

D. Lgs. n. 22/97. Linee guida per la predisposizione di progetti finalizzati al passaggio da tassa rifiuti a tariffa

(B.U. n. 31 del 1° agosto 2002)

Il D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 " Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/Ce sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggi" e s.m.i. ha previsto all'art. 49 la soppressione della tassa smaltimento rifiuti – attuale TARSU - e l'istituzione di una tariffa finalizzata alla copertura dei costi di investimento ed esercizio, rapportata anche alle quantità di rifiuti prodotti;

Il D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158 ha definito le componenti di costo da coprirsi con le entrate tariffarie e la tariffa di riferimento, che costituisce la base per la determinazione della tariffa;

La legge 23 dicembre 1999, n. 488 ha definito tra l'altro le nuove tempistiche di applicazione della tariffa, che prevedono scadenze scaglionate a partire dal 1° gennaio 2003 in base al grado di copertura dei costi del servizio nell'anno 1999 e al numero degli abitanti dei singoli Comuni;

La Regione ritiene che il passaggio dalla attuale tassa rifiuti alla tariffa rappresenti una delle fasi fondamentali per incrementare la raccolta differenziata e ridurre lo smaltimento dei rifiuti in discarica, introducendo nello stesso tempo elementi di trasparenza sull'effettivo costo del servizio.

Infatti, con la tariffa i cittadini sono incentivati ad effettuare la raccolta differenziata in quanto il costo è calcolato non solo sulla base della superficie occupata, come avviene con la tassa, ma anche sulla base della effettiva quantità di rifiuti prodotti. Con la tariffa inoltre si tende alla copertura totale del costo del servizio, evitando il ricorso alla fiscalità ordinaria.

L'applicazione della tariffa deve essere preceduta, nel biennio precedente, dalla predisposizione dei piani finanziari da parte dei Comuni, basati sulla contabilità analitica.

La D.G.R. n. 11-26274 del 14 dicembre 1998 ha definiti criteri tecnici e procedurali per il passaggio da tassa a tariffa;

Considerato che è necessario integrare i precedenti provvedimenti con ulteriori linee guida per l'aggiornamento delle banche dati, la definizione dello stato di fatto, la predisposizione del piano finanziario e le simulazioni per l'applicazione della tariffa;

Ritenuto di approvare le linee guida per la predisposizione dei progetti finalizzati al passaggio da tassa a tariffa, contenuti nell'allegato 1 alla presente deliberazione;

visto il D. Lgs. n. 22 del 5 febbraio 97 e s.m.i.;

vista la legge regionale 13 aprile 1995, n. 59;

visto l'art. 17 della legge regionale 8 agosto 1997, n. 51;

la Giunta regionale, unanime,

delibera

- di approvare le linee guida per la predisposizione dei progetti finalizzati al passaggio da tassa a tariffa, riportati nell'allegato 1 alla presente deliberazione, quale parte integrante.

La presente deliberazione sarà pubblicata sul B.U. della Regione Piemonte ai sensi dell'art. 65 dello Statuto.

LINEE GUIDA PER LA PREDISPOSIZIONE DI PROGETTI FINALIZZATI AL PASSAGGIO DA TASSA RIFIUTI A TARIFFA

PREMESSA

Le presenti linee guida hanno la finalità di definire gli standard e le procedure normalizzate di riferimento per la realizzazione e la sperimentazione di sistemi organizzativi per il passaggio dalla tassa alla tariffa.

Per l'applicazione della tariffa si deve fare riferimento al D.P.R. 158/99.

I singoli Comuni approvano il piano finanziario degli interventi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani in base all'art. 8 del D.P.R. 158/99, che deve essere corredato da una relazione nella quale siano indicati anche i seguenti elementi:

- modello gestionale ed organizzativo
- livelli di qualità del servizio ai quali deve essere commisurata la tariffa.

Il rilievo dello stato di fatto relativo alle attrezzature utilizzate, all'organizzazione del sistema di raccolta, alle modalità ed alla qualità di gestione del ciclo di rifiuti, è indispensabile per analizzare la situazione da cui si parte e quindi programmare e progettare al meglio la ristrutturazione e/o la riorganizzazione del sistema di raccolta rifiuti, mirate all'introduzione di un nuovo sistema tariffario.

Le linee guida definiscono degli standard di riferimento e di supporto sulla base di criteri tecnici e procedurali "normalizzati", al fine di raggiungere i seguenti obiettivi:

- l'aggiornamento delle banche dati anagrafe e TARSU;
- il rilievo e la definizione dello stato di fatto relativo alla gestione dei rifiuti;
- la predisposizione della documentazione necessaria per la redazione del piano finanziario e della relativa relazione in modo "normalizzato";
- la simulazione per l'applicazione della tariffa.

STRUMENTI E MODALITA'

Le attività si articolano su due binari paralleli:

A) Settore amministrativo: messa a punto, aggiornamento e transcodifica **banche dati dell'Anagrafe e della TARSU** nel rispetto del metodo normalizzato (DPR 158/99).

B) Settore operativo-gestionale: Stesura del Piano Finanziario che dovrà fare riferimento al **rilievo e definizione dello stato di fatto**, all'analisi dello **stato di fatto**, alla progettazione sperimentale/esecutiva di nuovi sistemi di raccolta e gestione del ciclo rifiuti, al monitoraggio, all'analisi ed ottimizzazione del modello gestionale ed organizzativo e al controllo dei livelli di qualità del servizio, nonché all'analisi delle quantità prodotte dalle utenze ai fini della commisurazione delle tariffe.

Settore Amministrativo

Banche dati relazionali di progetto e aspetti gestionali per l'applicazione del metodo normalizzato.

L'attuale sistema impositivo della TARSU individua il contribuente unicamente con la categoria contributiva e con la relativa superficie dichiarata che occupa, sia come unità abitativa, che come attività economica. Essendo una tassa, manca qualsiasi riferimento legato alla produzione di rifiuti.

L'obbligo da parte dei Comuni/Gestori del ciclo dei rifiuti, di adottare un regime tariffario, prendendo come riferimento le disposizioni previste per l'introduzione graduale del metodo normalizzato, comporterà necessariamente per le Amministrazioni, ed in particolare per l'Ufficio Tributi, una riorganizzazione strutturale delle banche dati, ed in alcuni casi anche dei software gestionali finora adottati.

1. Articolazione delle categorie tariffarie

Le categorie tariffarie si articolano in:

utenze domestiche: in base alla composizione del nucleo familiare;

utenze non domestiche: secondo le categorie di utenze stabilite dal D.P.R. 158/99.

2. Banche dati della TARSU e dell'Anagrafe

Alla luce delle leggi di attuazione delle deleghe (c.d. Bassanini) emerge sempre più chiaramente la necessità di disporre di un sistema informativo della P.A., ottenuto come armonico interagire di sistemi locali delle singole realtà, basato su un'infrastruttura di rete condivisa.

In questo quadro la Regione Piemonte ha già avviato iniziative rilevanti quali la costruzione della RUPAR (la rete unitaria della pubblica amministrazione piemontese), la costituzione dell'Autorità di Certificazione piemontese, la progettazione e l'avvio di servizi di interscambio e la diffusione di servizi di interoperabilità tramite la rete quali ad esempio la posta elettronica e la firma digitale.

La RUPAR Piemonte è uno strumento indispensabile per la realizzazione del Piano di e-government piemontese, poiché attraverso la rete gli Enti possono usufruire di servizi applicativi, scambiarsi dati e informazioni, partecipare a forum di discussione e ricevere aggiornamenti sulle novità in cui è coinvolta la Pubblica Amministrazione.

La cooperazione favorisce economie di scala ed evidenti vantaggi per le amministrazioni e per i cittadini, tra cui:

- semplificazione dei processi amministrativi;
- integrazione delle funzioni e dei servizi erogati da Enti diversi;
- maggiore efficienza dei servizi pubblici e costi minori per cittadini e imprese.

E' necessario adottare un sistema informatico di banche dati integrate e relazionali che permetta la corrispondenza tra l'archivio anagrafe e l'archivio Tarsu, in particolare deve essere possibile la corrispondenza univoca fra un generico utente domestico (posizione contributiva su una specifica unità immobiliare) e la relativa famiglia residente e quindi la relativa consistenza del nucleo familiare.

Infatti, mentre con la TARSU il contribuente della categoria abitazioni era individuato unicamente in base alla superficie che occupava, in futuro, nel rispetto del metodo normalizzato, la tariffa farà riferimento ad una combinazione delle variabili: numero persone/famiglia e superficie occupata. Si precisa inoltre che questi due parametri dovranno essere preferibilmente gestiti in modo storico durante l'anno di competenza (variazioni: modifiche del componenti del nucleo familiare, trasferimenti, ecc).

3. Analisi preliminari e messa punto delle banche dati

I Comuni sono chiamati, non solo per questo progetto ma anche per una migliore gestione delle proprie funzioni, con conseguente riduzione dei costi, e per la creazione di utili sinergie con gli altri soggetti istituzionali interessati, ad effettuare un lavoro di analisi, messa a punto e normalizzazione delle banche dati, onde evitare una gestione dei tributi scollegata dall'Anagrafe.

A questo proposito la Regione Piemonte, anche attraverso l'ausilio della RUPAR (Rete Unitaria della P.A. Regionale) come strumento per veicolare le informazioni, ha creato la BPR (Banca della Popolazione Regionale) nella quale dovrebbero progressivamente confluire i dati relativi a tutti gli abitanti del Piemonte, compreso il codice fiscale validato dall'anagrafe tributaria (che è uno strumento indispensabile per il recupero dell'evasione, ma che consente anche, ad esempio, l'emissione delle nuove carte di identità da parte dei Comuni).

Accanto alla BPR è stata creata l'Anagrafe Tributaria del Piemonte, quale fulcro per l'interscambio delle informazioni tra gli Enti del territorio piemontese e tra questo e i livelli centrali della P.A., allo scopo di:

- a) migliorare il rapporto con il contribuente;
- b) realizzare l'economicità, l'efficienza e l'efficacia nell'attività di gestione dell'imposta;
- c) semplificare i rapporti tra contribuente ed Enti Locali;
- d) armonizzare le procedure applicative delle imposte da parte dello Stato, della Regione, delle Province e dei Comuni.

In sintesi l'Anagrafe Tributaria raccoglie e ordina su scala regionale i dati e le notizie risultanti dalle dichiarazioni e dalle denunce presentate agli uffici tributari dello Stato, della Regione, delle Province e dei Comuni e dai relativi accertamenti, nonché i dati e le notizie che possono comunque assumere rilevanza ai fini tributari. Le informazioni ottenute tramite i collegamenti possono essere utilizzate esclusivamente per i fini tributari degli Enti interessati.

In particolare l'Anagrafe Tributaria Regionale è costituita dai sistemi di identificazione dei soggetti e degli oggetti e dal sistema dei tributi. Tali sistemi sono definiti come nell'Allegato A "Indirizzi per la costituzione dell'Anagrafe Tributaria del Piemonte" della D.G.R. del 31 gennaio 2000, n. 50-29268.

Questi progetti integrati hanno lo scopo, tra l'altro, di identificare in modo incontrovertibile tutti i cittadini della Regione attraverso un PIN (Personal Identification Number). Ciò allo scopo non solo di permettere loro la fruizione di tutti i servizi che Comuni, Province, Regioni, Stato ed Enti Pubblici erogano, ma anche per permettere alla P.A. di svolgere i propri compiti in modo sinergico, riducendo tempi e costi del proprio operare e contrastando efficacemente ogni forma di evasione ed elusione.

Utenze domestiche/non domestiche

Uno degli aspetti fondamentali del nuovo sistema di tariffazione consiste nella verifica della condizione che ad ogni utente della categoria di utenza domestica residente in una generica unità abitativa dichiarata (mq), corrisponda un unico nucleo familiare. A tale proposito sono da codificare le seconde case di residenti, le case di non residenti, etc.

Per quanto riguarda le utenze non domestiche, per la messa a punto delle banche dati sarebbe opportuno effettuare uno studio approfondito che preveda analisi incrociate con altre banche dati di riferimento comunali e/o con altre banche dati di altri servizi, per identificare la categoria prevalente corretta da assegnare nelle nuova transcodifica prevista dalle categorie del metodo normalizzato. Attualmente un generico contribuente TARSU (attività economiche) potrebbe avere diverse categorie TARSU (ad.es.artigiani) per uno stesso oggetto contributivo (immobile/indirizzo).

Oltre all'aspetto fondamentale legato alla necessità di avere una corrispondenza univoca a livello di chiave relazionale informatica fra archivio utenze e l'Anagrafe (numero individuale, o simili), è fondamentale per la futura applicazione della tariffa, l'univocità del codice fiscale fra le due banche dati e la corrispondenza fra l'indirizzo completo anagrafico dell'Anagrafe, e quello presente nell'archivio delle utenze TARSU per la posizione contributiva della 1° casa. E' fondamentale che la gestione degli indirizzi sia impostata secondo i criteri standard previsti dalla normativa vigente per il censimento della popolazione e per la predisposizione degli stradari comunali (toponomastica).

Il collegamento tra le banche dati è necessario in quanto permette di evidenziare errori, anomalie, incongruenze e quant'altro necessario per allineare le due banche dati finalizzate alla corretta applicazione della tariffa. Dopo una serie di cicli di verifica e messa a punto successiva, è opportuno interfacciare queste banche con altre banche dati esterne di altri enti per fare un'ulteriore verifica approfondita di quanto non chiarito nella prima fase e per individuare eventuali elusioni e/o evasioni.

L'individuazione di nuovi utenti risulta molto importante ai fini di un recupero di gettito, finalizzato alla compensazione dei prevedibili aumenti tariffari (conseguenti ad una copertura del costo del servizio pari al 100%), che verranno ad incidere su un maggior numero di contribuenti.

4. Codifica standard delle utenze domestiche e non domestiche individuazione della produzione media di rifiuti per le diverse utenze (riferimento D.P.R. 158/99 o studio IPLA)

Per completare le progressive fasi di normalizzazione del sistema "Banche Dati gestionali", è necessario definire in modo univoco e standard la codifica delle utenze domestiche e non domestiche, in relazione al DPR 158/99, finalizzate all'applicazione progressiva del sistema tariffario sulla base del metodo normalizzato, tramite l'individuazione della produzione media di rifiuti per le diverse utenze.

La definizione degli standard relativi alle categorie di utenze a livello nazionale costituisce un riferimento normativo schematico, strutturato per tipologie di comuni e zone territoriali, da utilizzare come base sulla quale impostare e mettere a punto nel corso delle diverse sperimentazioni il metodo normalizzato.

A tale proposito si può fare riferimento allo "Studio quali-quantitativo sui flussi di rifiuti solidi urbani e assimilabili prodotti nelle diverse utenze, per la rielaborazione dei regolamenti comunali ai fini del D. Lgs. 507/93" per la Regione Piemonte, redatto a cura dell'IPLA (Istituto per le Piante da Legno e l'Ambiente) e pubblicato nel 1996, in grado di offrire ai Comuni ed ai Gestori del ciclo dei rifiuti, riferimenti statistici medi sulla produzione delle diverse utenze, articolate nelle tre categorie di Comuni: Torino, fascia A (> di 10.000 abit.) e fascia B (< di 10.000 abit.).

5. Classificazione e codifica standard delle categorie

Un altro aspetto fondamentale consiste nella necessità di fare riferimento ad una definizione assoluta e normalizzata delle diverse categorie di utenze ed in particolare alla "Classificazione e codifica standard delle attività economiche" assoluta dell'ISTAT nazionale. Tale classificazione è utilizzata per i Censimenti generali nazionali ed è equivalente a quella europea fino al quarto livello di dettaglio.

Utenze non domestiche

Per completare il sistema normalizzato per la gestione integrata dei rifiuti anche nelle fasi di assegnazione della categoria di utenza, si ritiene opportuno fare riferimento alle codifiche ISTAT standard che sono già assegnate direttamente alle diverse attività economiche dalle Camere di Commercio o dagli ordini professionali al momento dell'iscrizione (certificati).

In particolare nella conversione delle categorie contributive in categorie di utenza normalizzata, deve essere applicato il criterio della categoria prevalente specialmente per i contribuenti che attualmente hanno a ruolo per la stessa attività più categorie contributive (TARSU ad esempio gli artigiani).

Sulla base degli standard sopra esposti, si dovranno normalizzare quindi le posizioni dell'attuale banca dati TARSU relative alle categorie delle attività economiche, inserendo nella banca dati TARSU le utenze con la nuova denominazione della categoria di utenza prevista dal metodo normalizzato. Anche in questo caso è fondamentale che tutte le posizioni della banca dati siano sempre complete delle due "chiavi" informatiche necessarie per lo sviluppo dei progetti territoriali finalizzati all'applicazione di sistemi tariffari:

a) *codice fiscale / partita IVA (a seconda del tipo di attività)*

b) *l'indirizzo esatto e completo della sede operativa dove si svolge l'attività (toponomastica)*

Utenze domestiche.

Fermo restando quanto esposto nel paragrafo 3. *analisi preliminari e messa punto delle banche dati*, una volta normalizzata la banca dati delle utenze domestiche in modo tale da avere una corrispondenza informatica relazionale, che consenta di individuare in modo automatico e storico la composizione del nucleo familiare, è sufficiente mantenere aggiornati gli archivi secondo gli standard previsti dai software gestionali dell'Anagrafe e degli Utenti servizio rifiuti.

6. Collegamento banca dati anagrafe con banca dati TARSU.

Settore Operativo-Gestionale

Rilievo dello stato di fatto

1. Acquisizione dello stato di fatto dei servizi.

E' la prima fase fondamentale per fornire al gestore un quadro generale della situazione dei servizi e gli elementi di base per la redazione del piano finanziario, in conformità a quanto richiesto dal D.P.R. 158/99.

2. Acquisizione sulle modalità di gestione del servizio dei rifiuti (diretta, in concessione, soggetto che svolge il servizio, ecc.)

3. Acquisizione dei dati relativi ai centri di costo per la gestione del servizio e finalizzati alla stesura del piano finanziario.

Per acquisire tali dati è necessario svolgere le seguenti indagini anche solo su una zona campione, al fine di estendere successivamente i risultati su tutto il territorio:

- rilievo e definizione puntuale dei percorsi di raccolta per ogni tipologia di rifiuto e/o materiale raccolto;
- monitoraggio ed acquisizione giornaliera dei dati qualitativi e quantitativi dei rifiuti e dei dati gestionali, tecnici ed economici relativi alle attività dei servizi di raccolta, attraverso la predisposizione di documenti formali di sintesi delle attività svolte e dei dati/parametri necessari alla gestione della contabilità analitica per centri di costo (ad esempio compilazione dei verbali giornalieri, settimanali e mensili).

SIMULAZIONI TARIFFARIE

A questo punto l'Ente deve valutare se il livello di messa a punto delle banche dati è sufficiente per effettuare le simulazioni tariffarie presuntive o a regime (normalizzato). Infatti, le banche dati potranno essere ulteriormente sistemate anche dopo l'approvazione delle tariffe (entro 31 dicembre o successive date per proroghe delle scadenze – febbraio, marzo etc.) nel periodo compreso fra tale data e quella di elaborazione del ruolo principale o della emissione della prima bolletta (generalmente alcuni mesi). Questa messa a punto di dettaglio delle banche dati è finalizzata ad un eventuale maggiore incasso e quindi ad una maggiore copertura dei costi (fase transitoria). E' inoltre opportuno per verificare meglio e preventivamente eventuali incongruenze nelle banche dati che potrebbero emergere in occasione dell'elaborazione ed emissione del ruolo o delle prime bollette.

Se il comune ha a disposizione alcuni anni di tempo prima dell'adozione obbligatoria del metodo normalizzato a regime, è consigliabile che unitamente al piano finanziario, venga prevista anche una

graduale progressione della copertura dei costi fino al 100% e sfrutti l'opportunità consentita dalla legge di adottare la tassa (D. Lgs. 507/93) con criteri tariffari (DPR 158/99). In questo modo si potranno utilizzare sia le categorie di utenza previste dal metodo normalizzato, sia gli indici di produttività specifici "liberi" che seguano un graduale percorso di avvicinamento dalla attuale situazione della TARSU a quello previsto dai range del normalizzato. (vedi allegati DPR 158/99).

Questa modalità della fase transitoria consente al comune di incassare con la procedura della TARSU un ruolo che, step by step, si avvicina progressivamente all'obiettivo della tariffa, per passare poi, entro la scadenza prevista, a tariffa, senza riservare grosse sorprese agli utenti.

Se il comune, per le scadenze previste dalla legge, si trova obbligato a passare entro l'anno a tariffa, deve necessariamente adottare le procedure un po' più rigide di applicazione della tariffa che da una parte hanno comunque origine dal piano finanziario, e dall'altra devono fare riferimento ai coefficienti fissi e a quelli variabili all'interno di certi range di variazione previsti dall'allegato 1 al DPR 158/899. E' fatta eccezione per i comuni che hanno adottato sistemi di misurazione puntuale delle quantità prodotte (monitoraggi), che possono adottare coefficienti diversi in deroga a quanto previsto con particolare riferimento alla parte variabile della tariffa.