

**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE TESTO UNICO SUI SERVIZI
PUBBLICI LOCALI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE
(ATTO DEL GOVERNO N. 308)**

Roma, 25 luglio 2016

Lo schema di decreto legislativo in esame, all'articolo 16 (Titolo IV, Capo II), prevede l'attribuzione all'Autorità di regolazione per l'energia, reti e ambiente – con un significativo cambio di direzione rispetto a quanto fino ad oggi previsto – delle funzioni di regolazione e di controllo dei servizi afferenti al ciclo dei rifiuti, espressamente inclusi tra i servizi a rete.

Con questa iniziativa va dato atto all'Esecutivo di voler finalmente trovare una soluzione al *vulnus* esistente legato alla mancanza, a livello nazionale, di una disciplina organica del prelievo dovuto alla produzione di rifiuti.

Le prestazioni di raccolta, gestione e controllo dei rifiuti costituiscono un servizio pubblico locale essenziale, universale e divisibile, che deve essere assicurato su tutto il territorio nazionale, relativamente a tutte le situazioni astrattamente idonee a produrre rifiuti e che, per quanto riguarda il prelievo fiscale, ha generato notevoli incertezze ed incongruenze.

Preliminarmente pare opportuno dare conto, in estrema sintesi, delle molteplici modifiche normative che si sono succedute nel corso degli ultimi anni.

Il decreto-legge n. 201 del 2011 (convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214) ha avviato la razionalizzazione delle diverse forme di prelievo vigenti – TARSU, TIA 1 e TIA 2 – istituendo un nuovo unico tributo, la TARES, a totale copertura dei costi relativi alla gestione del servizio. La legge di stabilità del 2014 (n. 147/13) ha, successivamente, introdotto – in sostituzione della TARES e degli altri prelievi esistenti sui rifiuti – la TARI, destinata a finanziare integralmente i costi del servizio di raccolta e smaltimento, nel rispetto del principio comunitario “chi inquina paga”.

Per altro verso, con il decreto legislativo n. 216 del 2010 (attuativo della legge n. 42/09, in materia di federalismo fiscale), il legislatore ha introdotto, nel nostro ordinamento, il criterio del fabbisogno standard, che costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica. In questo contesto, la legge di stabilità 2016 (n. 208/15) ha previsto, a decorrere dal 2018, che, nella determinazione dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio rifiuti, i Comuni debbano avvalersi “anche delle risultanze dei fabbisogni standard”.

Non appare superfluo ricordare, altresì, che il prelievo sui rifiuti viene calcolato sull'ampiezza dell'immobile sottoposto allo stesso e non sulla reale produzione dei rifiuti medesimi, in tal modo prevedendosi il pagamento anche in caso di immobile non utilizzato (in quanto sono tassabili tutti i locali, posseduti o detenuti, oggettivamente idonei all'uso anche se di fatto non utilizzati); il che costituisce un'evidente stortura ed una palese illogicità.

Come detto nel Titolo IV, Capo II dello schema di decreto legislativo in esame, l'articolo 16 prevede l'attribuzione all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (ridenominata Autorità di regolazione per l'energia, reti e ambiente – ARERA) delle funzioni di regolazione e di controllo dei servizi afferenti al ciclo dei rifiuti, espressamente inclusi tra i servizi a rete.

Sono attribuite, nello specifico, le funzioni in materia di: emanazione delle direttive per la separazione contabile e amministrativa della gestione; valutazione dei costi delle prestazioni per area geografica e per categorie di utenti; definizione dei livelli di qualità dei servizi, con il coinvolgimento in fase istruttoria delle Regioni, dei gestori e delle associazioni dei consumatori, nonché vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi; tutela dei diritti degli utenti anche tramite la valutazione dei reclami e delle segnalazioni presentati dagli stessi.

Gli obiettivi che – come rilevato nella relazione al provvedimento – devono essere perseguiti sono, tra gli altri:

1. il miglioramento del sistema di regolazione del ciclo dei servizi di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati;
2. la garanzia di accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee, sull'intero territorio nazionale, nonché di adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione.

Appare opportuno sottolineare come da più parti venga denunciato che la spesa per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani sia in costante aumento. E ciò, sia per quanto riguarda il costo sostenuto dai contribuenti sia per quanto attiene alle risorse impegnate dal Paese per la gestione.

In particolare, da elaborazioni svolte su dati Siope–Ministero dell'economia da *Il Sole 24ore*, emerge che la riscossione della tassa/tariffa rifiuti nel 2015 continua ad essere sempre in crescita.

Area geografica	Valori in milioni di €	Differenza % sul 2014
Nord/Est	1.387,5	+ 5,9
Nord/Ovest	2.299,6	+ 8,7
Centro	2.010,4	+ 15,8
Sud	2.043,5	+ 10,5
Isole	938	+ 2,9
ITALIA	8.679	+ 9,6

Fonte: elaborazioni Il Sole 24 ore su dati Siope–Ministero dell'economia e delle finanze

Anche nel Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica redatto dalla Corte dei Conti, si evidenzia come le risorse impegnate dal Paese per la gestione di tale servizio ambientale, nel periodo tra il 1997 ed il 2010, siano andate grado a grado incrementandosi. Nello specifico, dall'analisi dei dati Istat aggregati della serie storica citata, emerge che, nel 2010, 22 miliardi di euro (pari all'1,4% del Pil) sono stati spesi per i consumi intermedi delle imprese e delle utenze civili per la gestione dei rifiuti, ossia oltre il doppio rispetto alla spesa registrata nel 1997. Il 63% della spesa nazionale della gestione dei rifiuti è sostenuta dalle imprese ed il 34% dalle famiglie. Mentre il restante 3% dalla PA e dalle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie.

Da uno studio redatto dal Servizio Politiche Territoriali della UIL (cfr. allegato) si evince che la tariffa rifiuti ha subito, in quattro anni, aumenti medi del 32,4% (3,3% tra il 2014 ed il 2015). Nel 2015 il costo medio della TARI – specifica lo studio – è stato di 296 euro, con un innalzamento, negli ultimi quattro anni, di 72 euro (10 euro nell'ultimo anno di riferimento).

Peraltro, la possibilità di eventuali, ulteriori aumenti della tassa rifiuti è concreta: la richiamata legge di stabilità 2016 ha posto vincoli alle scelte tributarie delle Amministrazioni territoriali inibendo, limitatamente al 2016, l'applicazione di ogni aumento di tributi e addizionali, salvo per quanto riguarda la TARI, esclusa espressamente da tale disposizione.

È noto che il settore dei rifiuti rappresenta una filiera complessa che comprende molteplici attività: igiene urbana, raccolta differenziata dei rifiuti delle diverse frazioni, riciclo di materia (in coerenza con i principi comunitari di massimizzazione), recupero di energia, trattamento e smaltimento.

I modelli privilegiati dagli operatori sono orientati al decentramento sul territorio e caratterizzati da una gestione frammentata con ridotte economie di scala.

Attualmente il mercato della gestione dei rifiuti urbani si presenta composto da operatori di piccole dimensioni con criticità diffuse in materia di concorrenza, principalmente a causa del frequente ricorso ad affidamenti diretti dei servizi, senza gara e con durate prolungate nel tempo.

Ciò ha impedito il confronto concorrenziale, con risvolti negativi in termini di efficienza del servizio.

Nemmeno la costituzione di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) ha svolto un ruolo strategico per l'esecuzione di tale servizio.

Difatti, dall'indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani condotta, nel 2015, dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, emerge che "un sovradimensionamento dei bacini di affidamento di fatto favorisce operatori di matrice pubblica (circa il 50% dei soggetti operanti nel mercato, corrispondente al 70% del valore totale generato dal settore)".

Trattasi, pertanto, di imprese che presumibilmente già di per sé sono favorite anche nel caso in cui si proceda ad un confronto competitivo, a causa del conflitto di interessi in cui versano gli Enti locali, e di conseguenza Enti di governo degli ATO, in ragione del duplice ruolo di soggetti affidanti il servizio e azionisti dell'impresa che svolge il servizio medesimo.

L'Autorità, partendo dagli impulsi provenienti dal legislatore europeo – tra i quali, a titolo esemplificativo, si ricorda la gerarchia dei rifiuti e la responsabilità estesa al produttore – ha altresì posto l'accento sulle criticità concorrenziali legate alla gestione della frazione differenziata dei rifiuti. Difatti il decreto Ronchi nel recepire le disposizioni della Direttiva 94/62/CE, aveva strutturato un rigido sistema di gestione imponendo ai produttori ed ai fornitori di materiali di imballaggio, ai fabbricanti, ai trasformatori e agli importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio, di aderire al CONAI per il ritiro degli imballaggi primari. Il CONAI è il consorzio più grande d'Europa con oltre 1.000.000 di imprese iscritte ed è a capo di un apparato consortile che si articola in diversi consorzi di filiera in base alla materia di cui sono composti gli imballaggi. Nel corso degli anni ha assunto un vero e proprio monopolio del sistema che non consente di raggiungere tutti gli obiettivi propri del principio di responsabilità estesa del produttore che, invece, un vero mercato dei sistemi di gestione consentirebbe di conseguire con maggiore efficacia.

Confedilizia guarda con estremo favore all'attribuzione alla sopra citata Autorità di regolazione per l'energia, reti e ambiente – ARERA, della definizione degli indicatori e dei parametri di efficienza del servizio, della redazione di contratti-tipo, al fine di superare le asimmetrie informative esistenti tra gli Enti locali ed i soggetti affidatari del servizio, della definizione delle metodologie e delle modulazioni tariffarie, della vigilanza e del controllo sulle attività degli Enti locali competenti, evidenziando, però, la necessità di introdurre tra i soggetti coinvolti, nella fase istruttoria, per la valutazione dei costi delle prestazioni per area geografica e per categorie di utenti, anche esponenti della proprietà immobiliare, che sono tra coloro che sovente sono soggetti al pagamento del servizio.

Si renderebbe, altresì, necessario intervenire sul sistema CONAI cercando di superare l'assenza di una reale concorrenza mediante la sostituzione dell'attuale modello con altro di regolazione centralizzata e tecnica, nonché con la predilezione di modelli concorrenziali di assolvimento degli obblighi derivanti dalla responsabilità o sfruttamento della "leva concorrenziale" per raggiungere gli obiettivi ambientali.

Si allegano le tabelle dello studio redatte a cura del Servizio Politiche Territoriali della UIL

TARI 2015: I COSTI NELLE CITTA' METROPOLITANE

UtENZE domestiche famiglia con 4 componenti e appartamento di 80 mq. Le tariffe 2012 sono comprensive del tributo provinciale ambientale (1% max 5%) e delle Addizionali EX ECA o IVA al 10%, le tariffe della TARES sono comprensive del tributo provinciale ambientale e della parte servizi (30 centesimi al mq.); la TARI 2014-2020 è comprensiva del tributo provinciale ambientale

CITTA'	TIA/TARSU 2012 IN EURO	TARES 2013 IN EURO	TARI 2014 IN EURO	TARI 2015 IN EURO	DIFFERENZA 2014/2015	DIFFERENZA 2012/2015
Bari	251,16	301,74	307,70	307,70	0	22,5
Bologna	217,12	223,60	221,76	228,50	3,0	5,2
Cagliari	242,72	519,21	480,65	449,65	-6,4	85,3
Firenze	182,09	260,25	229,29	237,85	3,7	30,6
Genova	214,12	321,00	321,25	330,15	2,8	54,2
Milano	253,00	347,78	321,90	331,35	2,9	31,0
Napoli	427,80	484,90	448,05	435,70	-2,8	1,8
Palermo	210,58	315,57	307,40	289,45	-5,8	37,5
Reggio Calabria	240,12	530,88	441	430,66	-2,3	79,4
Roma	310,98	334,98	322,86	318,02	-1,5	2,3
Torino	215,18	225,22	245,01	262,25	7,0	21,9
Venezia	325,00	346,63	320,92	334,30	4,2	2,9
Totale nazionale	259,06	334,62	320,61	321,44	0,3	24,1

Elaborazione UIL Servizio Politiche Territoriali

TARI 2015: I COSTI IN 103 CITTA' CAPOLUOGO PROVINCIA

UtENZE domestiche famiglia con 4 componenti e appartamento di 80 mq. Le tariffe 2012 sono comprensive del tributo provinciale ambientale (1% max 5%) e delle Addizionali EX ECA o IVA al 10%, le tariffe della TARES sono comprensive del tributo provinciale ambientale e della parte servizi (30 centesimi al mq.); la TARI 2014-2020 è comprensiva del tributo provinciale ambientale

CITTA'	Tia/Tarsu 2012 in euro	Tares 2013 in euro	Tari 2014 in euro	Tari 2015 in euro	Differenza percentuale 2014- 2015	Differenza percentuale 2012- 2015
Agrigento	406,36	442,20	389,32	404,54	3,9	-0,4
Alessandria	389,40	411,94	400,74	387,94	-3,2	-0,4
Ancona	146,28	232,17	217,17	245,83	13,2	68,1
Aosta	179,00	223,00	276,64	293,12	6,0	63,8
Arezzo	276,50	314,26	327,45	329,58	0,7	19,2
Ascoli Piceno	138,92	163,24	148,68	160,44	7,9	15,5
Asti	272,45	384,56	395,17	419,21	6,1	53,9
Avellino	186,48	348,00	424,36	398,70	-6,0	113,8
Bari	251,16	301,74	307,70	307,70	0	22,5
Belluno	195,30	210,51	171,45	161,29	-5,9	-17,4
Benevento	276,92	471,00	433,79	453,60	4,6	63,8
Bergamo	223,46	247,47	212,05	206,87	-2,4	-7,4
Biella	236,25	260,25	287,42	293,67	2,2	24,3

Bologna	217,12	223,60	221,76	228,50	3,0	5,2
Bolzano	192,62	235,30	202,73	205,80	1,5	6,8
Brescia	142,94	175,49	175,32	174,28	-0,6	21,9
Brindisi	223,60	247,60	276,06	387,59	40,4	73,3
Cagliari	242,72	519,21	480,65	449,65	-6,4	85,3
Caltanissetta	193,20	217,20	287,88	294,54	2,3	52,5
Campobasso	148,90	222,40	254,38	263,09	3,4	76,7
Carrara	276,90	408,36	392,49	378,03	-3,7	36,5
Caserta	314,60	338,60	331,80	316,68	-4,6	0,7
Catanzaro	140,80	290,32	268,51	270,39	0,7	92,0
Cesena	231,01	255,01	261,29	257,95	-1,3	11,7
Chieti	199,84	423,50	318,09	355,08	11,6	77,7
Como	140,60	241,83	235,64	237,97	1,0	69,3
Cosenza	156,40	232,85	290,96	277,45	-4,6	77,4
Cremona	127,75	151,75	142,54	200,82	40,9	57,2
Crotone	245,64	269,64	322,27	336,89	4,5	37,1
Cuneo	174,80	250,70	202,09	220,89	9,3	26,4
Enna	278,68	302,68	307,45	309,65	0,7	11,1
Firenze	182,09	260,25	229,29	237,85	3,7	30,6
Ferrara	298,80	322,80	305,65	305,65	0	2,3
Foggia	239,90	314,10	306,32	324,22	5,8	35,1
Forlì	230,06	254,06	281,31	276,03	-1,9	20,0
Frosinone	197,80	414,20	390,22	371,56	-4,8	87,8
Genova	214,12	321,00	321,25	330,15	2,8	54,2
Gorizia	328,38	350,83	317,44	310,00	-2,3	-5,6
Grosseto	241,45	485,91	421,05	450,34	7,0	86,5
Imperia	216,20	343,95	320,92	320,92	0	48,4
Isernia	97,60	121,60	160,79	160,79	0	64,7
La Spezia	234,55	256,61	241,34	249,64	3,4	6,4
L'Aquila	175,62	199,62	352,57	356,45	1,1	103,0
Latina	272,53	333,31	333,32	319,59	-4,1	17,3
Lecce	174,80	189,80	267,82	247,31	-7,7	41,5
Lecco	177,56	294,14	264,91	259,89	-1,9	46,4
Livorno	323,85	356,37	337,38	369,82	9,6	14,2
Lodi	159,20	187,76	245,26	249,48	1,7	56,7
Lucca	289,10	313,24	293,44	289,42	-1,4	0,1

Macerata	172,04	224,00	200,00	183,96	-8,0	6,9
Mantova	202,45	209,08	214,51	218,77	2,0	8,1
Massa	196,88	335,26	338,96	350,57	3,4	78,1
Matera	142,40	197,57	212,21	437,64	106,2	207,3
Messina	240,46	444,73	409,47	437,88	6,9	82,1
Milano	253,00	347,78	321,90	331,35	2,9	31,0
Modena	243,90	276,98	267,70	274,12	2,4	12,4
Monza	195,96	374,93	349,62	350,63	0,3	78,9
Napoli	427,80	484,90	448,05	435,70	-2,8	1,8
Novara	154,50	200,64	172,20	167,16	-2,9	8,2
Nuoro	210,70	424,92	420,80	417,60	-0,8	98,2
Oristano	195,96	397,39	299,00	329,88	10,3	68,3
Padova	217,43	244,12	219,00	210,28	-4,0	-3,3
Palermo	210,58	315,57	307,40	289,45	-5,8	37,5
Parma	280,58	303,96	272,00	282,26	3,8	0,6
Pavia	182,20	340,60	318,80	325,24	2,0	78,5
Perugia	291,85	353,80	336,00	341,90	1,8	17,1
Pesaro	294,67	318,67	299,27	304,54	1,8	3,3
Pescara	117,76	283,65	334,65	311,50	-6,9	164,5
Piacenza	193,88	265,68	252,15	252,15	0	30,1
Pisa	222,60	383,83	458,24	430,61	-6,0	93,4
Pistoia	276,90	320,47	288,80	294,08	1,8	6,2
Pordenone	123,10	235,58	145,80	208,23	42,8	69,2
Potenza	185,64	185,64	267,73	243,51	-9,0	31,2
Prato	317,59	323,93	328,30	328,30	0	3,4
Ragusa	208,80	378,19	370,90	370,90	0	77,6
Ravenna	221,60	245,60	254,30	254,30	0	14,8
Reggio Calabria	240,12	530,88	441,00	430,66	-2,3	79,4
Reggio Emilia	246,07	293,71	287,40	300,85	4,7	22,3
Rieti	200,80	388,84	355,00	355,00	0	76,8
Rimini	226,10	254,06	233,50	252,46	8,1	11,7
Roma	310,98	334,98	322,86	318,02	-1,5	2,3
Rovigo	228,80	254,16	239,30	263,29	10,0	15,1
Salerno	355,60	473,19	466,60	462,13	-1,0	30,0
Sassari	254,56	276,86	256,00	262,04	2,4	2,9
Savona	187,70	344,96	350,10	360,33	2,9	92,0

Siena	258,29	275,82	244,30	255,64	4,6	-1,0
Siracusa	317,20	500,57	453,13	444,17	-2,0	40,0
Sondrio	143,52	244,24	217,00	214,60	-1,1	49,5
Teramo	230,64	299,42	267,40	259,50	-3,0	12,5
Terni	251,48	275,48	257,00	273,23	6,3	8,6
Torino	215,18	225,22	245,01	262,25	7,0	21,9
Trento	211,29	215,61	221,50	221,50	0	4,8
Treviso	233,86	237,84	227,23	234,05	3,0	0,1
Trieste	247,20	297,71	318,32	312,86	-1,7	26,6
Udine	199,51	217,04	183,20	188,40	2,8	-5,6
Varese	268,14	260,53	241,10	243,93	1,2	-9,0
Venezia	325,00	346,63	320,92	334,30	4,2	2,9
Verbania	224,38	283,00	264,35	264,35	0	17,8
Vercelli	160,44	184,44	183,12	183,12	0	14,1
Verona	172,99	205,78	187,40	187,40	0	8,3
Vibo Valentia	140,80	235,28	188,60	167,28	-11,3	18,8
Vicenza	200,24	225,45	201,45	204,39	1,5	2,1
Viterbo	127,88	173,96	215,50	211,68	-1,8	65,5
Media nazionale	223,69	297,17	286,83	296,18	3,3	32,4

Elaborazione UIL Servizio Politiche Territoriali