

**Ambito Territoriale Ottimale per la gestione dei rifiuti  
(Art. 8 L.R. 11 del 13 maggio 2009)**

**PIANO D'AMBITO PER LA GESTIONE  
DEI RIFIUTI URBANI ED ASSIMILATI**  
*(Ai sensi delle linee guida di cui alla DGR n. 1229  
del 7 settembre 2009)*

**ALLEGATO P11**

**LINEE GUIDA PER IL PASSAGGIO DA TIA-TARSU A TARES**



Idecom Srl  
Via Innsbruck, 33  
39100 Bolzano



OIKOS Progetti srl  
Via alla Fontana, 19  
24060 Carobbio degli Angeli  
P.zza G. Grandi 22, 20135 Milano



## **1. L'evoluzione normativa.**

L'art. 14, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, del. 22 dicembre 2011, n. 214, e successivamente modificato dall'art. 1, comma 387, della Legge di stabilità per il 2013, n. 228/2012, ha istituito il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES), destinato a trovare applicazione dal 1° gennaio 2013 (comma 1) e a prendere il posto di "tutti i vigenti prelievi relativi alla gestione dei rifiuti urbani, sia di natura patrimoniale sia di natura tributaria, compresa l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza" (comma 46). I commi 8 e 9 del citato articolo 14 prevedono che il nuovo tributo sia corrisposto in base ad una tariffa riferita all'anno solare e commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte, e che, in attesa di un apposito regolamento, siano utilizzati i criteri determinati dal D.P.R. 27 aprile 1999 n. 158, recante le "norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani".

Come è noto, il D.P.R. 158/1999 venne emanato in attuazione del quinto comma dell'art. 49, d.lgs. 22/1997 (c.d. decreto "Ronchi"), recante la disciplina della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani (la c.d.TIA1), norma in forza della quale "Il Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro dell'Industria del Commercio e dell'Artigianato, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano elabora un metodo normalizzato per definire le componenti dei costi e determinare la tariffa di riferimento, prevedendo disposizioni transitorie per garantire la graduale applicazione del metodo normalizzato e della tariffa ed il graduale raggiungimento dell'integrale copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani da parte dei comuni" (1).

Il D.P.R. 158/1999, invero, avrebbe già dovuto essere soppiantato da un nuovo atto regolamentare, giacché il sesto comma dell'art. 238, d.lgs. 152/2006 (T.U. dell'ambiente), recante la disciplina della c.d. TIA2, già prevedeva che "Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con il Ministro delle attività produttive, sentiti la Conferenza Stato regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le rappresentanze qualificate degli interessi economici e sociali presenti nel Consiglio economico e sociale per le politiche ambientali (CESPA) e i soggetti interessati, disciplina, con apposito regolamento da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto e nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo, i criteri generali sulla base dei quali vengono definite le componenti dei costi e viene determinata la tariffa, anche con riferimento alle agevolazioni di cui al comma 7, garantendo comunque l'assenza di oneri per le autorità interessate".

Aggiungeva, peraltro, il comma 11 del predetto art. 238 che “Sino alla emanazione del regolamento di cui al comma 6 e fino al compimento degli adempimenti per l'applicazione della tariffa continuano ad applicarsi le discipline regolamentari vigenti”, costituite in particolare dal già citato D.P.R. 158/1999, che pertanto è destinato a “transitare” dalla TIA alla TARES.

Anche nell'originaria versione del comma 9 dell'art. 14, d.l. 201/2011, il D.P.R. 158/1999 era previsto come riferimento provvisorio, in attesa dell'elaborazione di un nuovo regolamento governativo che avrebbe dovuto vedere la luce entro il 31 ottobre 2011. Con la Legge 228/2012 il comma 9 è stato però riscritto, sancendo lo stabile riferimento alla metodologia contenuta nel citato D.P.R. 158/1999.

### **La compatibilità con il D.P.R. 158/1999**

Il richiamo del D.P.R. 158/1999 all'interno della disciplina della TARES presuppone che il nuovo tributo risulti *compatibile*, almeno in linea di massima, con la metodologia contenuta in tale decreto. Questo presupposto appare, peraltro, assicurato dal fatto che le disposizioni contenute nell'art. 14, d.l. 201/2011, si pongono in netta sintonia, per quanto riguarda gli aspetti tariffari, con le linee portanti della TIA1 (e della TIA2).

Si può, infatti, rimarcare come nella TARES:

- a) la tariffa sia commisurata - almeno nella versione “tributaria” cioè fino al momento in cui il gestore del servizio non attivi un meccanismo di misurazione puntuale del rifiuto - alle quantità e qualità *medie ordinarie* di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte (art. 14, comma 9, d.l. 201/2011), in evidente conformità al criterio “presuntivo” previsto dal D.P.R. 158/1999 per gli enti locali che non abbiano organizzato sistemi di misurazione delle quantità di rifiuti conferiti dalle singole utenze, domestiche o non domestiche (art. 5, comma 2, e art. 6, comma 2 D.P.R. 158/1999);
- b) la tariffa sia composta da una quota determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio di gestione dei rifiuti, riferite in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti, e da una quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio, compresi i costi di smaltimento (art. 14, comma 11, d.l. 201/2011), norma che riproduce alla lettera il comma 4 dell'art. 49, d.lgs. 22/1997 (TIA1) e il comma 4 dell'art. 238, d.lgs. 152/2006 (TIA2);
- c) siano assicurate riduzioni per la raccolta differenziata riferibile alle utenze domestiche (art. 11, comma 17, d.lgs. 201/2011), previsione già contenuta agli artt. 4, comma 1, e 7, comma 1, D.P.R. 158/1999;
- d) sia applicato un coefficiente di riduzione proporzionale alle quantità di rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero (art. 11, comma 18, d.lgs. 201/2011), norma già

contenuta all'art. 49, comma 14, d.lgs. 22/1997, e all'art. 238, comma 10, d.lgs. 152/2006; La piena compatibilità del D.P.R. 158/1999 con le disposizioni recate dal d.l. 201/2011 fa sì che l'analisi degli aspetti tariffari del tributo possa esser svolta direttamente sulla base dello stesso D.P.R. 158, limitando i richiami delle norme della TARES a un ruolo, almeno di regola, confermativo di quanto prescritto dal vigente metodo normalizzato.

### **Il cosiddetto "metodo normalizzato":**

L'art. 1 del D.P.R. 158/1999, si apre con il seguente comma "È approvato il metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo da coprirsi con le entrate tariffarie e per la determinazione della tariffa di riferimento relativa alla gestione dei rifiuti urbani".

La *tariffa di riferimento* rappresenta, come poi specifica l'art. 2, D.P.R. 158/1999, "l'insieme dei criteri e delle condizioni che devono essere rispettati per la determinazione della tariffa da parte degli enti locali" (comma 1), in modo da "coprire tutti i costi afferenti al servizio di gestione dei rifiuti urbani" (comma 2).

Il metodo, pertanto, è costituito da un complesso di regole, metodologie e prescrizioni per determinare, da un lato, i costi del servizio di gestione e, dall'altro, l'intera struttura tariffaria applicabile alle varie categorie di utenza (cfr. anche art. 3, comma 1, D.P.R. cit.), in maniera tale che il gettito che ne deriva copra tutti i costi del servizio.

Specifica poi l'art. 3, comma 2, che "La tariffa è composta da 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 da una parte variabile, rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione. L'art. 4, comma 3, prescrive infine che "La tariffa, determinata ai sensi dell'articolo 3, è articolata nelle fasce di utenza domestica e non domestica".

Dalle norme ora richiamate si trae quindi che la metodologia tariffaria si articola nelle seguenti *fasi fondamentali*:

- a) individuazione e classificazione dei costi del servizio;
- b) suddivisione dei costi tra fissi e variabili;
- c) ripartizione dei costi fissi e variabili in quote imputabili alle utenze domestiche e alle utenze non domestiche;
- d) calcolo delle voci tariffarie, fisse e variabili, da attribuire alle singole categorie di utenza, in base alle formule e ai coefficienti indicati dal metodo.

Le fasi a), b), c) e d) del presente documento, attengono al piano finanziario, o meglio al prospetto economico-finanziario (PEF) che fa parte integrante del piano ed alle delibere tariffarie per la cui predisposizione si rimanda alle *"linee guida per la redazione del Piano Finanziario e per l'elaborazione delle tariffe"* all'uopo predisposto dal Ministero delle Finanze.

## **La maggiorazione prevista per i cosiddetti “servizi indivisibili”:**

Alla tariffa relativa al tributo comunale si applica una maggiorazione a copertura dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni.

La predetta maggiorazione è dovuta dalle utenze domestiche e non domestiche, comprese le utenze soggette al tributo giornaliero, in misura pari al prodotto tra l'aliquota vigente stabilita e la superficie soggetta al tributo comunale sui rifiuti.

Alla maggiorazione si applicano le medesime riduzioni, agevolazioni e ed esclusioni previste per il tributo comunale sui rifiuti.

La maggiorazione non si applica al tributo per le istituzioni scolastiche statali di cui all'articolo 20.

Il gettito della maggiorazione non può essere destinato, né in tutto né in parte, a coprire il costo del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

La maggiorazione per i servizi indivisibili, prevista dall'art. 14, comma 13, d.l. 201/2011, ha natura di imposta addizionale rispetto al tributo sui rifiuti (che ha invece natura di tassa), di cui assume il medesimo presupposto.

Come si trae dall'art. 14, comma 27, d.l. 201/2011, la maggiorazione riguarda non solo i soggetti tenuti a versare il tributo annuale, ma anche il tributo giornaliero; e che l'ammontare dell'imposta si ottiene applicando l'aliquota vigente (in €/mq) per la superficie imponibile dell'utenza. In questo modo, l'imposta dipende soltanto, anche per le utenze domestiche, dalla superficie e mai dal numero degli occupanti.

In relazione alla rilevata natura di addizionale si specifica che alla maggiorazione sono applicabili le medesime riduzioni, agevolazioni e ed esclusioni previste per il tributo principale.

Si precisa altresì che la maggiorazione non si applica al tributo versato dal Miur per le istituzioni scolastiche statali, conseguenza questa del fatto che tale somma non dipende dalla superficie occupata, ma solo dal numero degli alunni.

L'art. 14, comma 13, d.l. 201/2011 prevede che la maggiorazione – appunto in quanto imposta - è destinata alla copertura dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni. Ciò equivale ad affermare, in relazione al principio di unità del bilancio, che il relativo gettito è destinato a fronteggiare il totale indifferenziato delle spese (art. 162, commi 1-2, TUEL d.lgs. 267/2000), a eccezione delle spese che devono trovare una specifica copertura, come appunto il servizio di gestione dei rifiuti urbani. Ciò comporta altresì, come specifica il comma 5, che la maggiorazione non può essere destinata, né in tutto né in parte, a coprire il costo di tale servizio, nemmeno per i costi “indivisibili” relativi allo spazzamento delle strade e aree pubbliche.

## Le Aliquote:

L'aliquota base della maggiorazione è stabilita, per ogni tipologia di utenza, in 0,30 euro per ogni metro quadrato di superficie imponibile.

Il consiglio comunale può, con la deliberazione che stabilisce le tariffe del tributo comunale sui rifiuti, modificare in aumento la misura della maggiorazione fino a 0,40 euro per metro quadrato, anche graduandola in ragione della tipologia dell'immobile e della zona ove lo stesso è ubicato.

Si rimarca che l'aliquota della maggiorazione può essere solo variata in aumento, e mai in diminuzione, in maniera generalizzata per tutte le utenze o in misura differenziata in ragione: a) della tipologia dell'immobile, in particolare diversificando tra utenze domestiche e non domestiche o in relazione alle categorie di utilizzazione o alla tipologia catastale; b) della zona di ubicazione dell'immobile.

## Stato di applicazione della tariffa nell'ATI4:

Ad oggi il quadro normativo può essere schematizzato nel seguente modo:

COMUNI CHE ALLA DATA DEL 31 DICEMBRE 2012 ERANO IN REGIME DI TARSU	COMUNI CHE AVEVANO GIÀ INTRODOTTO IN VIA SPERIMENTALE LA TIA1 (Terni e Narni)
Nell'ATI4 tale situazione si applica per tutti i comuni con la sola eccezione di Terni e Narni.	Tale situazione corrisponde ai due soli comuni di Terni e Narni

Nell'ATI4 solo i comuni di Narni e Terni hanno applicato finora la tariffa rifiuti nelle modalità definite dal cosiddetto "Decreto normalizzato".

A fronte di un così esiguo numero di comuni sul complessivo emerge d'altro canto che in termini di popolazione coinvolta, questi due comuni sono rispettivamente il primo e il terzo comune della provincia per grandezza demografica rappresentando circa il 57% della popolazione dell'ATI complessiva. L'analisi dei dati a livello nazionale evidenzia che risultano essere 1.197 i Comuni a tariffa nell'anno 2009, per una popolazione complessiva di ca. 17.165.000 abitanti, corrispondenti al 27,7% del totale della popolazione nazionale, si è passati dal 4% di popolazione interessata dal sistema tariffario, riferito all'anno 2000, a circa il 29% dell'anno 2009.

## Modalità di Attuazione della TARES per i comuni dell'ATI4

In ordine a quanto in premessa esposto dal 01.01.2013 essendo istituita la TARES tutti i Comuni dell'ATI4 devono uniformarsi alla stessa in un quadro definito "transitorio".

Tale quadro corrisponde in linea generale al periodo corrispondente all'ultima fase di gestione del servizio raccolta rifiuti da parte dei Comuni prima della definitiva entrata in esercizio della gestione integrata a cura dell'ATI4 prevista presuntivamente a partire dalla seconda metà del 2013.

Di seguito riportiamo gli aspetti essenziali per attuare il passaggio al regime tariffario TARES per i comuni dell'ATI4 in regime di TARSU:

### *Aspetti procedurali*

Il primo passo è la creazione di una banca dati tariffaria delle utenze, domestiche e non domestiche, che dovrà essere costituita attraverso l'acquisizione:

- dei dati anagrafici dei residenti,
- dei dati relativi alle attività produttive,
- dei dati relativi alle attività di commercio
- dei dati relativi alle attività di servizio
- dei dati storici dei Ruoli Tributarî

Questi dati dovranno essere tra loro incrociati, verificati, integrati innanzitutto confrontandoli con altri elementi usualmente reperibili nei sistemi informatici in uso presso le Amministrazioni Comunali:

- censimento della popolazione
- censimento delle attività produttive
- registro delle autorizzazioni/concessioni edilizie
- ruoli della Imposta Comunale sugli Immobili

e successivamente con gli elementi rilevabili presso i sistemi informatici in uso presso le principali Aziende erogatrici di servizi a rete:

- acquedotto e depurazione
- energia elettrica
- telefonia fissa

ed infine, per le utenze non domestiche, confrontati con i dati rilevabili dagli elenchi della Camera di Commercio.

Una volta integrati i vari elenchi ed ottenuto il primo livello anagrafico, se necessario, dovrà essere verificata in campo la reale corrispondenza tra le utenze individuate e le utenze effettive, mediante indagini territoriali o a mezzo di comunicazioni a risposta, direttamente alle utenze individuate (ex autodenuncia).

Per le utenze domestiche si dovrà disporre su di un record in uno dei formati standard disponibili contenenti i seguenti elementi minimi:

- anagrafico utente/conducente
- composizione del nucleo familiare
- superficie occupata
- importo dell'ultima TARSU applicata
- eventuali agevolazioni applicate

Su questo si dovrà provvedere ad un esame preliminare delle singole banche dati ed evidenziazione delle macro anomalie (famiglie con zero componenti, abitazioni con superficie compresa tra 0 e 5 mq, anagrafiche doppie e similari)

Successivamente si procederà alla restituzione all'Ente dei file relativi alle posizioni conciliate ed a quelle da verificare con un riesame delle correzioni e/o integrazioni alle banche dati apportate dalle singole Amministrazioni

Qualora i dati forniti dagli Enti dovessero risultare non coerenti con il tracciato record, sarà possibile prevedere la riorganizzazione delle banche dati comunali, partendo dagli archivi TARSU, Tributi ed Anagrafe, in relazione ai macro dati necessari alla determinazione della tariffa.

Per le utenze non domestiche l'attività si dovrà prevedere l'esportazione su di un tracciato record in uno dei formati standard disponibili (Excel, Access, DBF, CSV, ASCII) dei dati contenenti i seguenti elementi minimi:

- riclassificazione di tutte le attività in funzione delle tabelle allegate al Decreto 158/99
- definizione per ciascuna utenza delle superfici, coperte e scoperte, assoggettabili a tariffa
- importo dell'ultimo ruolo TARSU applicato a ciascuna utenza
- eventuali superfici soggette a detassazione per produzione rifiuti speciali (ex DPR 915/82)



- esame preliminare delle singole banche dati ed evidenziazione delle macro anomalie (attività con più classificazioni, attività con superficie compresa tra 0 e 5 mq, anagrafiche doppie e similari)

### *Riesame dei Regolamenti*

Alla fase di costruzione della Banca dati o anagrafe tariffaria, dovrà affiancarsi temporalmente la definizione delle norme regolamentari per la determinazione delle superfici da assoggettare a tariffazione sia per le utenze domestiche (cantine, box, aree a verde, spazi condominiali e simili) sia per le utenze non domestiche (aree coperte e scoperte) .

Dovranno cioè essere definite le linee generali del modello tariffario così da giungere alla stesura del nuovo Regolamento per la gestione della TARES. A tale scopo si rimanda al *“Prototipo del Regolamento per l’istituzione e l’applicazione del tributo comunale sui rifiuti e servizi TARES”* all’uopo predisposto dal Ministero delle Finanze.

### *Predisposizione del Piano Finanziario*

Sempre all’interno del quadro transitorio i Comuni contestualmente al bilancio preventivo approvano il Piano Finanziario di cui alla Tares ed a tale scopo si rimanda alle *“linee guida per la redazione del Piano finanziario e per la elaborazione delle tariffe”* all’uopo predisposto dal Ministero delle Finanze.

### *Elaborazione della tariffa*

Il percorso sin qui delineato, consente di procedere alla elaborazione finale della TARES

Sulla scorta di tali elementi si procederà all’elaborazione della tariffa e verranno forniti per ogni sottocategoria i seguenti elementi:

- i coefficienti per la parte fissa (Ka, Kc)
- i coefficienti per la parte variabile (Kb, Kd)
- i costi unitari per la parte fissa
- €/mq, nucleo per le utenze domestiche
- €/mq per le utenze non domestiche
- i costi unitari per la parte variabile
- €/nucleo per le utenze domestiche

- €/mq per le utenze non domestiche

Da ciò deriverà, per ogni singolo utente, la definizione del profilo tariffario di dettaglio:

- identificativo utenza
- superficie soggetta a ruolo
- composizione del nucleo familiare
- tipologia attività
- coefficienti applicati
- importo della quota fissa
- importo della quota variabile
- eventuali agevolazioni o riduzioni
- periodo tariffario
- imposte e tributi (tributo provinciale, aliquota servizi indivisibili)
- totale tariffa

Tali dati consentiranno a ciascun Ente la verifica puntuale dei profili tariffari per categorie e sottocategorie e per singola utenza, così da permettere una definitiva valutazione e validazione della TARES.

### *Criteria per la determinazione dei coefficienti K*

Definito il Piano Finanziario e consolidata la banca dati o anagrafe tariffaria iniziale, sarà possibile effettuare le diverse simulazioni tariffarie, operando sia sugli elementi base costituenti il PF, sia sulla possibilità di poter applicare i coefficienti K in modo da poter consentire una applicazione tariffaria capace di garantire una “accettabilità sociale” del passaggio dalla Tassa alla Tares

Questa fase rappresenta uno degli snodi cruciali del processo, in quanto consente di simulare l'impatto che la applicazione di diversi modelli tariffari, così come la diversa gradualità temporale scelta per raggiungere la completa copertura dei costi, possono avere sulle utenze, sia suddivise per categorie (domestiche – non domestiche), per attività (banche, ristoranti, ecc.), per composizione del nucleo familiare, per superficie occupata.

Attraverso le simulazioni, cioè la variazione entro i limiti consentiti dalla norma dei parametri di calcolo, è possibile determinare per approssimazioni successive, il modulo che più di altri risponda alle esigenze di copertura dei costi, di maggiore equità del prelievo, di incentivazione alla diminuzione dei rifiuti prodotti ed avviati allo smaltimento, in un quadro di compatibilità ed accettabilità sociale.

A livello di singolo comune si dovrà stabilire il grado di copertura dei costi e la ripartizione dei costi tra quota fissa e quota variabile e tra utenze domestiche e non domestiche.

Sulla base di questi presupposti saranno definiti i parametri sopra ricordati per le utenze domestiche e le non domestiche, distinte per categoria.

### Emissione del ruolo

Effettuati i controlli sulla elaborazione definitiva della tariffa, si potrà procedere alla generazione dei ruoli a carico degli intestatari delle utenze inserite nella banca dati o anagrafe tariffaria mediante la restituzione di un file dati in formato standard utilizzabile dal Comune che, almeno sino al momento in cui la Tares manterrà la natura tributaria, si occuperà dell'emissione del ruolo e riscossione attraverso la elaborazione di un report riepilogativo delle cartelle emesse / da emettere, dell'importo totale emesso/ da emettere evidenziando nel contempo per ciascuna utenza:

- La parte di tariffa fissa;
- La parte di tariffa variabile;
- La relativa quota di maggiorazione per i servizi indivisibili;
- Il Tributo Provinciale

Rimandi normativi e link utili per ulteriori approfondimenti:

- La Tares è stata istituita con Legge 6 dicembre 2011 n° 201 (convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011 n° 214);
- La tariffa del suindicato tributo comunale si conforma alle disposizioni nel D.P.R. 27 Aprile 1999 n° 158 (Decreto normalizzato);

Inoltre i sottoindicati modelli:

- Prototipo del regolamento per l'istituzione e l'applicazione del Tributo comunale sui rifiuti e servizi;
- Linee guida per la redazione del Piano Finanziario e per la elaborazione delle tariffe;
- File excel denominato " Piano economico finanziario"

Sono scaricabili dal sito del Dipartimento delle Finanze :

[http://www.finanze.it/export/finanze/Per\\_conoscere\\_il\\_fisco/Fiscalita\\_locale/Tares.htm](http://www.finanze.it/export/finanze/Per_conoscere_il_fisco/Fiscalita_locale/Tares.htm)