

**PARERE SULLA PROPOSTA
DI APPROVAZIONE DEL PIANO FINANZIARIO 2014 E
DETERMINAZIONE DELLE MISURE DELLA TASSA
SUI RIFIUTI (TA.RI.) PER L'ANNO 2014**

Giugno 2014

Parere sulla proposta di approvazione di approvazione del
Piano Finanziario 2014 e determinazione delle misure del-
la Tassa sui Rifiuti (Ta.Ri.) per l'anno 2014

Giugno 2014

Il documento è stato redatto da:
Flaminia Violati



Parere sulla 48ª Proposta della Giunta Capitolina (Dec.G.C. del 30 aprile 2014 n. 29) “Approvazione del Piano Finanziario 2014 e determinazione delle misure della Tassa sui Rifiuti (Ta.Ri.) per l'anno 2014”

L'AGENZIA PER IL CONTROLLO E LA QUALITÀ
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'Agencia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale (di seguito, Agenzia) 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”;



VISTA la deliberazione di Assemblea Capitolina dell'11 febbraio 2014, n. 1, riguardante la 'Anagrafe pubblica relativa alla raccolta, al recupero, allo smaltimento e agli impianti dei rifiuti solidi urbani';

VISTA la 48ª Proposta della Giunta Capitolina (Dec.G.C. del 30 aprile 2014 n. 29, di seguito Dec.G.C. 29/2014) riguardante la "Approvazione del Piano Finanziario 2014 e determinazione delle misure della Tassa sui Rifiuti (Ta.Ri.) per l'anno 2014";

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

CONSIDERATE le segnalazioni dell'Agenzia sulle deliberazioni di approvazione dei Piani finanziari per gli anni 2009, 2010, 2011 e 2013 (SG 03/09 di marzo 2009, SG 02/10 di maggio 2010, SG 04/11 di agosto 2011 e SG 01/14 di gennaio 2014);

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 Dec.G.C. 29/2014 fra i servizi finanziati dal Tributo sui rifiuti sono compresi anche gli interventi di pulizia in seguito a manifestazioni ed eventi di rilevanza nazionale, che gravano così sui soli utenti romani del servizio igiene urbana;

CONSIDERATO l'andamento continuamente crescente dei costi del servizio nell'ultimo decennio, che si confermerebbe anche per il 2014;

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 48ª Proposta della Giunta Capitolina (Dec.G.C. del 30 aprile 2014 n. 29), "Approvazione del Piano Finanziario 2014 e determinazione delle misure della Tassa sui Rifiuti (Ta.Ri.) per l'anno 2014", anche in riferimento alle proposte avanzate dall'Agenzia nel suo atto di segnalazione SG 01/2014 e all'eventuale recepimento o meno delle stesse nella decisione in esame.

Regolamentazione e programmazione del servizio

(rif. SG 01/2014, punti A, B, C)

Dopo la scadenza originale del contratto di servizio 2003-2005 fra Roma Capitale e Ama, l'unico strumento di indirizzo e regolazione del servizio rifiuti è stato il documento di approvazione da parte dell'Assemblea Capitolina del Piano finanziario annualmente redatto da Ama.



Tale strumento è inadeguato soprattutto in quanto il Piano finanziario è annuale (e quindi non consente la necessaria programmazione pluriennale da parte del committente), ma anche perché è recente prassi l'approvazione del Piano finanziario ad anno di riferimento inoltrato, anche oltre la fine del primo semestre, con il che il documento è un 'Piano' solo nel nome, mentre di fatto rappresenta il 'conto' per servizi in misura più o meno rilevante già resi, senza 'preventiva approvazione di un preventivo'.

Inoltre, è importante sottolineare la divisione di ruoli che dovrebbero rispettare i due strumenti – contratto e Piano finanziario – ai fini dell'efficacia del sistema di regolazione del servizio. Infatti:

- il contratto (atto siglato da committente ed erogatore, per cui la legge prevede il coinvolgimento dei rappresentanti degli utenti in quanto fruitori e finanziatori ultimi del servizio) deve fissare le prestazioni richieste per un periodo pluriennale di programmazione e un corrispettivo iniziale;
- negli anni successivi il Piano finanziario deve fornire il preventivo di spesa per realizzare le prestazioni oggetto del contratto, sulla base della spesa dell'anno precedente, tenendo conto dell'inflazione, dei mutati costi di produzione del servizio (carburante, personale, ecc.) e di eventuali efficientamenti programmati.

La prassi di fissare sia le prestazioni che le risorse necessarie nella stessa sede (nel Piano finanziario presentato da Ama) ha invece consentito all'azienda un incremento dei servizi resi (e pagati dai cittadini) al di fuori di un mandato e di un piano pluriennale di sviluppo del servizio, implicando il raddoppio dei costi in un decennio, senza comportare miglioramenti paragonabili in termini di risultati ambientali (mancato raggiungimento degli obiettivi dichiarati di raccolta differenziata e conseguente ridimensionamento del ricorso alla discarica) e pulizia della città (sporadico raggiungimento degli standard di qualità erogata sulla pulizia e sul decoro).

La DAC 87/2013, approvando a dicembre il Piano finanziario e la tariffa 2013, fissava anche la data di febbraio 2014 quale scadenza per l'approvazione da parte dell'Assemblea Capitolina delle Linee Guida per il nuovo contratto di servizio. Tale data è passata senza che il documento in questione sia stato ancora approvato, ormai a poco più di un anno dalla scadenza finale dell'affidamento del servizio ad Ama fissata dallo Statuto societario (estate 2015).

Nelle more dell'approvazione del nuovo contratto di servizio, a gennaio u.s. l'Agenzia con SG 01/2014 proponeva di:

- 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 (INDICAZIONE NON RECEPITA);
- approvare i Piani entro il primo trimestre dell'anno di riferimento, onde non declassarli a semplici consuntivi (INDICAZIONE NON RECEPITA);



- inserire nelle Linee Guida per il contratto di servizio specifici riferimenti alle modalità di assegnazione del nuovo affidamento (LINEE GUIDA NON APPROVATE).

La nuova proposta di Piano finanziario (di cui alla Dec.G.C. 29/2014) comporta – al di fuori di un mandato contrattuale specifico – un ulteriore incremento dei costi (+39 milioni di euro, di cui 27 da tariffa e 12 da recupero evasione), pari a circa il 5% dei costi 2013, in un contesto di inflazione praticamente assente.

A metà giugno 2014, dunque, la situazione sul fronte delle modalità di regolazione del servizio resta immutata, con gli stessi profili di criticità degli ultimi anni, aggravati dall'avvicinarsi della scadenza dell'affidamento senza che sia stato approvato un contratto che possa essere utilizzato come traccia per un eventuale capitolato di gara. Malgrado l'assenza di un nuovo contratto, inoltre, la 'proposta' di Piano finanziario è stata presentata ben oltre il primo trimestre confermando la prassi di "mero" provvedimento propedeutico al Bilancio di previsione dell'Ente, non solo senza una previsione pluriennale neanche di massima, ma anche senza riferimenti alla prossima scadenza dell'affidamento.

Recupero evasione

A proposito del recupero evasione, l'Allegato 6 alla proposta di Piano finanziario 2014 in oggetto calcola 1.157mila utenze domestiche, con un incremento di circa 3mila posizioni rispetto alla somma delle utenze domestiche 2013¹, corrispondenti almeno in parte al recupero evasione stimato per la parte domestica. A queste 3mila posizioni corrisponde un incremento delle superfici dichiarate di circa 294mila mq, il che significa che mediamente le nuove posizioni assoggettate a tariffa (considerando non solo l'evasione e l'elusione, ma anche eventuali iscrizioni e cessazioni) riguardano abitazioni di dimensione media pari a circa 94 mq, contro una dimensione media dell'appartamento riferita all'intera platea di utenti pari a circa 80 mq.

Per quanto riguarda il comparto non domestico, la variazione di superficie assoggettata a tariffa fra il 2013 e il 2014 supera i 745mila mq. Applicando le tariffe 2013 per categorie alle rispettive nuove superfici si ottengono circa 12,5 milioni di euro, mentre applicando la tariffa 2014 si arriva ad oltre 13 milioni di euro.

Ai fini del recupero dell'evasione domestica, si evidenzia che le famiglie iscritte all'anagrafe di Roma al 31 dicembre 2013 sono quasi 1.370 mila, circa 213mila in più delle utenze censite da Ama e quindi soggetti potenzialmente evasori assoggettabili a tariffa. Tale numero conta per quasi il 20% rispetto agli utenti regolarmente iscritti al servizio, dando così una misura dell'aggravio di costo sopportato dagli utenti paganti a causa dell'evasione.

¹ Il numero di utenze domestiche riportato nell'Allegato 6 del Piano finanziario 2013 (DAC 87/2013) era in realtà erroneamente pari a oltre 1.162mila, ma il totale non corrisponde alla somma delle utenze per numerosità del nucleo familiare, che in realtà non raggiunge le 1.154mila. In effetti, se il totale 2013 fosse corretto, nel 2014 si avrebbe una diminuzione di 5mila utenze domestiche iscritte, a fronte di un rilevante incremento delle superfici delle abitazioni corrispondenti.



Costi per lo spazzamento e pulizia della città

(rif. SG 01/2014, punto D)

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

La proposta di Piano finanziario di cui alla Dec.G.C. 29/2014 prevede un incremento dei costi per spazzamento e lavaggio strade pari a 10 milioni di euro.

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 (INDICAZIONE NON RECEPITA)

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

(rif. SG 01/2014, punto E)

Anche questo Piano finanziario, proposto per il 2014, si riferisce ad obiettivi di raccolta differenziata, trascurando quelli realmente rilevanti ai fini della sostenibilità ambientale (effettivo avvio a recupero e riciclaggio) e senza evidenziare i flussi di trattamento e destinazione finale, come suggerito dall'Agenzia nella SG 01/2014 (INDICAZIONE NON RECEPITA).

Inoltre, nonostante a febbraio 2014 sia stata approvata l'istituzione di un'anagrafe dei rifiuti a Roma (DAC 1/2014, che impone la pubblicazione ogni 6 mesi sul sito istituzionale di Roma Capitale di quantità, flussi e destinazione delle varie frazioni di rifiuto), le informazioni pubblicate in materia sul portale Open Data di Roma Capitale sono aggiornate solo al 2012, mentre nella Proposta in esame sono riepilogati per il 2013 i soli quantitativi raccolti per frazione merceologica.



Anno	Data approvazione Piano finanziario	Obiettivo annuale Piano finanziario	RD annuale effettiva	Obiettivo di 'fine anno' Patto per Roma	RD ultime due settimane
Approvazione del Piano finanziario entro il primo semestre dell'anno di riferimento					
2003	marzo 2003	18,8%	10,7%		
2004	dicembre 2003	23,2%	13,5%		
2005	gennaio 2005	22,6%	15,9%		
2006	dicembre 2005	27,1%	16,2%		
2007	marzo 2007	23,4%	16,8%		
2008	dicembre 2007	24,0%	19,5%		
2009	marzo 2009	21,0%	20,7%		
Approvazione del Piano finanziario dopo il primo semestre dell'anno di riferimento					
2010	luglio 2010	24,0%	22,0%		
2011	luglio 2011	27,0%	24,6%		
2012	luglio 2012	28,0%	25,7%	30%	30%
2013	dicembre 2013	31,8%	31,1%	40%	38,7%
2014	proposto	42,9%	nd	50%	nd

Per quanto riguarda l'obiettivo intermedio raccolta differenziata, nonostante il continuo aumento dei costi dedicati alla differenziazione (solo per il 2014, sono previsti un incremento di costo di 42 milioni di euro e una diminuzione di ricavi per 24 milioni di euro), gli obiettivi dichiarati non sono stati mai pienamente raggiunti. Il piano finanziario 2013 (presentato a novembre e approvato a dicembre, ormai con quantità di raccolta differenziata note per l'anno in chiusura) propone ancora un obiettivo annuale che dopo un solo mese non è stato pienamente conseguito (anche se mancato di poco: alla fine di dicembre la raccolta differenziata è stata dello 0,7% in meno di quanto previsto a novembre). L'obiettivo del 40% di raccolta differenziata da realizzare 'a fine anno' (secondo gli accordi del Patto per Roma) è infatti stato mancato dell'1,3%. La tavola sopra illustra l'andamento negli anni degli obiettivi di raccolta differenziata che hanno giustificato le risorse richieste (ed ottenute) in fase di Piano e le percentuali effettivamente realizzate.

Dato il livello dei costi attuale – quando la percentuale di raccolta differenziata media annua non è ancora nemmeno la metà di quanto dovrebbe essere nel 2016 secondo il Patto per Roma (e cioè il 65%) – l'Agenzia suggeriva nella SG 01/2014 di affiancare alla previsione pluriennale dei flussi per la transizione verso la sostenibilità del ciclo dei rifiuti anche quella dei relativi costi, nonché i costi dei possibili scenari alternativi (INDICAZIONE NON RECEPITA).

Andamenti tariffari e criteri distributivi per il finanziamento del servizio

(rif. SG 01/2014, punto F)

Il fabbisogno finanziario per il finanziamento del servizio viene diviso fra utenze domestiche e non domestiche secondo ripartizioni ormai fisse dal 2009. Fin dall'inizio della sperimentazione tariffaria, le utenze non domestiche hanno sempre contribuito alla maggior parte del gettito; attualmente si tratta del 56,32% che applicato al fabbisogno 2014 significa 443 milioni Iva inclusa, contro i 344 a carico delle utenze domestiche.

Anche se il contributo percentuale degli utenti domestici è stato in parte aumentato fra il 2007 e il 2009, 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%. Con la proposta di cui alla Dec.G.C. 29/2014, si vuole approvare un ulteriore aumento delle tariffe non domestiche, del 4,4% rispetto al 2013, per cui l'aumento complessivo rispetto al 2003 salirebbe all'80%. La tariffa domestica, invece, non è esplicitamente quantificata nella proposta in esame.

Inoltre, all'interno del comparto non domestico, le tariffe al metro quadro sono stabilite in base a coefficienti che possono variare in un intervallo stabilito a livello nazionale per le varie categorie. A Roma, 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 regionali 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.

L'Agenzia, nella SG 01/2014, aveva suggerito una riflessione sulla suddivisione del gettito fra utenti domestici e non domestici e sulla scelta dei coefficienti applicati alle varie categorie non domestiche, anch'essi invariati da anni. Data la lunga crisi economica che sta minando i professionisti e l'iniziativa produttiva e commerciale privata anche più delle istituzioni pubbliche, sarebbe potuto essere opportuno rimodulare i coefficienti di alcune categorie più colpite allineandone verso il basso i coefficienti, riducendone in tal modo le spese.

Quote di gettito e coefficienti sono invece rimasti tutti invariati rispetto al 2013, senza esplicite riflessioni sull'opportunità delle scelte (INDICAZIONE NON RECEPITA).

Voci che rientrano nel servizio istituzionale

(rif. SG 01/2014, punto G)

Nella tariffa 2013 rientravano due voci di costo la cui inclusione nel servizio istituzionale sembra ingiustificata e l'Agenzia aveva suggerito di escluderle, stralciando i relativi costi dalla tariffa e suggerendo canali di finanziamento alternativo:

- la rimozione delle affissioni abusive commerciali ed elettorali (INDICAZIONE RECEPITA, almeno per quanto riguarda l'elenco in Piano finanziario dei servizi resi, anche non è esplicitato se e in che termini il relativo costo sia stato stralciato da quelli imputabili al servizio istituzionale);
- gli interventi di pulizia in seguito a manifestazioni ed eventi di rilevanza nazionale (INDICAZIONE NON RECEPITA).

Nel Piano finanziario 2014, presentato con la proposta di cui alla Dec.G.C. 29/2014, la voce di costo per interventi di pulizia in seguito a manife-



stazioni ed eventi legati al ruolo di Capitale viene stimata intorno a 46 milioni di euro (6,4% del totale a tariffa nel 2014).

Infine, la tariffa rifiuti 2013 per la prima volta ha iscritto a carico dei cittadini paganti il costo delle agevolazioni per le famiglie in difficoltà, provvedimento politico che secondo il parere dell'Agenzia avrebbe dovuto più correttamente essere finanziato con risorse del Comune mediante la fiscalità locale. Stesso orientamento si ritrova nella L. 147/2014 (Legge di stabilità, art.1, comma 660), laddove impone che la copertura di esenzioni e agevolazioni (consentite non oltre il 7% del costo complessivo del servizio) deve essere assicurata attraverso il ricorso a risorse derivanti dalla fiscalità generale del comune. Conseguentemente, la proposta di Giunta di cui alla DGC 37/2014 (Bilancio previsione annuale 2014, Bilancio pluriennale 2014-2016, Relazione previsionale e Programmatica, Piano degli investimenti 2014-2016) alla pagina 8, in relazione al finanziamento del servizio rifiuti, prende atto di tale orientamento, per cui gli importi necessari a finanziare agevolazioni ed esenzioni per il servizio NON vengono caricati sugli utenti paganti della tariffa (INDICAZIONE RECEPITA).

