



SEGNALAZIONE 01/2014

“OSSERVAZIONI DELL’AGENZIA SULLA DELIBERAZIONE DELL’ASSEMBLEA CAPITOLINA DEL 2/3/4/5/6 DICEMBRE 2013, N. 87, “APPROVAZIONE DEL PIANO FINANZIARIO 2013 E DETERMINAZIONE DELLE MISURE DEL TRIBUTO COMUNALE SUI RIFIUTI E SUI SERVIZI PER L’ANNO 2013” E PROPOSTE PER L’ANNO 2014”

Febbraio 2014

SG 01/2014 – Osservazioni dell’Agenzia sulla deliberazione dell’Assemblea Capitolina del 2/3/4/5/6 dicembre 2013, n. 87, “Approvazione del Piano Finanziario 2013 e determinazione delle misure del Tributo Comunale sui rifiuti e sui servizi per l’anno 2013” e proposte per l’anno 2014

L’AGENZIA PER IL CONTROLLO E LA QUALITA’
DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI
DI ROMA CAPITALE

VISTA la deliberazione del Consiglio Comunale del 14 marzo 2002, n. 39, così come modificata e integrata dalla deliberazione del 22 ottobre 2007, n. 212, che ha attribuito all’Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale (di seguito, Agenzia) le funzioni di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo nei confronti dell’Assemblea Capitolina, del Sindaco e della Giunta Capitolina, da esercitare in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione, anche attraverso la formulazione di osservazioni e proposte (di seguito, DCC 212/2007);

VISTI gli artt.16 c. 8 lett. g) e 36 dello Statuto di Roma Capitale;

VISTO l’art. 42 c. 2 lett. f) del Testo Unico degli Enti Locali (di seguito, TUEL);

VISTA la deliberazione del Consiglio Comunale del 15 febbraio 2007, n. 20 “Linee guida per la predisposizione dei Contratti di servizio tra il Comune di Roma e i soggetti erogatori di servizi pubblici” (di seguito, DCC 20/2007) che individua, tra l’altro, la procedura di approvazione e i contenuti minimi dei contratti di servizio;

VISTA la deliberazione della Giunta Capitolina del 27 novembre 2013, n. 405, riguardante la “Convenzione con Ama s.p.a. per la disciplina delle attività riguardanti l’applicazione e la riscossione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi. Annualità 2013”;

VISTA la deliberazione dell’Assemblea Capitolina del 29/30 novembre 2013, n. 83, riguardante la “Approvazione del Regolamento per la disciplina del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi”;

VISTA la deliberazione dell’Assemblea Capitolina del 2/3/4/5/6 dicembre 2013, n. 87, riguardante la “Approvazione del Piano Finanziario 2013 e determinazione delle misure del Tributo Comunale sui rifiuti e sui servizi per l’anno 2013”;

VISTA la deliberazione della Giunta Capitolina del 18 dicembre 2013, n. 438, riguardante la “Proroga, fino al 31 dicembre 2014, del Contratto di Servizio tra Roma Capitale ed AMA s.p.a. in materia di gestione dei rifiuti urbani e i servizi di decoro ed igiene urbana, già approvato con deliberazione Giunta Comunale n. 33 del 28 gennaio 2004 e, da ultimo, prorogato fino al 31 dicembre 2013 con deliberazione Giunta Capitolina n. 370 del 21 dicembre 2012”;

CONSIDERATI i pareri espressi dall'Agencia in merito alle proposte di Linee guida per il rinnovo del contratto di servizio degli anni 2007 (Proposta 323/2007 di cui alla Dec.GC 228 del 12/12/2007) e 2009 (Proposta 84/2009 di cui alla Dec.GC 44/2009 del 4/6/2009), in seguito non approvate in Consiglio Comunale;

CONSIDERATE le segnalazioni dell'Agencia sulle deliberazioni di approvazione dei Piani finanziari per gli anni 2009, 2010 e 2011 (SG 03/09 di marzo 2009, SG 02/10 di maggio 2010 e SG 04/11 di agosto 2011);

CONSIDERATO che il Tributo Comunale sui rifiuti è chiamato a coprire i soli costi relativi al servizio istituzionale di igiene urbana, così come stabilito dal D.Lgs. 152/2006;

CONSIDERATO che nella DAC 87/2013 fra i servizi finanziati dal Tributo sui rifiuti sono compresi anche la rimozione delle affissioni abusive e gli interventi di pulizia in seguito a manifestazioni ed eventi di rilevanza nazionale, che gravano così sui soli utenti del servizio igiene urbana;

CONSIDERATA la recente introduzione da parte del Governo nazionale di un tributo per il finanziamento dei servizi indivisibili dei comuni;

CONSIDERATO lo stato di grave emergenza che caratterizza il servizio di raccolta e gestione dei rifiuti nella città di Roma, conseguenza di lungo periodo di politiche non incisive in materia ambientale da parte di varie amministrazioni;

CONSIDERATO lo scostamento dei risultati ambientali di Roma rispetto al Piano regionale rifiuti vigente e agli obiettivi di raccolta differenziata fissati con la deliberazione della Giunta Capitolina del 16 novembre 2012, n. 317 riguardante il "Piano di sviluppo della raccolta differenziata per l'anno 2012 nel territorio del IV Municipio di Roma Capitale" e "Piano di sviluppo della raccolta differenziata 2013/2014";

CONSIDERATO l'andamento continuamente crescente dei costi del servizio nell'ultimo decennio e le prospettive future di ulteriori incrementi conseguenti alla spedizione dei rifiuti romani fuori regione, causata dalla inadeguatezza impiantistica rispetto alla chiusura del ciclo;

DELIBERA

di formulare all'Assemblea Capitolina, al Sindaco e alla Giunta Capitolina, in ottemperanza ai compiti istituzionali attribuiti dal Consiglio Comunale con DCC 212/2007, le seguenti osservazioni sul contenuto della deliberazione dell'Assemblea Capitolina del 2/3/4/5/6 dicembre 2013, n. 87, "Approvazione del Piano Finanziario 2013 e determinazione delle misure del Tributo Comunale sui rifiuti e sui servizi per l'anno 2013" e relative proposte in funzione degli sviluppi futuri del servizio per l'anno 2014.

A) Regolamentazione e programmazione del servizio

Dopo la scadenza originale del contratto di servizio 2003-2005 fra il Comune di Roma e l'Ama per l'erogazione del servizio istituzionale di igiene urbana, durante tutto il regime di prorogatio ancora vigente (vd. da ultimo DGCa 438/2013, che ne autorizza la proroga 'non oltre' il 31 dicembre 2014) lo strumento di indirizzo e regolazione dell'operato della società utilizzato dall'Amministrazione Capitolina è stato il documento di approvazione da parte dell'Assemblea Capitolina del Piano finanziario annualmente redatto da Ama, la cui concessione scadrà nell'estate dell'anno 2015 (DCC 141/2000).

Al di là delle considerazioni amministrative sulle competenze e sulle prerogative dell'Assemblea e della Giunta nell'approvazione dei piani finanziari, delle linee guida e dei contratti di servizio, lo strumento utilizzato sembra inadeguato soprattutto in quanto il Piano finanziario è annuale e quindi non consente la necessaria programmazione pluriennale da parte del committente.

Inoltre, mentre nei primi anni il documento è stato approvato prima dell'inizio dell'anno di riferimento o al più tardi entro il primo trimestre dello stesso, permettendo quindi almeno sulla carta l'approvazione degli indirizzi del servizio con un orizzonte annuale, dal 2010 il piano è stato approvato dopo la chiusura del secondo trimestre, dai primi di luglio del biennio 2010/2011, alla fine di luglio per il 2012, fino al 2013, anno in cui l'approvazione del piano finanziario per determinare i servizi e la copertura tariffaria è passata a dicembre, con l'esercizio ormai finito, quando anziché le previsioni forse sarebbe stato possibile presentare i dati preconsuntivi, sia per quantità raccolte e servizi erogati, sia per i costi [Tavola 1].

Tavola 1 Tempistica di approvazione dei Piani finanziari e della misura della tariffa/tributo sui rifiuti a Roma (2003/2013)

Anno	Data di approvazione dei Piani finanziari Ama e della misura della tariffa rifiuti	Documento
2003	marzo 2003	DCC 25/2003
2004	dicembre 2003	DCC 256/2003
2005	gennaio 2005	DCC 14/2005
2006	dicembre 2005	DCC 322/2005
2007	marzo 2007	DCC 57/2007
2008	dicembre 2007	DCC 289/2007
2009	marzo 2009	DCC 28/2009
2010	luglio 2010	DCC 57/2010
2011	luglio 2011	DAC 48/2011
2012	luglio 2012	DAC 350/2012
2013	dicembre 2013	DAC 87/2013

La pianificazione pluriennale sarebbe opportuna per tutti i servizi pubblici, ma è indispensabile per l'igiene urbana, in quanto il servizio è obbligatorio e grava completamente sui cittadini, e soprattutto lo è a Roma, dove il servizio:

- è percepito dalla popolazione residente come il più critico fra i servizi pubblici locali (sia la pulizia che la raccolta);
- è molto costoso, con tariffe fra le più alte del paese;
- è in stato di grave emergenza dal punto di vista della gestione dei rifiuti.

Proposta (A)

Con la concessione in scadenza fra meno di due anni, la Giunta ha approvato una nuova (ma sembrerebbe ultima) proroga del vecchio contratto di servizio, impegnandosi nello stesso documento (DGCa 438/2013) a presentare all'Assemblea entro febbraio 2014 una proposta di 'Linee guida per la predisposizione del nuovo Contratto di Servizio tra Roma Capitale ed AMA S.p.A. in materia di gestione dei rifiuti urbani e servizi di decoro ed igiene urbana'.

A tale proposito, data l'imminente scadenza della concessione, sembra logico attendersi che le suddette 'Linee guida' diano anche indicazioni sulla forma di gestione e di affidamento che l'Amministrazione pensa di dare al servizio nel prossimo periodo concessorio (coerentemente con l'art. 36, c. 2, dello Statuto di Roma Capitale). Di conseguenza, dovranno stabilire:

- se mantenere la gestione unitaria di tutte le fasi del servizio (spazzamento, varie raccolte, trasporto e gestione) ovvero se dividerlo secondo le caratteristiche più o meno idonee ad essere gestite centralmente o esternalizzate, erogate in regime monopolistico o competitivo;
- definire quindi le forme di affidamento ritenute opportune per l'intero servizio o per parti di esso (affidamento diretto in house o tramite gara);
- predisporre un contratto di servizio pluriennale per il nuovo gestore che, in caso di gara, rappresenti anche la traccia del capitolato.

Vista l'esperienza decennale di proroghe contrattuali e regolazione di breve periodo attuata mediante piani finanziari, potrebbe essere opportuno inoltre ampliare il contenuto dei piani finanziari, aggiungendo alla determinazione del fabbisogno finanziario per l'anno corrente un documento programmatico pluriennale dettagliato, non vincolante, sugli sviluppi del servizio e sulle risorse necessarie (che potrebbe coprire un triennio, ricalcando la tempistica del Bilancio di previsione di Roma Capitale), nell'ambito di un percorso di maggior respiro delineato dal contratto di servizio e dai vincoli imposti per raggiungere la sostenibilità ambientale.

Infine, i 'Piani' dovrebbero essere approvati entro il primo trimestre dell'anno di riferimento, onde non essere dei semplici consuntivi.

B) Andamento dei costi del servizio e risultati qualitativi e ambientali

L'indirizzo del servizio attuato dalle diverse amministrazioni attraverso l'approvazione dei piani finanziari nel decennio dall'introduzione del sistema tariffario si è rivelato inadeguato, avallando aumenti dei costi che non trovano riscontro in miglioramenti paragonabili né del livello di pulizia della città, né nei risultati ambientali, sempre largamente al di sotto degli obiettivi di piano presentati come giustificazione del crescente fabbisogno.

Negli anni dal 2003 al 2013, il costo del servizio finanziato dai cittadini è quasi raddoppiato, mentre la produzione di rifiuti è rimasta sostanzialmente stabile e la raccolta differenziata è largamente inferiore agli obiettivi [Tavola 2].

Tavola 2 Fabbisogno previsto per il servizio di igiene urbana e preconsuntivi da Piano Finanziario, evoluzione della tariffa, raccolta di rifiuti solidi urbani totali e differenziati a Roma nel decennio 2003/2013.

Anni	Fabbisogno Piano Finanziario	Preconsuntivo costi totali effettivi	Efficientamento	Incremento PF rispetto all'anno precedente	Incremento annuo prima degli efficientamenti	Evoluzione Tariffa Domestica	Evoluzione Tariffa Non Domestica	Rifiuti totali	RD effettiva conseguita			RD prevista in PF	
	milioni di euro					base 2003: 100	t (000)	t (000)	%	t (000)	%		
2003	362,2	347,8	20,8 ex post	nd	nd	100	100	1.662	178	10,7%	300	18,8%	
2004	374,6	nd	8,2 ex ante	12,4	20,6	100	100	1.783	241	13,5%	383	23,2%	
2005	404,3	nd	18,2 ex ante	19,7	37,9	100	100	1.807	287	15,9%	408	22,6%	
2006	428,2	nd	7,7 ex ante	23,9	31,6	100	100	1.829	296	16,2%	511	27,1%	
2007	488,6	491,0	22,4 ex ante	60,4	82,8	115	130	1.786	300	16,8%	438	23,4%	
2008	530,1	523,0	5,8 ex ante	41,5	47,3	124	153	1.760	343	19,5%	456	24,0%	
2009	600,0	600,0	0	70,0	70,0	124	153	1.789	370	20,7%	378	21,0%	
2010	630,0	643,0	22,5 ex ante	30,0	52,5	124	157	1.834	404	22,0%	431	24,0%	
2011	643,8	643,9	28,0 ex ante	13,8	41,8	139	172	1.797	443	24,6%	467	27,0%	
2012	653,8	653,7	32,0 ex ante	10,0	42,0	139	172	1.754	450	25,7%	504	28,0%	
2013	676,7	nd	41,9 ex ante	22,9	64,8	143	172	nd	nd	nd	560	31,8%	
Media			18,9	30,5	49,1			1.780					
Δ	87%	88%				43%	72%	6%	153%	15%			

Questa evidenza mette in luce nella migliore delle ipotesi l'inadeguatezza del sistema e dei criteri di regolazione che discendono dalla mera approvazione annuale dei piani finanziari.

Proposta (B)

Gli obiettivi essenziali del servizio di igiene urbana sono identificabili nel tenere la città pulita, nel conseguire i livelli di raccolta differenziata (e di avvio a recupero e riciclaggio) previsti di anno in anno e nel rispettare il percorso verso la sostenibilità del ciclo dei rifiuti. Non è stato tuttavia sufficiente imputare a questi obiettivi servizi aggiuntivi e voci di costo continuamente crescenti per avere un servizio efficace.

Sarebbe quindi opportuno introdurre un meccanismo incentivante. Dal momento che sottrarre risorse a un servizio pubblico obbligatorio ed erogato in monopolio non rappresenta un incentivo efficace per l'azienda, potrebbe essere applicato un sistema di premi/penalità alla struttura manageriale, per cui il mancato raggiungimento degli obiettivi in nome dei quali è stato fissato il fabbisogno finanziario (e quindi la tariffa obbligatoriamente pagata dagli utenti) implica la decurtazione dei compensi e, viceversa, risultati migliori garantiscono premi di produzione.

C) Programmazione dei servizi e incremento dei costi

Il meccanismo normalizzato che, secondo il DPR 158/1999, regola l'approvazione dei piani finanziari e la determinazione della copertura tariffaria integrale è tale che – in assenza di una programmazione dei servizi – riproduce perfettamente il meccanismo di finanziamento dei servizi pubblici a piè di lista,

solo che le risorse per la copertura dei costi non provengono dalle finanze comunali, ma direttamente dai cittadini ivi domiciliati.

Il meccanismo del price cap introdotto dal DPR opera infatti a parità di servizio erogato, ma non prevede (come è giusto che sia) un tetto all'incremento delle prestazioni, la cui determinazione è di responsabilità del committente, ovvero dell'amministrazione, secondo il progetto per la realizzazione del servizio ritenuto ottimale e stabilito nel contratto di servizio. A Roma, invece, scaduto il contratto di servizio triennale, i piani hanno presentato annualmente incrementi nelle prestazioni e nei costi (senza rispondere poi dei risultati effettivamente conseguiti), quantificando gli efficientamenti nominali su quantità erogate variabili e quindi non verificabili. Nel decennio 2003/2013 i costi già efficientati sono continuamente aumentati, in media di 30 milioni all'anno; il piano dei costi prima degli efficientamenti avrebbe portato ad aumenti medi di quasi 50 milioni di euro all'anno [Tavola 2].

Proposta (C)

Il sistema delle proroghe contrattuali che opera dal 2005 ha fatto sì che il Piano finanziario divenisse lo strumento di approvazione del servizio e delle risorse, con un grado di libertà in più rispetto alle previsioni del DPR 158/1999, che configuravano nel Piano finanziario lo strumento per approvare l'evoluzione annuale delle risorse necessarie ad erogare un servizio la cui qualità e quantità avrebbe dovuto essere stabilita precedentemente in altra sede.

Inoltre, il mancato rinnovo del contratto di servizio (sostituito dalle proroghe del vecchio contratto, il cui contenuto in termini di servizi erogati è ormai però obsoleto e superato) comporta l'indiretta l'esclusione delle organizzazioni degli utenti dal processo decisionale, in contrasto con quanto specificatamente disposto da Roma Capitale (Linee guida per i contratti di servizio, DCC 20/2007) e dalla Legge finanziaria 2008 (L. 244/2007, art. 2, c. 461). Nel caso di specie, la sostanziale impossibilità di tutelare i diritti degli utenti è particolarmente grave, in quanto il committente Roma Capitale approva la spesa, ma non finanzia direttamente il servizio, che ricade completamente sugli utenti stessi.

È quindi necessario stabilire preventivamente le prestazioni in sede contrattuale coinvolgendo, come previsto dalle norme, una rappresentanza dei cittadini e degli utenti sia in questa fase, sia nel processo di approvazione di eventuali incrementi extracontrattuali dei servizi erogati e dei relativi costi.

D) Costi per lo spazzamento e pulizia della città

Un problema ulteriore è che mentre l'aumento della quantità dei servizi erogati si traduce direttamente in aumento dei costi, non è altrettanto garantito che comporti il miglioramento della qualità del servizio. E in effetti, la pulizia e il decoro della città sono percepiti negativamente, con indicatori di qualità che solo episodicamente soddisfano gli obiettivi, nonostante i costi unitari dello spazzamento a Roma siano superiori alla media nazionale, con una spesa complessiva in progressivo aumento.

Proposta (D)

Più volte, negli anni, questa Agenzia ha rilevato come la pulizia può essere intensificata all'infinito, ma – se non viene sanzionato chi sporca – la città non sarà comunque pulita, malgrado la crescita esponenziale dei costi.

Aumentando invece i controlli e le sanzioni contro le violazioni al regolamento rifiuti, si potrebbe ottenere un miglior risultato anche con meno interventi di pulizia e spazzamento: ne risulterebbe una diminuzione della spesa a carico dei cittadini, come effetto della diminuzione dei costi (per servizi ridotti) e della possibilità di impiegare il gettito delle sanzioni per finanziare lo spazzamento.

E) Costi di raccolta e gestione: obiettivi ambientali e chiusura del ciclo dei rifiuti

Anche per quanto riguarda la raccolta differenziata, nonostante il continuo aumento dei costi dedicati alla differenziazione, gli obiettivi dichiarati non sono stati mai raggiunti. Senza contare il fatto che dell'obiettivo ambientale veramente rilevante (l'effettivo avvio a recupero delle differenziate) nei piani finanziari non si parla assolutamente. A tale proposito, si ricorda che l'art. 181 del Codice ambientale (D.Lgs. 152/2006), in recepimento dell'art. 11 della direttiva 2008/98/CE, fissa un obiettivo del 50% di rifiuti urbani e assimilati preparati per il riutilizzo e il riciclaggio da conseguire entro il 2020, nel cui conteggio vanno calcolate solo le frazioni cartacee, organiche, plastiche, metalliche, di vetro e di legno (secondo il metodo di calcolo scelto dal Ministero dell'Ambiente a gennaio 2014).

Il piano finanziario 2013 approvato con DAC 87/2013, parla di un obiettivo del 40% di raccolta differenziata da realizzare 'a fine anno' (Patto per Roma). Analogamente si era presentato come un successo il raggiungimento del 30% nelle ultime due settimane del 2012. Si tenga però presente che le ultime due settimane dell'anno comprendono gli imballaggi di Natale (che contribuiscono fortemente alla differenziata) e che comunque il 30% del dicembre 2012 fa parte di un risultato medio che non raggiunge il 26% nell'anno.

Non sono ancora noti i dati effettivi della raccolta differenziata 2013, ma se i consuntivi rispetteranno le previsioni di piano (cosa peraltro mai verificatasi nel decennio osservato) la raccolta differenziata 2013 sarebbe pari al 31,8%, ben lontana quindi dal 40%. Questo per dire che un obiettivo riferito alle sole ultime settimane dell'anno sembra avere mere finalità comunicative, specialmente nel quadro emergenziale romano che tutti conoscono e in cui tutti si oppongono alla realizzazione della discarica di servizio, tutti sono contrari all'incenerimento, mentre i rifiuti della capitale vengono spediti fuori regione con incrementi di costo dell'ordine di decine di milioni di euro a carico dei cittadini.

Le posizioni ideologiche sul ciclo dei rifiuti devono fare conti precisi sui flussi di rifiuti derivanti dai vari trattamenti e anche dalle effettive opportunità di riciclo. La discarica di servizio di Roma non sarà mai piccola se i rifiuti indifferenziati vengono trattati con metodo meccanico biologico, trattamento in seguito al quale più della metà in peso dei rifiuti trattati va destinato a discarica e circa un terzo a incenerimento, con o senza recupero energetico (dato medio nazionale

2012, fonte Ispra, Rapporto rifiuti 2013). Differenziare 'a fine 2016' il 65% dei rifiuti romani e pensare solo allo sbocco del recupero di materia (cioè escludere il recupero energetico del termovalorizzatore) vuol dire che ogni anno il sistema industriale deve essere disponibile ad assorbire materiali di riciclo per circa 1,2 milioni di tonnellate solo dalla città di Roma. Si tenga inoltre presente che non tutti i materiali raccolti separatamente possono essere riciclati, come è il caso di molte plastiche che vengono differenziate, ma che il consorzio Co.Re.Pla. stesso suggerisce di termovalorizzare, in quanto l'unica alternativa sarebbe la discarica.

Proposta (E)

Per prima cosa sarebbe opportuno aggiungere nei Piani finanziari, oltre agli obiettivi di raccolta differenziata, quelli di effettivo avvio a recupero e riciclaggio, evidenziando i rispettivi flussi, sia quantitativi sia qualitativi, nonché i dati pre-consuntivi dettagliati sui flussi di rifiuti dell'anno precedente.

Inoltre, nel fare una previsione pluriennale della transizione verso la sostenibilità del ciclo dei rifiuti sarebbe opportuno anche paragonare i possibili scenari alternativi, sia sotto il profilo dei flussi di rifiuti che sotto il profilo dei costi complessivi di gestione.

F) Criteri distributivi per il finanziamento del servizio

Infine, una riflessione importante va fatta sul portato distributivo di alcuni provvedimenti contenuti nei vari piani finanziari.

Nel 2013, il gettito complessivo al netto del recupero evasione (stimato in 25 milioni) viene fatturato alle utenze domestiche per il 43,68% (314 milioni di euro) e alle non domestiche per il rimanente 56,32% (405 milioni di euro), secondo criteri di attribuzione della spesa parametrici rispetto alla produzione stimata di rifiuti delle diverse categorie.

Dopo il triennio 2003/2005 di sperimentazione della tariffa, negli anni dal 2007 al 2009, le quote di gettito attribuite alle utenze domestiche sono progressivamente aumentate, diminuendo corrispondentemente quelle non domestiche, che ancora tuttavia contribuiscono al gettito per la maggior parte.

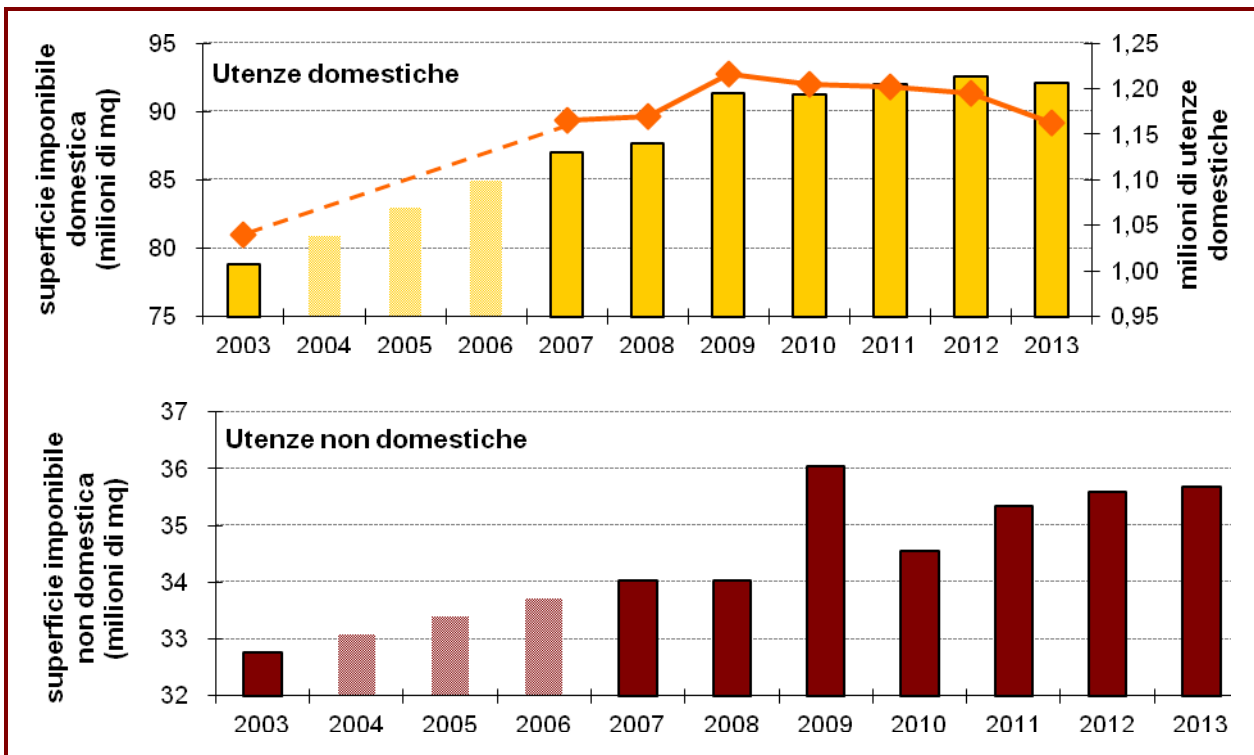
A fronte del parziale riequilibrio di queste quote, però, le tariffe degli utenti non domestici sono aumentate molto di più di quelle domestiche: rispetto al 2003, la tariffa 2013 domestica è aumentata del 43%, mentre quella non domestica del 72% [Tavola 2]. L'aumento relativo del gettito domestico in presenza di incrementi tariffari meno accentuati rispetto a quelli non domestici deve quindi dipendere dalla variazione delle superfici imponibili delle due macrocategorie e dal recupero dell'evasione. La Figura 1 mostra l'andamento del numero di utenze domestiche individuate e delle superfici imponibili domestiche e non domestiche fatturate nel decennio 2003/2013.

Gli anni dal 2004 al 2006 sono riportati nei grafici della Figura 1 solo come tendenza, in quanto i parametri tecnici e i coefficienti definiti nel 2003 sono stati modificati solamente a partire dal 2007. Come si è detto, nel 2007, 2008 e 2009 sono state modificate le quote di contribuzione al gettito dei comparti domestico

e non domestico, aumentando il primo e corrispondentemente diminuendo il secondo. Dal 2009 al 2013, tali parametri sono poi rimasti immutati. Come risulta dalla figura, nel 2009 le superfici imponibili non domestiche sono state stimate fuori linea rispetto agli altri anni.

Figura 1

Base imponibile utenze domestiche e non domestiche per la quantificazione della tariffa rifiuti a Roma (Piani finanziari 2003/2013)



Una volta stabilite le quote di gettito domestico e non domestico, le singole tariffe sono determinate in base al numero di utenze e alla quantificazione della superficie imponibile delle varie categorie, insieme ai coefficienti per la parte fissa e variabile.

Le utenze non domestiche pagano la tariffa per unità di superficie (mq) in base ai coefficienti di proporzionalità commisurati alla produzione parametrica di rifiuti delle diverse categorie. Questi coefficienti possono essere fissati ed applicati dalle singole amministrazioni nell'ambito di un intervallo definito nel DPR 158/1999 per ogni categoria. I coefficienti fissati nel 2003 nel primo piano finanziario dall'introduzione sperimentale della tariffa a Roma sono sempre rimasti invariati, con le sole eccezioni delle categorie 8 (alberghi) e 20 (ristorazione) che nel 2007 sono aumentati. La Tavola 3 mostra gli intervalli dei coefficienti, la scelta di applicare il minimo, il massimo o misure intermedie adottata nel 2013 e le tariffe al mq che ne risultano per le varie categorie.

Le categorie sono ordinate dalla tariffa più bassa alla più alta. Sono evidenziate in verde scuro quelle cui sono stati applicati coefficienti minimi, in arancio quelle che hanno i coefficienti massimi; in verde chiaro e in rosa sono evidenziate le

categorie che hanno coefficienti intermedi, rispettivamente più vicini al minimo o al massimo.

Tavola 3 Coefficienti per la determinazione delle tariffe non domestiche e tariffe nette applicate nel 2013 a Roma

Categoria	Kd				Kc				tariffa netta euro/mq
	min	MAX	Roma	criterio	min	MAX	Roma	criterio	
2 musei, biblioteche, associazioni, luoghi culto e comunità religiose	3,98	5,65	3,98	min	0,43	0,61	0,43	min	4,94949
27 scuole	3,98	5,65	3,98	min	0,43	0,61	0,43	min	4,94949
3 cinema, teatri, sale concerto e conferenze, gioiellerie permanenti	3,6	4,25	4,25	MAX	0,39	0,46	0,46	MAX	5,28934
4 autorimesse, stazioni, aviorimesse e simili, magazzini senza vendita	4	4,8	4,8	MAX	0,43	0,52	0,52	MAX	5,97616
7 esposizione/vendita mobili, arredo bagno, autoveicoli e natanti, vivai	3,02	5,12	5,12	MAX	0,33	0,56	0,56	MAX	6,40084
6 stabilimenti balneari	4,11	6,18	5,2	53%	0,45	0,67	0,56	50%	6,45776
19 attività artigianali produzione beni specifici (anche panifici)	4	8,1	6,5	61%	0,43	0,88	0,7	60%	8,07220
5 campeggi, distributori carburante, impianti sportivi	6,78	7,45	6,78	min	0,74	0,81	0,74	min	8,46842
11 banche e istituti di credito	4,68	7,89	7,89	MAX	0,51	0,86	0,86	MAX	9,84917
14 filatelia, tende, tessuti, tappeti, cappelli, ombrelli, antiquariato	6,66	7,9	7,9	MAX	0,72	0,86	0,86	MAX	9,85629
17 artigiani: falegname idraulico fabbro elettricista, officine auto, tintorie lavanderie legatorie, riparazione calzature, radiotecnica, odontotecnica etc	8,02	9,1	8,02	min	0,87	0,99	0,87	min	9,99092
18 attività industriali con capannoni di produzione	2,93	8,2	8,2	MAX	0,32	0,89	0,89	MAX	10,21749
9 case di cura e riposo, ospedali, grandi comunità (caserme, collegi)	8,21	13,55	8,21	min	0,89	1,47	0,89	min	10,22460
8 alberghi	7,8	10,98	8,53	23%	0,85	1,19	0,93	24%	10,52382
16 artigiani: parrucchiere, barbiere, estetista	9	10,32	9	min	0,98	1,12	0,98	min	11,22993
Media ponderata									11,42003
12 abbigliamento, calzature, libri, cartolerie, ferramenta, beni durevoli	8,45	11,26	11,26	MAX	0,92	1,22	1,22	MAX	14,01990
13 edicole, farmacie, tabacchi, plurilicenze	8,85	13,21	13,21	MAX	0,96	1,44	1,44	MAX	16,49081
10 uffici, agenzie, studi professionali	8,9	13,55	13,55	MAX	0,97	1,47	1,47	MAX	16,88047
15 banchi e box di mercato di beni durevoli	9,9	14,63	14,63	MAX	1,08	1,59	1,59	MAX	18,23988
26 discoteche, night club	6,8	16,83	16,83	MAX	0,74	1,83	1,83	MAX	20,98716
22 supermercati, vendita pane/pasta, carne, formaggi, generi alimentari	13,72	21,55	17,6	50%	1,49	2,34	1,9	48%	21,87977
24 ipermercati generi misti, plurilicenza alimentari o miste	13,7	18,2	18,2	MAX	1,49	1,98	1,98	MAX	22,70066
21 bar caffè pasticcerie	22,55	64,77	28,5	14%	2,45	7,04	3,08	14%	35,44653
25 banchi e box di mercato generi alimentari	32	60,5	32	min	3,48	6,58	3,48	min	39,90675
20 ristoranti trattorie osterie pizzerie pub mense birrerie hamburger	29,93	39,8	32,03	21%	3,25	4,33	3,6	32%	40,02575
23 ortofrutta, pesce, fiori/piante, pizza al taglio, rosticceria da asporto	38,9	98,96	38,9	min	4,23	10,76	4,23	min	48,50979

Il minimo è applicato alle categorie pubbliche (musei, biblioteche, scuole), ai luoghi di culto e agli enti religiosi, alle strutture sanitarie pubbliche e private, alle categorie degli artigiani, ai banchi dei mercati rionali e ad alcune rivendite di generi alimentari, ai distributori di carburante, ai campeggi e agli impianti sportivi.

I coefficienti massimi sono applicati agli istituti finanziari e al settore privato: attività industriali e commercio al dettaglio di vario genere, con tariffe al mq al di sotto della media cittadina; agenzie e studi professionali, intrattenimento (cinema, teatro, pub, night club), bar e pasticcerie, che invece pagano tariffe al mq superiori alla media.

Si tenga presente che a fronte di queste tariffe non domestiche, quelle domestiche nell'ultima fattura spedita (relativa al conguaglio 2013) sono pari a circa 3,37 euro/mq (erano circa 3,27 euro/mq nel 2012), cui si aggiunge una quota in funzione del numero di componenti del nucleo familiare, che in media rappresenta circa il 21,7% del gettito complessivo domestico.

Proposta (F)

Data la lunga crisi economica che sta minando i professionisti e l'iniziativa produttiva e commerciale privata anche più delle istituzioni pubbliche, potrebbe essere opportuno rimodulare i coefficienti di alcune categorie più colpite allineando verso il basso i coefficienti, riducendone in tal modo le spese.

G) Voci che rientrano nel servizio istituzionale

La normativa vigente prevede che il costo del servizio rifiuti sia integralmente coperto dai cittadini attraverso il tributo. Ciò non significa però che si possano far rientrare nel servizio istituzionale finanziato direttamente dai cittadini anche voci di spesa collaterali.

Nella tariffa 2013 rientrano due voci di costo la cui inclusione nel servizio istituzionale sembra arbitraria, ingiustificata e controproducente. I cittadini finanziano infatti, con la tariffa, la rimozione delle affissioni abusive commerciali ed elettorali e gli interventi di pulizia in seguito a manifestazioni ed eventi di rilevanza nazionale.


Proposta (G)

Le affissioni abusive, che l'amministrazione può contrastare in flagrante mediante intervento della Polizia Municipale, all'atto della rimozione possono essere comunque ricondotte ai responsabili, spesso identificabili dall'oggetto stesso dell'affissione. I committenti dell'affissione dovrebbero quindi essere sanzionati e farsi anche carico dei costi della rimozione e riduzione in pristino. Fino a che il costo ricade sulla collettività, oltretutto, questa come altre azioni che sporcano la città non verranno disincentivate.

Anche i costi della pulizia per le manifestazioni nazionali, attualmente pagati dai cittadini romani, rappresentano una voce di costo indebitamente caricata sul tributo, che dovrebbe invece essere coperta con finanziamenti speciali per Roma Capitale.

Infine, la tariffa rifiuti 2013 per la prima volta iscrive a carico dei cittadini paganti il costo delle agevolazioni per le famiglie in difficoltà, provvedimento politico che sarebbe più correttamente finanziato con risorse del comune mediante la fiscalità locale.

La presente segnalazione verrà comunicata agli interessati e pubblicata sul sito web dell'Agenzia.

 Via Cola di Rienzo 217 • 00192 Roma
Telefono 06.367071 Fax 06.36707212
www.agenzia.roma.it

*L'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali
di Roma Capitale è stata istituita dal Consiglio Comunale
con Deliberazione n. 39 del 14 marzo 2002,
successivamente modificata e integrata
con Deliberazione n. 212 del 22 ottobre 2007*

Agenzia