



in collaborazione con



Città metropolitana  
di Roma Capitale

# TARIFFA PUNTUALE RIFIUTI

COME ORIENTARSI NELLA NORMATIVA  
IN EVOLUZIONE



**Fabbisogni standard:  
attuali criticità e  
proposte migliorative**

ROMA / 19 SETTEMBRE 2018

Relazione a cura di Attilio Tornavacca

[WWW.PAYT.IT](http://WWW.PAYT.IT)

# Le finalità dei fabbisogni standard

Con la **Legge 42/2009 sul federalismo fiscale** è stato abbandonato il criterio della spesa storica con il quale venivano trasferite alle Regioni e agli Enti Locali risorse corrispondenti alla spesa sostenuta dall'ente nell'anno precedente, per adottare il sistema dei costi e fabbisogni standard.

Il "costo standard" viene definito in relazione al prezzo di un servizio erogato prendendo "a modello" la Regione o l'Ente Locale ritenuto "più virtuoso" in base ad un sistema di razionalizzazione dei costi rapportato all'efficienza.

Secondo la **Linea Guida del Ministero delle Finanze** i costi calcolati grazie all'utilizzo degli indici dei fabbisogni standard non possono tenere conto della grande eterogeneità delle specifiche configurazioni produttive, gestionali e contingentali nelle quali i gestori e i comuni si trovano ad operare e, pertanto, gli eventuali divari fra quanto desumibile in termini di fabbisogno standard e quanto contenuto nei piani finanziari vanno considerati anche alla luce dei profili metodologici applicati: è compito dei comuni motivare gli scostamenti alla luce delle particolarità della propria gestione.

Il Comune che rilevasse un significativo scostamento dei valori indicati nell'allegato 3 della Linea Guida MEF riferiti ad esempio alle voci relative alla distanza dagli impianti o al valore MISE del carburante potrebbe aggiornare tali parametri, e dovrebbe anche tenere conto di ulteriori variabili connesse alla particolarità della propria gestione, quali, ad esempio, la presenza di contratti a livelli prestabiliti di prestazioni, gli elementi qualitativi distintivi di una gestione maggiormente accurata.

# La base dati dei fabbisogni standard

I fabbisogni standard sono stati determinati dalla Sose Spa, la quale, per mezzo dei dati raccolti tramite gli appositi questionari somministrati ai Comuni, ha effettuato delle elaborazioni statistiche al fine di ricavare una funzione in grado di stimare per ogni ente, sulla base di una serie di variabili, il costo teorico che ciascuno di essi dovrebbe sostenere per la gestione del servizio rifiuti.

Come indica la nota metodologica allegata al Dm 29 dicembre 2016, il fabbisogno standard è la stima della voce di costo del servizio rifiuti determinata secondo tecniche di regressione lineare multipla, considerando alcune variabili caratterizzanti quali quelle di contesto (raccolta differenziata, distanza chilometrica dall'impianto di gestione dei rifiuti, costo del carburante ecc.), di gestione (impianti di compostaggio, di trattamento, discariche ecc.), di territorialità e di caratteristiche dei comuni (vocazione turistica, densità abitativa ecc.).

Bisogna evidenziare che gli attuali fabbisogni standard sono stati inizialmente elaborati con finalità perequative, in quanto strumento di ripartizione delle risorse del **Fondo di Solidarietà comunale**, e come tali allo stato attuale potrebbero non ancora corrispondere integralmente alle finalità del comma 653.

# Il processo di revisione dei fabbisogni standard

Il processo di revisione dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei comuni e delle regioni a statuto ordinario (da utilizzarsi per l'assegnazione del 55% del fondo di solidarietà comunale ai sensi dell'art. 18 c. 449 lettera c) L. 232/2016), predisposto dal SOSE in cooperazione e con il supporto scientifico di IFEL (Istituto per la Finanza e l'Economia Locale, Fondazione ANCI), ha riguardato soltanto la base dati, aggiornando l'annualità di riferimento dal 2013 al 2015 (art. 6 c. 1 D. Lgs. 216/2010).

Risulta quindi evidente il limite di rappresentare una situazione che potrebbe non corrispondere in alcune realtà a quelle attuali. In particolare, il valore di intercetta (costo standard nazionale di base del modello pari ad 294,64 euro a tonnellata) è stato calcolato sulla base dei costi di gestione medi nazionali raccolti per l'anno 2013 e viene applicato al calcolo dei fabbisogni standard di 5 anni successivi: l'attività di attualizzazione dei valori di base risulta quindi prioritaria.

L'affinamento della base dati è pertanto necessario in quanto lo strumento dei fabbisogni standard andrà certamente ad incidere sulla gestione di uno dei servizi da considerarsi di fondamentale interesse per la collettività.

# L'individuazione del livello essenziale di prestazione (LEP)

Dopo aver analizzato i questionari ricevuti dagli enti locali è' poi stato individuato un sistema di indicatori in riferimento a modelli organizzativi e obiettivi definiti per valutare l'adeguatezza dei servizi; elaborando, infine, fabbisogni standard (come livello di spesa che la Regione o l'ente locale deve sostenere per garantire i propri servizi) e costi standard, determinati dapprima con l'individuazione a livello centrale del livello essenziale di prestazione (LEP), poi con il calcolo del prezzo per il servizio, preso proprio a modello dalla Regione o dall'Ente Locale ritenuto più virtuoso perché ha prestato servizi di livello sufficiente, non necessariamente buono o ottimale, a costi più bassi.

Tuttavia, l'individuazione di indicatori non può tenere conto delle peculiarità del contesto di operatività, delle condizioni economiche di sviluppo del territorio e così via, tutte circostanze che poi dovrebbero, invece, essere valutate in sede di un intervento perequativo statale, atto a garantire gli stessi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali in tutto il territorio nazionale.

Va inoltre evidenziato che il 25 giugno 2015, davanti alla Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, il responsabile della Sose S.p.A. **ha infatti chiarito che i fabbisogni standard consentono un raffronto esclusivamente sulla quantità della spesa degli enti ma non sulla qualità dei servizi.**

# Le criticità dei fabbisogni standard

Secondo IFEL non è stato infatti dimostrato che i fabbisogni e i costi standard costituiscano realmente un indicatore dell'efficienza nella spesa dei soldi pubblici, poiché nella «*Guida alla lettura dei fabbisogni e dei costi standard*» viene sottolineato infatti che una maggior spesa storica rispetto alla spesa standard non costituisce di per sé una misura dell'inefficienza della pubblica amministrazione, proprio perché non è detto che gli enti che abbiano speso di più negli anni rispetto al parametro del fabbisogno standard (che indica soltanto il quantum sufficiente a garantire il servizio) abbiano scialacquato, dato che, invece, potrebbero aver garantito un migliore o maggior servizio.

Specularmente, una spesa storica inferiore rispetto al fabbisogno standard non è indicativa di per sé di efficienza, ma al contrario potrebbe dimostrare semplicemente che l'ente in precedenza aveva speso meno di quanto fosse necessario per garantire adeguatamente i servizi ai propri cittadini.

Inoltre i Comuni che offrono servizi di RD più complessi e più vicini alle persone, possono fare scelte economicamente più costose nel breve termine, ma quando la RD è di buona qualità, elemento essenziale per l'avvio a riciclo dei materiali raccolti, si promuove un'economia più circolare, e dunque un efficiente utilizzo delle scarse materie prime a disposizione. In sostanza i costi standard oggi non sembrano contemplare i costi economici, ambientali e sociali indiretti, che complessivamente la nostra società è chiamata a pagare nel lungo termine.

# Limiti dei risultati dei fabbisogni standard

I fabbisogni *standard* del servizio rifiuti, nella *ratio* della loro introduzione, come ben specificato nella **Linea Guida del Ministero delle Finanze pubblicata il 08/02/2018**, rappresentano «**solo un paradigma di confronto** per permettere all'ente locale di valutare l'andamento della gestione del servizio rifiuti» e non possono costituire un riferimento diretto, aritmetico, per stabilire se il costo del servizio rifiuti è «troppo alto» (o «troppo basso») per una determinata collettività.

Sia l'IFEL che l'Associazione Comuni Virtuosi hanno elaborato degli applicativi di simulazione (<http://calcolofabbisognistandard.it/>) che hanno messo a disposizione di tutti i Comuni ed IFEL nelle conclusioni della “Nota di approfondimento” del 16/02/2018 ha introdotto la tematica dei “**probabili**” **costi esclusi dal calcolo del fabbisogno standard**, ovvero:

- I costi di amministrazione/riscossione del tributo o tariffa (voce CARC del Piano finanziario)
- I costi derivanti dalle mancate riscossioni per crediti inesigibili (menzionati dal comma 654 bis della L. 147/2013 con riferimento alle inesigibilità emergenti dalle precedenti versioni del tributo).

Vanno inoltre evidenziati i seguenti ulteriori elementi di criticità:

- Si rilevano degli scostamenti significativi tra i dati esposti nel sito “Open Civitas” ed i dati calcolati seguendo la metodologia ministeriale illustrata da IFEL. Non ha senso che due fonti governative riportino valori così diversi e nessuno ha ancora spiegato il motivo. Gli enti locali sono perplessi e disorientati;
- Non è altresì chiaro se i fabbisogni standard sono stati calcolati Iva inclusa o IVA esclusa.

# Proposte migliorative dei fabbisogni standard

Il modello sviluppato da SOSE Spa si propone quindi in prospettiva la costruzione di vari modelli di Business Intelligence con lo scopo di fornire agli enti locali un innovativo strumento informativo gestionale online con il quale monitorare la composizione del proprio fabbisogno e dei livelli quantitativi delle prestazioni, la propria performance in relazione agli indicatori gestionali di adeguatezza e quindi conoscere il proprio posizionamento rispetto agli altri enti, con particolare attenzione a quelli simili o limitrofi.

In sintesi per il concreto raggiungimento dell'obiettivo che il governo intendeva raggiungere con l'introduzione del calcolo dei fabbisogni standard è necessario un modello dinamico capace di modulare progressivamente gli indicatori di analisi in una continua interlocuzione con i Comuni, assumendo nel tempo l'estrema complessità e variabilità delle gestioni dei rifiuti urbani in Italia.

Si deve inoltre considerare che solo attraverso il confronto e l'analisi dei singoli comparti di spesa (raccolta differenziata, raccolta dell'indifferenziato, spazzamento, servizi accessori ecc.) si possono realmente individuare i comparti in cui si deve intervenire per rendere più efficace il servizio.



# Sinergia tra misurazione puntuale ed obiettivi perseguiti con l'introduzione dei fabbisogni standard

L'obiettivo della razionalizzazione delle spese nel settore dell'igiene urbana può essere più efficacemente perseguito introducendo sistemi di misurazione puntuali quale presupposto per la successiva introduzione della tariffazione puntuale per le seguenti ragioni:

- 1) la misurazione puntuale risulta ormai versatile e applicabile con qualsiasi sistema di raccolta rifiuti: sacchi, bidoncini, cassonetti, container, ecc.;
- 2) la misurazione puntuale può essere utilizzata anche per ricavare dei parametri utili per la tariffa presuntiva: i dati delle misurazioni possono essere utilizzati per una ripartizione equa dei costi del servizio fra utenze domestiche e non domestiche in considerazione anche delle politiche di assimilazione adottate;
- 3) la misurazione puntuale può fornire indicatori che permettono di monitorare l'efficacia, la qualità e la precisione del servizio (ad es. peso specifico come rapporto tra il peso totale del giro di raccolta e il totale dei volumi rilevati);
- 4) gli indicatori misurati e monitorati possono essere resi pubblici e devono costituire gli elementi con i quali si possano controllare le performance e la precisione dei servizi e calibrare al meglio i circuiti e le frequenze di raccolta e, in generale, i servizi resi.

# Sinergia tra tariffazione puntuale ed obiettivi perseguiti con l'introduzione dei fabbisogni standard

Dal **Rapporto rifiuti urbani dell'Ispra 2015**, vengono analizzati 102 comuni che applicano sistemi di tariffazione puntuale per complessivi 358.630 abitanti (analisi effettuata sulla base di un database di 1.892 comuni per complessivi 22,6 milioni di abitanti, pari al 37,27% della popolazione totale).

Dal confronto regionale fra i costi del campione dei comuni a Tari normalizzata e dei dati dei costi dei comuni solo a tariffa puntuale si rileva che:

- 1) In Piemonte si registra una diminuzione dei costi nei comuni a tariffa puntuale di circa il **6%**;
- 2) In Lombardia si registra una diminuzione dei costi nei comuni a tariffa puntuale di circa il **3,4%**;
- 3) in Trentino Alto Adige si registra una diminuzione dei costi nei comuni a tariffa puntuale del **7%**;
- 4) In Veneto si registra una diminuzione dei costi nei comuni a tariffa puntuale di circa il **20,5%**;
- 5) In Friuli Venezia Giulia si registra una diminuzione di costi nei comuni a tariffa puntuale del **14,6%**.
- 6) In Emilia Romagna si registra una diminuzione dei costi nei comuni a tariffa puntuale dell'**8,8%**.

Nel Rapporto rifiuti urbani del 2015, l'ISPRA evidenzia quindi che “risulta evidente dall'analisi condotta sui costi pro capite, come l'aumento del livello di raccolta differenziata nei comuni a tariffa puntuale coniugato ad una gestione virtuosa del rifiuto urbano si traduca in una diminuzione significativa dei costi a carico del cittadino”.

# La funzione strategica della misurazione puntuale nell'attività di controllo ed ottimizzazione dei costi

Il tema del monitoraggio, del controllo e della verifica dei servizi nella gestione di un servizio pubblico locale è di fondamentale importanza per il buon esito dei servizi di igiene urbana in generale e di raccolta domiciliare e per il **contenimento dei costi complessivi.**

La pianificazione dell'attività di controllo e monitoraggio va attuata fin dalla fase di redazione del contratto di servizio e/o dei documenti di gara per massimizzare l'efficienza delle attività di verifica di eventuali disservizi prevedendo modalità di acquisizione delle informazioni semplici e facilmente fruibili (ad esempio stabilendo l'obbligo in capo all'appaltatore di fornire alla stazione appaltante in tempo reale i dati sulla posizione GPS dei propri mezzi d'opera e dei codici dei contenitori dotati di transponder effettivamente svuotati).

Queste tecnologie rendono più semplice l'introduzione della tariffazione puntuale ed al contempo più efficace il controllo dei conferimenti delle utenze e dei reali punti presa operati dagli addetti alla raccolta. Grazie alla misurazione puntuale l'amministrazione locale può quindi sostenere i costi solo per i servizi effettivamente resi dal gestore del servizio. Si rileva infatti che spesso gli enti locali non riescono a dedicare sufficienti risorse per il controllo dei servizi e non sono quindi in grado di applicare le necessarie penalità anche a fronte di ripetute inadempienze.

# Le recenti linee guida ANAC sulla Direzione dell'esecuzione del contratto per il controllo dei servizi di igiene urbana

Con la Delibera numero 614 del 04 luglio 2018, ANAC ha pubblicato le Linee Guida n.11 che disciplinano il ruolo e le funzioni del Direttore di esecuzione del contratto (di seguito D.E.C.) di cui all'articolo 101, comma 3, in maniera da garantirne trasparenza, semplificazione, efficientamento informatico, con particolare riferimento alle metodologie e strumentazioni elettroniche anche per i controlli di contabilità.

Il codice dei contratti stabilisce che il ruolo di Responsabile Unico del procedimento (di seguito RUP) e del D.E.C. possono coincidere solo per appalti di valore inferiore ai 500.000 euro.

Con questa norma il legislatore intende salvaguardare l'esigenza di assicurare e certificare la regolare esecuzione del contratto in modo uniforme ed omogeneo in tutti i Comuni da parte della D.E.C. che, per un appalto unitario, non può che essere un unico soggetto così come può esistere un solo Responsabile Unico del Procedimento (RUP).

Il ruolo della D.E.C., quando le professionalità necessarie non sono presenti all'interno della stazione appaltante, può essere svolto da un unico professionista iscritto all'albo degli ingegneri o dal direttore di una società di ingegneria che si avvale di vari collaboratori (ad es. un Avvocato per le questioni legali) in caso di appalti di particolare importanza e complessità.



**Grazie per  
l'attenzione**