenda21Locale
dei Comuni di:

**Brivio
Calco
Casatenovo
Imbersago
Lomagna
Montevecchia
Olgiate Molgora
Robbiate
Verderio Inferiore
Verderio Superiore**

consulenza tecnica e facilitazione:



responsabile di progetto: Giuseppe Maffeis g.maffeis@terraria.com
documento a cura di Cristina Bollini c.bollini@terraria.com
con la collaborazione di Grazia Morelli g.morelli@terraria.com

2007_febbraio

Questo documento da conto del percorso di lavoro collettivo di nove dei Comuni aderenti ad A21L, cui si è aggiunto Casatenovo, attraverso il quale si sono individuati **gli orientamenti** funzionali alla definizione di uno scenario di gestione dei rifiuti nell'ottica del passaggio taxa-tariffa. In particolare si è valutato l'impatto di una suddivisione dei costi di gestione in proporzione alla produzione dei rifiuti per le diverse utenze puntando a sensibilizzare gli abitanti e le imprese ad una riduzione degli stessi con uno stile di vita sostenibile, così da affrontare il tema attraverso un approccio sinergico di tutela ambientale ed equità sociale e contributiva.

È opportuno mettere in evidenza come il percorso svolto sia stato programmaticamente collettivo e partecipato, in quanto manifesta la consapevolezza che solo attraverso una condivisione allargata dei suoi futuri esiti si possa inscrivere tale sforzo all'interno di un processo di costruzione di politiche gestionali coese e in grado di porre le amministrazioni locali con coerenza e autorevolezza nel panorama normativo di lungo periodo. Le difficoltà tecniche incontrate nella ricostruzione di un dettagliato piano finanziario da un lato, e l'attuale indeterminazione del quadro normativo dall'altro, hanno determinato la necessità di estendere la fase conoscitiva e circoscrivere gli esiti attuativi del percorso ad una condivisione dei principi e delle strategie future.

In dettaglio, l'esito del percorso qui delineato è costituito da questo dossier sul sistema rifiuti che individua:

- le aspettative, le intenzioni e i relativi obiettivi scaturiti dall'indagine che ha coinvolto gli Assessori ed i tecnici rappresentativi differenti Comuni coinvolti
- il passaggio taxa-tariffa e la definizione dei possibili scenari gestionali e l'esplicazione dei caratteri tecnici e metodologici
- le azioni da implementare per il raggiungimento degli obiettivi programmatici.

Tale dossier definisce quindi il quadro tecnico-programmatico che mette a coerenza le intenzionalità dei comuni dell'area e rispetto al quale indirizzare verso obiettivi di una metodologia comune e condivisa.

0.	premessa.....	5
0.1	<i>il tema</i>	<i>5</i>
0.2	<i>il percorso di lavoro</i>	<i>5</i>
1.	il processo partecipato.....	6
1.1	<i>Intervista agli Assessori dei comuni interessati</i>	<i>6</i>
1.2	<i>gli incontri</i>	<i>7</i>
2.	linee di sviluppo	11
2.1	<i>prospettive future</i>	<i>11</i>

0. premessa

0.1 *il tema*

Il gruppo tematico "Rifiuti" ha l'obiettivo di costruire in maniera partecipata una strategia condivisa di applicazione della tariffa rifiuti nei dieci comuni (nove dell'AG 21 meratese più il Comune di Casatenovo) che prevede un approccio orientato ai principi di equità sociale, ossia proporzionalità al costo del servizio di gestione in funzione della tipologia e della quantità dei rifiuti prodotti, e alla copertura complessiva dei costi economici.

Per affrontare, e ancor prima per sensibilizzare e comprendere tale tematica, e gli aspetti tecnico-metodologici che gravitano su di essa, ci si è avvalsi della competenza e del contributo tecnico della Scuola Agraria del Parco di Monza, che ha accompagnato e orientato il tavolo verso una migliore e più approfondita conoscenza dei metodi, strumenti e delle ricadute, in termini di nuove visioni di gestione amministrativa/finanziaria, del passaggio tassa-tariffa.

Lo scenario che si intende perseguire è quello del passaggio e quindi della sostituzione della tassa sui rifiuti (TARSU) con la tariffa (TIA).

La TARSU rappresenta la tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni ed è dovuta da tutti i cittadini che occupano e detengono locali e aree scoperte adibiti a qualsiasi uso (sono escluse le aree comuni del condominio, le aree scoperte di pertinenza o accessorie di abitazioni civili, le aree a verde) nel territorio comunale. Il tributo è dovuto sia per le abitazioni, che per le attività economiche e non (Enti, Associazioni, etc.) ed è calcolata in base alla superficie dei locali occupati a prescindere dal numero di persone che li detengono. Oltre a variare da Comune a Comune la TARSU cambia anche a seconda dell'uso cui l'immobile è destinato.

La TIA rappresenta la tassa di igiene ambientale, ossia il nuovo sistema di finanziamento comunale della gestione dei rifiuti che ha come finalità la creazione di un sistema integrato dei rifiuti con la riduzione della produzione, il riciclo attraverso la raccolta differenziata, il recupero energetico e la minimizzazione dell'uso delle discariche. La tariffa è lo strumento attraverso il quale coprire tutti i costi sostenuti per la gestione del ciclo dei rifiuti urbani e assimilati (raccolta, trattamento, trasporto e smaltimento), compresa la pulizia delle strade e delle aree pubbliche. La tariffa prevede il tributo oltre che in base alla superficie dei locali occupati anche in base ai rifiuti effettivamente prodotti e esattamente per quanto usufruiscono di tutti i servizi.

La condivisione di questo percorso ha pertanto lo scopo di individuare uno scenario del passaggio a tariffa il più possibile omogeneo nell'ambito territoriale dei comuni partecipanti, basato su obiettivi politici condivisi tra tutti i Comuni, e nel contempo contestualizzato nel singolo comune nell'applicazione della tariffa rifiuti in modo da tener conto delle specificità degli stessi.

0.2 *il percorso di lavoro*

Il percorso di lavoro effettuato all'interno del processo di Agenda21 Locale, orientato ad una metodologia comune per la definizione condivisa di un sistema di tariffa (TIA) a sostituzione della tassa sui rifiuti (TARSU), si è articolato attraverso le seguenti fasi:

Fasi

1. intervista agli Assessori dei Comuni interessati;
2. incontro del 19/06/06 e del 15/07/06 presentazione del metodo di “tariffa” secondo il DPR 158/99;
3. incontro del 28/09/06 raccolta dei dati presso gli Uffici Tecnici e gli Uffici Tributi Comunali e ed elaborazione in un Piano Finanziario;
4. incontro del 28/11/06 presentazione della prima simulazione di applicazione della TIA ai comuni partecipanti - SIM1.0;
5. incontro del 16/12/06 presentazione della seconda simulazione SIM1.2, e delle varianti SIM 2.0 e SIM 3.0;

Tale percorso di lavoro ha visto la partecipazione attiva sia dei soggetti con ruolo amministrativo sia di quelli con responsabilità tecniche.

1. il processo partecipato

Il tavolo Rifiuti, per la complessità e articolazione del tema, è stato accompagnato sin dalle prime fasi di attivazione da un processo partecipativo supportato da TerrAria s.r.l., così da facilitare in primo luogo la comprensione dei contenuti tecnici da lato e dall'altro l'implementazione delle aspettative dei partecipanti all'interno del processo.

1.1 *Intervista agli Assessori dei comuni interessati*

Il lavoro del gruppo tematico è cominciato con un'indagine telefonica agli Assessori dei Comuni coinvolti per definire le aspettative dei partecipanti verso il lavoro del gruppo tematico. Questo primo confronto, rilevato singolarmente per ogni partecipante, ha dato modo di orientare la scelta del tipo di metodologia da utilizzare per definire un sistema tariffario condiviso e la scelta dei valori dei coefficienti per la predisposizione delle simulazioni.

A titolo orientativo è stato richiesto ai dieci Assessori all'Ambiente dei comuni coinvolti di dare una priorità a cinque obiettivi conseguibili attraverso il metodo TIA. Gli Assessori hanno espresso, con un buon grado di accordo la seguente graduatoria:

1. Tutela ambientale	29,3%
2. Equità sociale	21,1%
3. Equità contributiva	17,7%
4. Risparmio economico	16,3%
5. Copertura integrale dei costi	15,6%

A commento di questa graduatoria sono stati segnalati alcuni aspetti critici del passaggio al sistema TIA. In particolare si è voluto porre l'attenzione sull'aumento dei costi per determinate categorie di utenza (fasce deboli, ad es. le famiglie numerose), mentre alcuni comuni hanno manifestato la preoccupazione dell'abbandono dei rifiuti sul territorio e le lamentele da parte degli abitanti.

Nella successiva domanda le risposte riguardanti quale tipologia di utenza potrebbe sostenere il carico maggiore dell'incremento, l'esito della valutazione è stato il seguente:

- | | |
|--------------------------|-------|
| 1. Utenze non domestiche | 38,6% |
| 2. Utenze domestiche | 36,4% |
| 3. Principio di equità | 25,0% |

Le risposte in questo caso non hanno individuato una prevalenza netta tra la categoria delle utenze domestiche e non domestiche, mentre un Assessore su quattro concorda per un sistema equo tra le due categorie.

Infine, è stato richiesto in che modo un sistema "TIA" potrebbe essere condiviso nel territorio coinvolto nel percorso. Cinque assessori su otto concordano sulla necessità di basarsi su una condivisione dei principi con una variabilità dei costi, mentre i restanti tre ritengono possibile la definizione di un costo analogo tra i comuni per le stesse categorie di utenza.

In sintesi, il quadro che è emerso dalle interviste appare caratterizzato da un orientamento verso una maggiore sostenibilità ambientale della gestione dei rifiuti che deve tenere in rilevante considerazione l'equità sociale e la tutela delle categorie di utenza deboli e le possibili ripercussioni sul territorio (accettabilità sociale, abbandono dei rifiuti, ...). Tutti gli assessori hanno previsto un aumento dei costi, ma, rispetto al criterio di suddivisione del maggior onere economico non vi è unanimità di vedute. Resta la necessità di poter gestire in autonomia gli aspetti economici di dettaglio pur condividendo principi guida comuni.

1.2 *gli incontri*

Gli incontri del 19 giugno e del 15 luglio 2006 hanno visto la partecipazione di Assessori e tecnici comunali per una presentazione, da parte dei tecnici della Scuola di Agraria di Monza, delle caratteristiche della "TIA", le possibili forme di applicazioni (metodo presuntivo e metodo puntuale) e il piano di lavoro per arrivare alla definizione delle simulazioni per verificare i rincari per le diverse categorie di utenze.

Indicativamente il *metodo presuntivo* consiste nello stabilire la suddivisione fra gli utenti dei costi variabili attraverso l'applicazione dei coefficienti di produttività dei rifiuti che sono diversi per ogni categoria, oltre 30, da moltiplicare per la superficie occupata. Risulta essere il metodo più comune e semplice perché non richiede modifiche al sistema di gestione, ma risulta comunque essere meno efficiente poiché si discosta poco dalla tassa. Il *metodo puntuale*, applicato solo nel 20% dei Comuni d'Italia, si basa su dati oggettivi (ad es. il peso dei rifiuti indifferenziati prodotti dalla singola utenza domestica) e risulta essere un metodo ideale, poiché ottiene la massima efficienza nell'attribuzione del costo alla reale produzione dei rifiuti, anche se per contro è complicato da attuarsi piuttosto costoso.

L'obiettivo della TIA consiste nel suddividere i costi di gestione in proporzione alla produzione dei rifiuti per le diverse utenze puntando a sensibilizzare gli abitanti e le imprese ad una riduzione degli stessi con uno stile di vita sostenibile.

Il passaggio obbligato per arrivare a questo risultato consiste nella definizione di un Piano Finanziario che espliciti tutte le voci di costo inerenti la gestione dei rifiuti con la finalità di coprire il 100% dei costi con la tariffa. Durante l'incontro è stato presentato anche il quadro normativo di riferimento segnalando come il Decreto Legislativo 152/2006 ha sostituito il precedente quadro di riferimento, e i decreti attuativi nonché la stessa legge finanziaria possono modificare i termini e gli obblighi per l'entrata in vigore della TIA. Questa incertezza ha orientato il lavoro verso la definizione del Piano Finanziario da parte dei singoli co-

muni con il supporto della Scuola di Agraria in modo da concentrarsi su quelle attività che non saranno suscettibili di modifiche rilevanti da parte dei regolamenti attuativi.

Il Piano Finanziario a supporto del sistema tariffa riunisce tutti i costi imputabili alla gestione dei rifiuti. Una considerevole parte del lavoro è stata svolta dagli uffici tecnici e dagli uffici tributi comunali per individuare le voci di spesa. Inoltre, il lavoro non è stato svolto solo per gli aspetti contabili, ma anche per quanto riguarda la realizzazione e l'aggiornamento di un database contenente le informazioni come il numero di abitanti per abitazione e le relative metrature, le tipologie di esercizi commerciali e di attività industriali e le superfici dichiarate a ruolo. La sistematizzazione di questi dati per i dieci comuni ha richiesto più passaggi di quanto previsto.

L'incontro del 28 settembre 2006 è stato dedicato principalmente ai tecnici comunali per individuare i dati necessari reperibili presso gli uffici per la predisposizione del Piano Finanziario per ogni Comune. Il lavoro svolto dagli uffici comunali ha portato alcuni effetti positivi diretti tra i quali un aggiornamento dei dati, la riorganizzazione dell'archivio dei dati e l'emersione di irregolarità e elusione.

Una volta ricostruito il Piano Finanziario si passa a stabilire la tariffa in proporzione alla produzione dei rifiuti legata alle diverse categorie di utenza, domestica e non domestica ed in base ai costi sostenuti dalla gestione dei rifiuti che a loro volta si suddividono in costi fissi e costi variabili. I costi fissi riguardano le spese che non dipendono dalla quantità di rifiuti prodotti (es. costi di ammortamento, spazzamento strade, ...) mentre i costi variabili sono legati ai quantitativi di rifiuti prodotti.

Il metodo presuntivo, scelto dai consulenti della Scuola di Agraria di Monza per la determinazione della tariffa, non definisce l'esatta produzione dei rifiuti da parte delle specifiche utenze, ma imposta il metodo attraverso l'applicazione dei coefficienti (k_a , k_b , k_c , k_d) definiti nelle tabelle del DPR 158/99 sulla base delle caratteristiche (per le utenze domestiche k_a : in base ai mq per abitante e k_b : in base alla dimensione della famiglia; mentre per le utenze non domestiche k_c : in base ai mq a ruolo e k_d : in base a mq a ruolo).

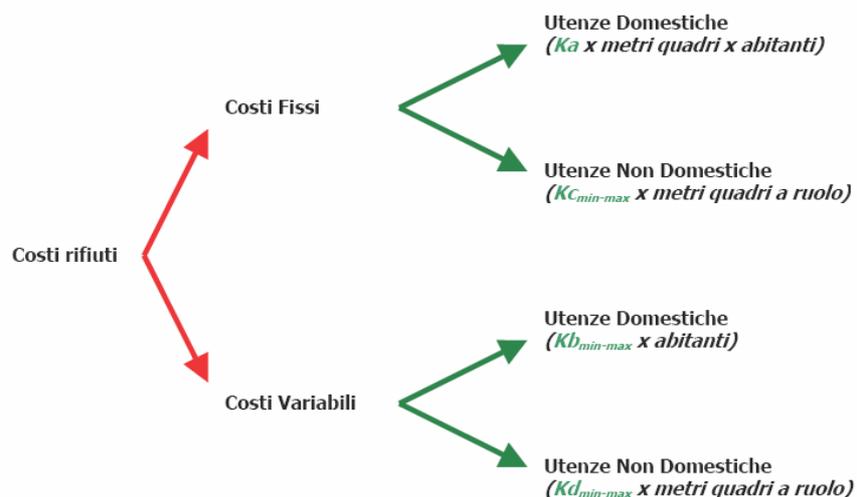


Fig. 1 – Schema della suddivisione dei costi per la determinazione della tariffa sui rifiuti

A partire dalle informazioni raccolte e organizzate dai comuni è stata realizzata dalla Scuola di Agraria di Monza e presentata il 28 novembre la prima simulazione dell'applicazione della TIA ai vari comuni partecipanti (SIM 1.1) con lo scopo di verificare la differenza in

termini di rincaro rispetto all'attuale tasso. La simulazione SIM 1.1 è stata basata sulle somme che i comuni hanno ricevuto dalla TARSU nel 2005.

Sembra utile sottolineare che i coefficienti Kc min-max e Kd min-max variano all'interno della categoria delle utenze non domestiche per la tipologia di attività, che può essere più (come ristoranti, bar, centri commerciali,...) o meno incidente sulla produzione di rifiuti, inoltre sono ulteriormente variabili in un intervallo di valori tra un massimo e un minimo.

Il criterio comune (Fig. 1 – frecce rosse) alle diverse Amministrazioni è stata la percentuale di suddivisione tra Costi Fissi (34%) e Costi Variabili (66%). La definizione delle percentuali è stata elaborata a partire dai dati rilevati nei Piani Finanziari dei Comuni aderenti al tavolo, che presentavano in modo chiaro e ripercorribile le voci di costo sotto forma disaggregata e completa, pertanto i valori inerenti i costi fissi e quelli variabili scaturiscono da un campione ridotto di quattro Comuni.

Secondo la simulazione i Comuni possono modulare in maniera autonoma i costi della TIA nella suddivisione (Fig. 1 - frecce verdi) dei costi tra utenze domestiche e non domestiche e sulle categorie merceologiche delle utenze non domestiche variando entro un massimo e un minimo, i valori dei coefficienti Kb, Kc, Kd (Fig. 1 – coefficienti in verde).

Da una prima analisi dei dati è emerso che la TARSU non copre il 100% dei costi individuati per la gestione dei rifiuti che vengono quindi sanati togliendo risorse ad altre voci del bilancio comunale. La SIM 1.1 pur presentando in pratica la metodologia, non ha potuto fornire dei dati sufficientemente precisi in quanto sono state riscontrate diverse lacune nella compilazione dei Piani Finanziari. Questo ha richiesto l'organizzazione di un ulteriore incontro per verificare i risultati completi.

Durante l'incontro del 16 dicembre è stata presentata la simulazione (SIM1.2) con i dati dei piani finanziari completi. A questa sono stati aggiunti i risultati di una seconda simulazione (SIM2.0) organizzata con la stessa metodologia della precedente ma basandola sulla copertura del 100% dei costi. A titolo di riferimento è stata fatta una simulazione SIM3.0 considerando i dieci comuni come un unico comune complessivo. In questo modo è stato fornito un parametro di riferimento medio tra le diverse realtà delle Amministrazioni partecipanti.

Per rappresentare le diverse realtà e permettere un confronto, è stata considerata la media delle superfici abitative per nuclei familiari suddivisi per numero di componenti. Per valutare i casi estremi, sono state considerate le superfici minime intese come la metà della superficie media e le superfici massime come la superficie media più il suo 50%. Di seguito si riportano i grafici della simulazione "aggregata" SIM3.0.

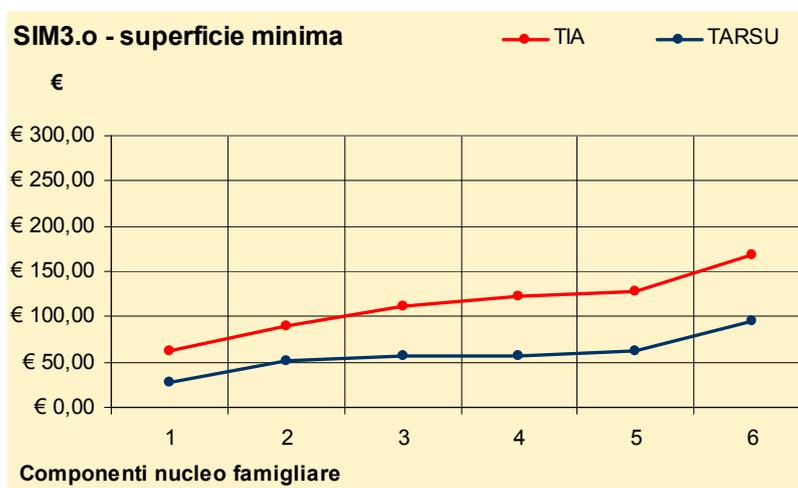


Fig. 2 – Confronto tra TARSU e TIA per numero di componenti per famiglia in abitazioni più piccole della media

Confrontando l'andamento della TIA rispetto alla TARSU è possibile notare come l'incremento di costo aumenta con l'incremento dei componenti ed in particolare passando da 5 a 6 componenti per famiglia.

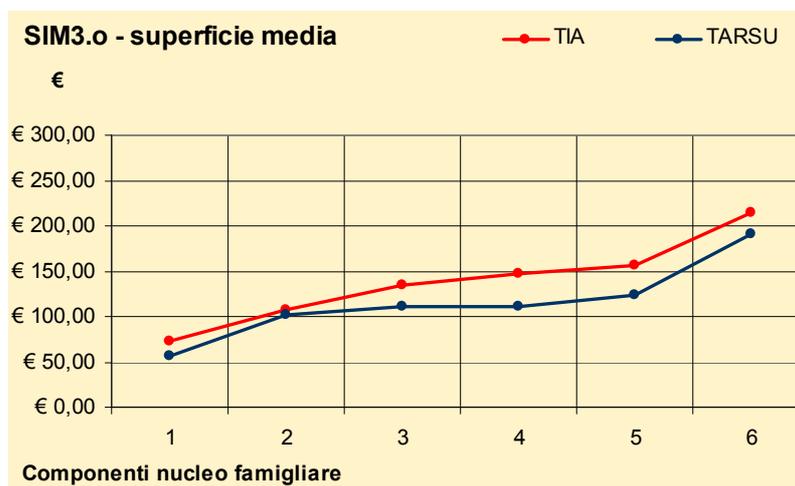


Fig. 3 – Confronto tra TARSU e TIA per numero di componenti per famiglia in abitazioni medie

Considerando invece le superfici medie, l'incremento del costo è minore anche se più elevato per nuclei familiari di 4 o 5 componenti.

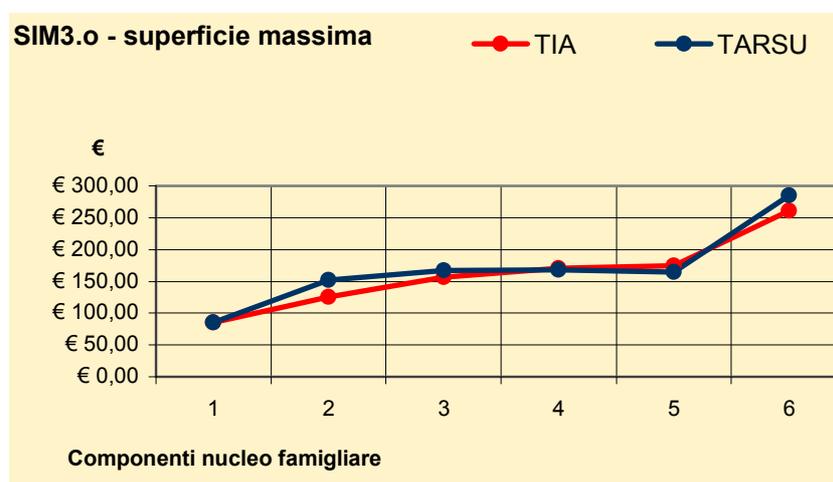


Fig. 4 – Confronto tra TARSU e TIA per numero di componenti per famiglia in abitazioni più grandi della media

Nel caso delle superfici maggiori la TIA avvantaggia i nuclei familiari numerosi. In conclusione il passaggio da TARSU a TIA comporta un incremento di costo soprattutto per i coloro che abitano in residenze mediamente più piccole e per i nuclei familiari numerosi, mentre viceversa avvantaggia quei nuclei più numerosi che vivono in case mediamente più grandi. I valori dell'incremento possono essere anche significativi fino ad un valore massimo di 73 € per i nuclei familiari di 6 componenti in residenze mediamente piccole.

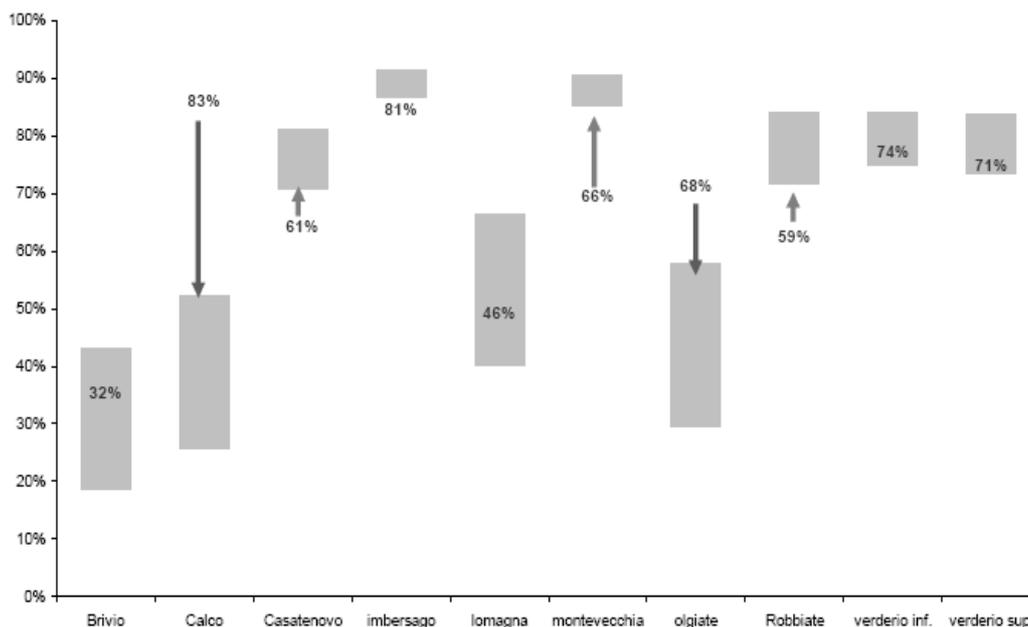


Fig. 5 – Confronto tra quota di rifiuti prodotti dalle utenze domestiche (numero in percentuale) rispetto alla quota di costi sostenuti (barra grigia)

Confrontando la quota dei costi sostenuta dalle utenze domestiche (Fig. 5 - valore in percentuale) rispetto alla quota di rifiuti prodotti (Fig. 5 – barra grigia) risultano evidenti delle significative differenze. Solo in quattro comuni su dieci le utenze domestiche pagano effettivamente in proporzione a quanto producono, in due pagano meno in proporzione ed in tre pagano in proporzione di più.

2. linee di sviluppo

Questa sezione segna il passaggio dalla parte precedente, più analitica e conoscitiva, a quella critica e propositiva, poiché è evidente che tale processo non si è esaurito con quanto fatto, visto che l'esito del lavoro di gruppo non è stato un sistema di tariffazione immediatamente applicabile, ma l'identificazione e la definizione di un macro modello comune e condiviso di gestione finanziaria dei rifiuti, ossia una tappa determinante/basilare per la futura realizzazione stessa del sistema tariffario.

Sembra utili sottolineare che questo tavolo, a differenza degli altri due legati al tema della mobilità e dell'energia, ha dovuto affrontare un tema meno consolidato e pertanto sperimentale con difficoltà tecniche e normative che connotano il modello stesso della Tariffa.

2.1 prospettive future

L'esito del lavoro svolto dal gruppo tematico è consistito in:

- un sistema comune di sistematizzazione e organizzazione dei dati riguardanti le utenze domestiche e non domestiche della raccolta rifiuti comunale,

- nella definizione di un Piano Finanziario organizzato sulle stesse voci di costo per la maggior parte delle Amministrazioni permettendo un confronto ed una armonizzazione delle iniziative future,
- durante questo lavoro gli uffici tecnici hanno acquisito la metodica alla base del Piano Finanziario della TIA che gli permetterà un'attuazione più semplice nel momento in cui sarà definita per legge l'entrata in vigore della tariffa,
- i dati elaborati inoltre permettono di conoscere i valori di incremento per le diverse categorie, rendendo possibile la verifica con le Amministrazioni delle differenti possibilità di azione per arrivare all'applicazione "sostenibile" della TIA con la copertura del 100% dei costi dei rifiuti,
- si è definita una metodologia comune di costruzione della tariffa almeno fino alla suddivisione in costi fissi e variabili, lasciando discrezionalità ai singoli comuni nella determinazione dei coefficienti più adeguati al contesto specifico.

Dal punto di vista tecnico operativo le azioni future per l'attuazione della tariffa potranno essere volte a definire:

- un passaggio graduale verso la copertura al 100% completando la disaggregazione delle voci di costo dei Piani Finanziari dei comuni individuando una strategia comune che consenta una maggiore equità territoriale ed una maggiore spendibilità nei confronti dell'utenza delle scelte adottate,
- individuazione e monitoraggio futuro di obiettivi di qualità e sostenibilità ambientale nel tempo da raggiungere con il passaggio alla tariffa,
- individuazione di modalità di compensazione e sostegno per le categorie deboli;
- individuazione di forme di economia di scala tra i comuni per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti.

Il passaggio da tassa a tariffa ha richiesto uno sforzo maggiore da parte dei partecipanti e la necessità di tempi più dilatati per definire, metabolizzare, impostare e in un secondo tempo acquisire un metodo comune da parte di tutti i portatori di interesse, ed in futuro lo stesso sarà necessario per l'utenza: i cittadini e le aziende

La realizzazione di queste attività sarà in parte condizionata dalla nuova normativa presente nel Dlgs 152 del 2006 e relativi decreti attuativi e con gli obiettivi del prossimo Piano Provinciale dei Rifiuti.