

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITÀ
ILLECITE AD ESSO CONNESSE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

101.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 GIUGNO 1999

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITÀ
ILLECITE AD ESSO CONNESSE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

101.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 GIUGNO 1999

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO SCALIA

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Scalia Massimo, <i>Presidente</i>	3	Maffini Mariella, <i>Consulente dell'ANPA per le problematiche relative al passaggio dal regime di tassa a quello di tariffa</i>	5, 11
Audizione del dottor Gianni Squitieri, Presidente dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti, e della dottoressa Mariella Maffini, Consulente dell'ANPA per le problematiche relative al passaggio dal regime di tassa a quello di tariffa:			
Scalia Massimo, <i>Presidente</i>	3, 6, 8, 11, 12	Marengo Lucio (gruppo alleanza nazionale)	8, 9
Copercini Pierluigi (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania)	8, 12	Specchia Giuseppe (gruppo alleanza nazionale)	6
Gerardini Franco (gruppo democratici di sinistra-l'Ulivo)	6, 12	Squitieri Gianni, <i>Presidente dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti</i>	3, 9, 12
Comunicazioni del presidente:			
Scalia Massimo, <i>Presidente</i>			12

La seduta comincia alle 13.40.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità della seduta sia assicurata anche attraverso gli impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del dottor Gianni Squitieri, Presidente dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti, e della dottoressa Mariella Maffini, Consulente dell'ANPA per le problematiche relative al passaggio dal regime di tassa a quello di tariffa.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del dottor Gianni Squitieri e della dottoressa Mariella Maffini, che invito ad esporci tutte le problematiche connesse alla complessa questione del passaggio dal regime di tassa a quello di tariffa.

Do la parola al dottor Gianni Squitieri, presidente dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti.

GIANNI SQUITIERI, *Presidente dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti*. Il regolamento recante norme per l'elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani, pubblicato definitivamente sulla *Gazzetta Ufficiale* il 4 giugno 1999, all'articolo 12 prevede un'azione di monitoraggio coordinata dall'Osservatorio na-

zionale sui rifiuti insieme all'ANPA, alle regioni, all'Unione delle province italiane, all'ANCI e all'UNCEM.

In previsione dell'approvazione suddetta, in realtà già da alcuni mesi ci siamo attivati con i soggetti sopra elencati, con i quali abbiamo realizzato tre riunioni plenarie, al fine di cominciare ad impostare il lavoro, essendo evidente che a tali soggetti è richiesto non solo un'azione di monitoraggio ma anche di affrontare in maniera tempestiva le problematiche che possono derivare dall'applicazione del regolamento in questione. Le discussioni sono avvenute a livello informale, in quanto la prima riunione formale, che ovviamente è stata indetta dopo la pubblicazione del regolamento sulla *Gazzetta Ufficiale*, avverrà la settimana prossima. Gli incontri svolti, ai quali non hanno partecipato i rappresentanti delle province, hanno registrato l'assenso di tutti gli altri soggetti, cioè dell'ANCI, in particolare, nonché delle regioni, dell'ANPA e dell'Osservatorio; si è trattato di una sorta di tavolo tecnico con lo scopo di fungere da stimolo agli organismi competenti per la soluzione di eventuali problemi.

La settimana prossima verrà affrontato formalmente il primo punto: l'approvazione di un piano predisposto dall'ANPA e relativo all'azione specifica di monitoraggio. Ricordo che all'articolo 12 del regolamento sulla tariffa è detto che durante i primi due anni di applicazione del presente decreto, l'Osservatorio nazionale, assieme all'ANPA, alle regioni, all'UPI, all'ANCI e all'UNCEM, effettua una verifica sull'applicazione del metodo normalizzato e della contabilità per centri di costo analitici su un campione di comuni eterogeneo su base regionale e statisticamente rappresentativo e che sulla base dei

risultati ottenuti potranno essere apportate eventuali modifiche al metodo normalizzato ».

L'ANPA ha elaborato un primo studio - come ho già detto verrà formalmente approvato nella prossima seduta - da cui derivano già alcuni dati importanti. Premesso che vi è una gradualità nell'applicazione del sistema tariffario introdotta con il regolamento, il primo dato che emerge dall'analisi è che dal prossimo anno 437 comuni dovranno attivare, a tutti gli effetti, la tariffa così come stabilita; per gli altri comuni, invece, è previsto un periodo che va dai sei agli otto anni. Allo stesso tempo l'ANPA ha individuato un campione di oltre 900 comuni, che saranno sottoposti a monitoraggio dal prossimo anno. Ciò permetterà di valutare, a seconda delle diverse fasce, le problematiche inerenti all'applicazione della tariffa. Quindi, possiamo dire di essere pronti dal punto di vista operativo.

Nella riunione della prossima settimana sarà formalmente discussa una bozza di circolare che sarà poi valutata dai ministri competenti. Raccogliendo le problematiche da affrontare emerse nelle discussioni di questi primi mesi, abbiamo cercato di approfondirle, concordando una posizione comune con i soggetti interessati, in particolare con l'ANCI, per poter proporre ai ministri competenti un'ipotesi di soluzione del problema. Ribadisco che tutte le discussioni hanno avuto carattere informale, in quanto la prima riunione sarà convocata la prossima settimana. Ci stiamo comunque sforzando per arrivare a questo primo appuntamento con delle proposte operative, in modo da guadagnare tempo.

Nella bozza che stiamo elaborando cercheremo di affrontare alcune questioni in particolare. La prima riguarda la definizione di soggetto gestore, che aveva provocato diverse interpretazioni. Penso di poter anticipare l'orientamento che assumerà il gruppo di lavoro: confermare che il soggetto gestore è il comune, che naturalmente può poi delegare alle aziende di servizio. Anzi, nella bozza auspichiamo che i comuni affidino alle

aziende di servizio anche questo adempimento, ribadendo, però, che il soggetto gestore è il comune. Per chiarezza vengono anche elencati tutti gli adempimenti che i comuni dovranno attivare da subito, ribadendo che solo quelli che hanno superato il 90 per cento di copertura dei costi dal 1° gennaio 2000 attiveranno la tariffa completa: dai calcoli dell'ANPA risulta che sono poco più di 200 i comuni che hanno già una copertura dei costi del 100 per cento, mentre circa 230 sono quelli con una copertura di oltre il 90 per cento.

Tra gli adempimenti ne abbiamo chiarito uno che non è fondamentale ma che avrebbe potuto ingenerare da subito un po' di confusione, in quanto all'articolo 9 è scritto che, a decorrere dall'esercizio finanziario 1999, il soggetto gestore ed i singoli comuni provvedono annualmente, entro il mese di giugno, a trasmettere all'Osservatorio sui rifiuti copia del piano finanziario.

Questo potrebbe ingenerare confusione: parlando infatti di esercizio finanziario 1999 e del mese di giugno, i comuni dovrebbero farlo entro il 30 giugno. Ma noi facciamo una rilettura sostanziale della norma dicendo che, per quanto attiene alla tariffa, il piano finanziario è quello del 2000 e quindi sarà quello che, a norma di legge, dovrà essere realizzato nei prossimi mesi, per cui il riferimento al mese di giugno dell'articolo 9 deve essere interpretato come quello del 2000; dopo di che probabilmente proporremo una scheda estremamente semplice in cui sostanzialmente chiedere ai comuni il grado di copertura, che proponiamo sia l'unica informazione sostanziale che i comuni potrebbero fornirci già da quest'anno per permettere all'ANPA di attivare il sistema di monitoraggio.

Vi è poi tutta una serie di altre questioni che cercheremo di affrontare con l'elenco degli adempimenti e con tutta un'altra serie di chiarimenti. In questa prima ipotesi di circolare non affrontiamo il problema dell'assoggettamento ad IVA della tariffa. Si tratta di un tema particolarmente rilevante, per il quale chiede-

remo ai ministri di attivare i propri uffici per arrivare ad un confronto. Riteniamo che in questo caso i soggetti di questo gruppo non abbiamo francamente competenza e non avrebbe particolare significato che l'Osservatorio, l'ANCI e gli altri soggetti esprimano in proposito la propria opinione. Questo attiene ai ministeri finanziari e agli altri dicasteri competenti.

Questa in estrema sintesi l'attività che stiamo svolgendo e le prime problematiche che dovremo affrontare nei prossimi giorni, che forniremo ai ministri dell'ambiente e dell'industria perché ne facciano poi l'utilizzo che riterranno più opportuno.

MARIELLA MAFFINI, *Consulente dell'ANPA per le problematiche relative al passaggio dal regime di tassa a quello di tariffa*. Come poc'anzi citato dal dottor Squitieri, l'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica sul metodo normalizzato prevede che per i primi due anni di applicazione della tariffa l'Osservatorio nazionale sui rifiuti, in collaborazione con l'ANPA, l'ANCI, l'UPI e l'UNCEM, effettui un monitoraggio sul metodo normalizzato. L'ANPA, su mandato dell'Osservatorio, ha elaborato un campione di comuni su cui verrà effettuato il monitoraggio. Sono stati individuati due blocchi di comuni: il primo riguarda i comuni che già dall'anno 2000 applicheranno il metodo normalizzato nella sua interezza; i comuni con una popolazione superiore ai cinquemila abitanti e con tasso di copertura superiore al 90 per cento; il secondo comprende i comuni con una popolazione al di sotto dei cinquemila abitanti e con un tasso di copertura da meno del 55 per cento fino al 90 per cento. Nel primo campione sono stati individuati 107 comuni su 437, che rappresentano circa il 25 per cento. I criteri individuati per la creazione di questo campione sono stati sostanzialmente alcuni dati certi su cui l'ANPA poteva fare affidamento, se così possiamo dire. Si tratta del tasso di copertura da parte del comune, della popolazione rilevata dai dati ISTAT 1997 e della percentuale di

raccolta differenziata raggiunta dal comune stesso.

Per quanto riguarda la popolazione sono state individuate tre fasce: da 5 a 15 mila abitanti (questo limite è stato scelto perché con riferimento ai 15 mila abitanti c'è una differenziazione nella elezione del sindaco), da 15 a 50 mila e da 50 mila in su (questa classe denota una tipologia di comune di tipo metropolitano). Per quanto riguarda la raccolta differenziata, anche qui sono state individuate tre classi: raccolta differenziata minore o uguale al 9 per cento (il 9 per cento è la media nazionale nel 1997, sulla base del rapporto elaborato da ANPA e Osservatorio, presentato il 25 febbraio dal ministro Ronchi); raccolta differenziata compresa tra il 9 e il 15 per cento (il 15 per cento è l'obiettivo che i comuni dovrebbero raggiungere nel 1999 secondo il decreto Ronchi); raccolta differenziata maggiore del 15 per cento (ci sono infatti comuni molto virtuosi che già nel 1997 avevano raggiunto obiettivi che vanno dal 30 fino al 70 per cento, come nel caso di Bergamo e di altri comuni dell'*hinterland* milanese). I criteri del tasso di copertura per questo primo campione sono soltanto due: i comuni che hanno raggiunto un tasso di copertura dei costi del servizio del 90 per cento e quelli che hanno raggiunto il 100 per cento.

Il secondo campione - lascerò eventualmente alla Commissione questa elaborazione - è costituito da due sub-universi. Il primo riguarda i comuni con una popolazione superiore ai 5 mila abitanti ed un tasso di copertura dei costi inferiore al 90 per cento. Questi comuni sono 1809. Anche questi sono stati divisi secondo i criteri che ho prima citato, tranne il criterio del tasso di copertura per il quale sono state individuate tre classi invece di due: si tratta delle tre classi previste dall'articolo 11 del decreto sul metodo normalizzato per l'applicazione del periodo transitorio. Si tratta dei comuni che hanno raggiunto un grado di copertura dei costi inferiore al 55 per cento, compreso tra il 55 e l'85 per cento e tra l'85 per cento e il 90 per cento.

Questi comuni sono 275. Il secondo sub-universo è costituito dai piccoli comuni, quelli con una popolazione inferiore ai 5 mila abitanti, qualunque sia il tasso di copertura. Questi comuni sono 5.800 circa e per la scelta del campione significativo sono stati suddivisi come per il criterio della classe di popolazione: comuni inferiori a mille abitanti, fra i mille e i 3 mila e tra i 3 mila e i 5 mila. Il criterio relativo alla raccolta differenziata è identico a quello del primo gruppo e sono state previste cinque classi di copertura dei costi, come ho prima enunciato. Questi comuni, 522, sono stati suddivisi a livello regionale e sono statisticamente rappresentativi. I dati sono stati elaborati anche tenendo conto di altri criteri, quali la massima rappresentanza a livello provinciale e la rappresentanza delle diverse tipologie dei comuni (comuni di tipo turistico, con forti insediamenti industriali o a carattere prevalentemente agricolo). Quest'ultimo campione rappresenta il 10 per cento del totale di 5.800.

GIUSEPPE SPECCHIA. Credo che l'Osservatorio e l'ANPA abbiano già il quadro della situazione esistente riferito ai costi che pagano i cittadini, a seconda delle diverse categorie, e ai tassi di copertura. Nella fase attuale è essenziale disporre di un quadro completo, considerato che anche l'ANCI e l'UPI partecipano a questo lavoro, al fine di vedere cosa succede attraverso il monitoraggio del metodo normalizzato.

Ciò premesso vorrei sapere dai nostri ospiti se, in base agli elementi in loro possesso, ritengano possibile un aumento dei costi per i comuni e per i cittadini non solo per il fattore IVA, sul quale tornerò, e per l'aumento del tasso di copertura, ma per lo stesso passaggio da tassa a tariffa, con tutto quello che ne consegue.

Credo che dall'analisi precedente debba anche derivare l'individuazione delle cause che oggi, nelle diverse realtà italiane, porta a tasse diverse da un comune all'altro, da una realtà all'altra.

Rientra nel lavoro della nostra Commissione perché si arrivi a certi costi, magari a parità di servizi.

Ritengo che anche l'IVA debba essere presa in considerazione, che a me interessa rispetto all'organizzazione del sistema che poi porta all'individuazione dell'onere a carico del cittadino. Si tratta di un costo che, comunque, alla fine grava sui comuni e sui cittadini, per cui credo che vada ugualmente tenuto nella dovuta considerazione; anzi, sarebbe opportuno che la Commissione approvasse un ordine del giorno o comunque un documento per richiamare su questo argomento l'attenzione del Governo e dei due rami del Parlamento. Temo, infatti, che anche per l'IVA si arrivi, sostanzialmente, a dei pesi eccessivi per i cittadini, il che non ci aiuterebbe né nell'organizzazione del sistema-rifiuti, né per far sì che la gente dichiari ciò che deve.

PRESIDENTE. Senatore Specchia, per sottolineare la preoccupazione da lei evidenziata, credo sia opportuno — comunque ne parleremo domani in ufficio di presidenza — porre l'accento su alcuni aspetti in una relazione da presentare al Parlamento. Ritengo che l'ordine del giorno non sia uno strumento appropriato e che sia meglio recepire la sua istanza di presentare al Parlamento una relazione sui primi due anni di lavoro della Commissione.

FRANCO GERARDINI. Si sta avviando la complessa attuazione del passaggio dal regime di cassa a quello di tariffa, che considero uno dei pilastri del decreto legislativo n. 22 del 1997, soprattutto per realizzare non solo una maggiore efficienza dei servizi di igiene urbana ma anche la cosiddetta eco-fiscalità di cui all'articolo 49 del citato decreto legislativo.

A suo tempo credo che abbiamo fatto bene a proporre un rinvio dell'applicazione di questo importante provvedimento in ragione della necessità, da parte dei comuni, di una maggiore adeguatezza rispetto a questa complessa materia.

Trovo importante che con l'articolo 12 del regolamento sulla tariffa si applichi un monitoraggio importante, soprattutto nella fase di prima applicazione, per capire quali siano le problematiche più difficili che possano incontrare i comuni nell'affrontare questo delicato passaggio.

Colgo l'occasione per esprimere un giudizio positivo su un'attenta valutazione del ministero in merito agli approfondimenti e alle valutazioni relativi a questa problematica. Se non sbaglio, il dottor Squitieri ha parlato di circolari tendenti a chiarire alcuni termini applicativi: ha chiarito a tutti, per esempio, che anziché al giugno 1999 si dovrà far riferimento al giugno del 2000, il che è un fatto importante perché già in sede ANCI se ne stava discutendo con una certa preoccupazione, considerati anche i complessi adempimenti che i comuni devono portare avanti.

Il decreto legislativo fa riferimento agli ambiti comunali, ma di ciò non ho sentito cenno negli interventi dei nostri due ospiti, che hanno invece parlato di comuni. Di questa questione si è discusso anche in passato, soprattutto da parte di chi voleva avviare in maniera sperimentale l'applicazione della tariffa, a proposito della quale il Ministero delle finanze era anche intervenuto per vietarla con la motivazione della necessità di parlare non solo di ambiti ottimali ma anche di definire i costi del servizio. Ciò anche in relazione all'attivazione del Consorzio nazionale imballaggi e, quindi, delle risorse che deve passare ai comuni per la copertura di alcuni costi della raccolta differenziata.

Considerato, dunque, che ho sentito parlare di vari comuni in relazione alle loro tipologie riferite anche a tassi di copertura del costo, della popolazione e della percentuale di raccolta differenziata, vorrei sapere se all'interno di questo panorama si stia parlando anche di ambiti ottimali, come prevede l'articolo 23 del decreto Ronchi. Il decreto parla di ambiti provinciali, ma le stesse regioni non stanno lavorando molto per realizzare un importante riferimento, non solo geografico ma soprattutto gestionale, per dimi-

nuire la frammentazione del servizio reso dai vari comuni, che in Italia è una delle caratteristiche negative per il passaggio dal regime di tassa a quello di tariffa.

A che punto siamo, dunque, per quanto riguarda gli ambiti ottimali? Se ne sta parlando nel contesto di questo monitoraggio anche per una corretta applicazione della norma?

L'altra questione riguarda i costi. Quando si parla di copertura dei costi, abbiamo diversi studi fatti da Federambiente e dall'ANCI da cui si rileva nettamente come, ad esempio, questi servizi costino molto di più nel Mezzogiorno in ragione anche di disfunzioni, disservizi o comunque di una particolare situazione dei pubblici servizi non molto improntata all'efficienza e all'efficacia. Nel nord viceversa si registra una maggiore attenzione per questi servizi ma anche un aumento dei costi in relazione al fatto che risultano superiori tutti gli elementi che quantitativamente e qualitativamente qualificano il servizio. Come si affronta questo problema? Vi è anche un minimo di valutazione per quel che riguarda il rapporto con l'efficienza dei servizi? Il costo aumenta in relazione all'inefficienza del servizio, ma questo parametro viene considerato?

Si diceva inoltre che vi sarà un aumento e in passato un aumento dei costi in percentuale è stato anche ipotizzato. Al riguardo ritengo che in presenza di servizi poco efficienti il regime di tariffa non potrà che comportare un aumento di spesa, soprattutto se non si risolve il problema dell'IVA; su tale questione vorrei ricordare che in occasione dell'esame alla Camera del provvedimento sui nuovi interventi in campo ambientale fu approvato un ordine del giorno che andava proprio nel senso auspicato dal senatore Specchia. Sappiamo tutti come quella dell'IVA sia materia in cui l'Unione europea ha un suo ruolo ben preciso perché si tratta di un aspetto da armonizzare con tutti gli altri paesi. Credo però che si debba risolvere anche con un'iniziativa più efficace da parte nostra.

Sempre a questo proposito, vorrei sapere se vi siano comuni che abbiano già avviato le iniziative sperimentali previste dalla legge e quali siano i problemi applicativi eventualmente incontrati in questa prima delicatissima fase di applicazione di questo importante strumento di ecofiscalità nel settore dei rifiuti.

PIERLUIGI COPERCINI. Vorrei sapere quale pubblicità sia stata data ai lavori ed alle metodologie di lavoro dell'Osservatorio, soprattutto per venire incontro ad una esigenza popolare, avvertita dalla gente che pensa che questa delicata transizione da un sistema all'altro, nella fattispecie da tassa a tariffa, si vada a concludere senz'altro con un aumento delle cifre che i cittadini dovranno sborsare. Pensiamo al caso dell'IVA più volte citato; una tassa sulla tassa: un esempio che ci fa molto mal figurare, noi che dovremmo controllare e voi che state predisponendo piani per questa transizione. Vorrei sapere se abbiate già messo in funzione un meccanismo per spiegare quello che state facendo, come lo stiate facendo ed anche, nell'ambito della transizione completa, quali benefici avrà infine la popolazione. Forse non è compito vostro pubblicizzare tutto questo, ma potrebbe essere un'iniziativa opportuna ai fini di un risultato di maggiore comprensibilità.

LUCIO MARENGO. Ho qualche perplessità perché non si parla della evasione, che pure è parte determinante nel conteggio finale. I costi come li ripartite? Fermo restando che il passaggio da tassa a tariffa comporta l'aumento del 19 per cento dell'IVA, escludete la fascia degli evasori? Poi c'è la fase ultima, quella dello smaltimento; un'attività incontrollata. Non esiste un monitoraggio che consenta il controllo da parte delle istituzioni. Sappiamo che il gestore è il comune, ma in molti casi questo non può intervenire e delega a privati o a presunti tali, con le varie connivenze che più volte sono emerse nelle indagini della Commissione; una commistione tra pubblico e mafia, tra pubblico e interessi privati ed atteggiamenti legittimi.

Secondo me, un monitoraggio che riguardi a pieno la raccolta e lo smaltimento deve articolarsi in varie fasi e tener conto anche dell'evasione. Come vengono ripartiti i costi? Quelli che pagano, cioè le persone oneste, dovranno farsi carico anche di quelli che non pagano? Siccome la fascia degli evasori è notevole e i comuni non hanno mai messo in atto sistemi finalizzati a colpire questo fenomeno diffuso e dilagante, mi domando se il mancato introito derivante da tale evasione non costringerà i comuni a redistribuire i costi sui cittadini onesti, che già pagano. Ecco perché il monitoraggio deve essere articolato per fasi. Vorremmo capire quanti sono i contribuenti, quanti gli evasori, quali i costi, quale la differenza tra tassa e tariffa più IVA, se si va poi ad appesantire ancora il bilancio delle tante famiglie che onestamente già pagano la necessaria tassa o tariffa sullo smaltimento dei rifiuti.

Queste sono le mie perplessità sulla semplicistica trasformazione di tassa in tariffa, che sicuramente per quel che riguarda l'ultima fase, non potrà che appesantire il bilancio delle famiglie italiane.

PRESIDENTE. Non essendovi altre richieste di intervento, vorrei porre anch'io una domanda, forse di carattere tecnico ed in modo sommo. Debbo infatti confessare un qualche mio scetticismo sulle analisi di campo nel senso che, per esempio, se ci attenessimo ai criteri abituali della statistica non riuscirei a capire perché i campioni che si usano per riprodurre l'universo siano in questo caso così numericamente elevati. Non è vero che considerando tante centinaia di comuni con la corrispondente popolazione si ha un'immagine più fedele e più affidabile di quella che si avrebbe usando invece, secondo la teoria del campionamento, un numero di abitanti, nel rapporto campione-universo, tipicamente dieci a meno quattro, che assicura una elevata affidabilità, se il campione è stato scelto bene.

Ho, dicevo, un qualche scetticismo generale sulle cosiddette indagini di campo,

anche perché - qui sicuramente sbaglio, ma vorrei capire cosa milita contro - una parte delle preoccupazioni avanzate dai colleghi in ordine soprattutto ai costi per le famiglie sono per me coniugate al fatto che poi il passaggio da tassa a tariffa deve realizzarsi al meglio, oltre agli aspetti già sottolineati, anche la promozione reale della raccolta differenziata. Mi chiedo e vi chiedo, quindi, se non sia possibile pensare a qualcosa che parta da un fisso, che tenga conto del discorso dell'IVA e dell'aggravio che la tariffa può rappresentare sulle borse delle famiglie, e non vada a scendere rispetto a questo tetto fissato, in virtù del comportamento virtuoso per quel che riguarda la raccolta differenziata, realizzata già a partire dall'interno delle case; ovviamente con quelle sistematiche, di cui ho sentito parlare tante volte, che consentono di limitare al minimo i possibili fenomeni di evasione.

Sono state proposte tante soluzioni tecniche, a proposito delle quali non mi avventuro a dire quale possa essere la migliore, ma vorrei capire se, quasi *a priori* delle indagini di campo, una metodologia di questo genere, che forse qualcuno ha proposto o affrontato, non possa essere considerata, dal momento che, a mio avviso, privilegierebbe la raccolta porta a porta.

LUCIO MARENGO. È valutabile l'ipotesi di un'aliquota del due o tre per cento sugli acquisti, anziché pagare la tassa sui rifiuti?

GIANNI SQUITIERI, *Presidente dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti*. La nostra funzione è di rispondere ad alcuni adempimenti posti dal legislatore, ma in proposito consentitemi due premesse.

Dalla mia breve esposizione credo sia emersa la piena determinazione dei soggetti coinvolti a operare realmente ai fini degli adempimenti richiesti, per cui vi sarà un vero monitoraggio. Abbiamo fatto un grande sforzo per convincere l'ANCI ad essere soggetto attivo su queste iniziative, ai fini non solo della qualità del lavoro ma anche della capacità di pro-

porre eventuali aggiustamenti, che forse vi saranno vista la complessità della materia. L'azione di monitoraggio, dunque, è intesa in senso più profondo, peraltro rispettando il mandato datoci dal relatore. Ricordo che questo articolo è stato chiesto espressamente dalla Conferenza città-regioni: dopo aver accettato lo schema del regolamento ha posto, come condizione, una verifica effettiva proponendo l'attivazione di un tavolo tecnico.

Parlando di tariffa, inoltre, non dobbiamo dimenticare che si sta cercando di realizzare nel nostro paese un sistema estremamente complesso, per cui tutti i singoli segmenti vanno tra loro coordinati in base ad una serie di variabili attinenti anche ad altre questioni.

L'obiettivo della tariffa è innanzitutto quello di rendere trasparente la gestione. Oggi, infatti, partiamo da un sistema non solo inefficiente ma che nasconde anche i veri costi; l'operazione di una tariffa a tutti i costi è delicata, per cui può essere non compresa e determinare reazioni iniziali negative; per la prima volta, però, pone l'ente locale di fronte alle sue responsabilità. Oggi il cittadino non sa quanto l'amministrazione spende, né se lo fa bene o male, perché la tassa copre solo una parte dei costi. Resta quindi un buco nero che crea difficoltà a noi, figuriamoci al cittadino. Il primo obiettivo di questa operazione, dunque, è la trasparenza: l'amministrazione locale dovrà dar conto ai cittadini dei costi, che in passato spesso sono lievitati anche perché non se ne doveva dar conto in maniera diretta. Si tratta quindi di un primo stimolo sia alla riorganizzazione, sia all'economicità.

Il decreto indica anche elementi molto chiari, per esempio l'estrema gradualità: un sistema che entra a regime in otto anni consente al sistema di avere tutto il tempo per attivarsi. Ciò è importante perché sono tanti i problemi per le amministrazioni locali (per esempio di disporre dei dati ed elaborare i piani finanziari). Inoltre è individuata una griglia all'interno della quale l'amministrazione locale dovrà equilibrare i diversi elementi per poi operare le sue scelte.

Certo, i fattori che influiscono sono tanti e non c'è dubbio che chi parte da zero avrà inevitabilmente dei costi, che possono essere attivati in un anno o in otto anni, a seconda della scelta dell'amministrazione. Vi è poi il problema della fiscalità indiretta, facile a parole ma difficile in pratica. Tuttavia, se è vero che oggi mediamente la tassa copre il 70 per cento dei costi, per cui vi è un 30 per cento di tassazione indiretta, a rigor di logica, il comune che trasferisce sulla tariffa il cento per cento dovrebbe diminuire del 30 per cento la fiscalità indiretta. Vi è la possibilità, da parte dell'amministrazione locale di operare certe scelte. Se poi non le compie il problema attiene, nuovamente, al rapporto tra l'amministrazione locale e i cittadini; l'aumento deriva dal raffronto tra il 70 per cento ed il cento per cento.

Un altro elemento è la riduzione dei costi dovuta alla raccolta differenziata, a proposito della quale finalmente l'8 luglio l'ANCI, il CONAI ed il ministro dell'ambiente annunceranno l'accordo, per cui diverrà pienamente operativo il corrispettivo che il sistema dovrà dare ai comuni.

Va detto, inoltre, che la lotta all'evasione, che oggi rappresenta un costo estremamente elevato, diverrà un passaggio essenziale. Da questo punto di vista, è senz'altro vero che da un paio di anni, cioè da quando si è cominciato a parlare di tariffa, le amministrazioni locali, soprattutto delle grandi città, hanno attuato un sistema di recupero dell'evasione, per cui è evidente, soprattutto nella prima fase, che la lotta a questo fenomeno determinerà un aumento o meno della tariffa: in città come Roma, in cui l'evasione coinvolge percentuali a due numeri, un'azione consistente nei confronti dell'evasione abatterà senz'altro i costi. Oggi la lotta all'evasione rappresenta il vero antidoto all'aumento dei costi. Sempre per citare l'esempio di Roma, da due anni se un cittadino non ha pagato la TARSU non può iscrivere i suoi figli al nido comunale. Diciamo che nei comuni è diffuso l'orientamento ad attivare meccanismi che portino a far emergere l'evasione, il che, in

questa fase d'avvio è l'antidoto più forte all'aumento dei costi. Si tratta di una scelta che attiene all'amministrazione locale, ma certo è che se non porta avanti la lotta all'evasione, se da un costo zero passa ad un costo cento e se non attua la raccolta differenziata, per cui non ha rimborsi dal CONAI, la situazione potrebbe diventare catastrofica.

La pubblicazione della tariffa sulla *Gazzetta ufficiale* per la prima volta ha posto a molti comuni il problema dell'ambito ottimale. Vi è un meccanismo di inerzia inevitabile, ma ci sembra che nell'ultimo periodo ci sia stato un consistente aumento di attivazione degli ambiti ottimali, a proposito dei quali faremo il punto dopo l'estate.

Vi è poi un'ultima questione: ci siamo posti con equilibrio il problema della pubblicizzazione sotto diversi punti di vista, non soltanto per trovare strumenti realistici. È un fatto che l'ANCI, l'ANPA, l'Osservatorio e presumiamo anche le regioni e le province abbiano dato una totale disponibilità a lavorare insieme per individuare strumenti di pubblicizzazione ed informazione. Faccio un esempio: stiamo predisponendo un *floppy disk*, come ANCI, ANPA ed Osservatorio, da inviare ai comuni per impostare il piano finanziario, qualora lo richiedessero. Questo non rientra nel monitoraggio, ma è uno strumento che facilita il compito dei comuni, soprattutto di quelli piccoli e medi. È nostra intenzione, quindi, rapportarci con l'esterno non solo per fare informazione ma anche per predisporre strumenti concreti, soprattutto nei confronti degli enti locali. Sul fronte della pubblicizzazione utilizzeremo artigianalmente gli strumenti che abbiamo. Abbiamo chiesto alla pagina degli enti locali del *Sole 24 Ore*, che è forse oggi quella più letta, soprattutto dai tecnici, uno spazio fisso per diffondere le nostre informazioni, man mano che le sviluppiamo. Lo chiederemo anche ad altre testate. Ripeto che in questo momento più che sulla quantità abbiamo puntato sulla qualità. Il

fatto che si sia costituita una *task force* che coinvolge direttamente l'ANCI ci sembra un primo risultato importante.

Gli altri punti li lascio alla dottoressa Maffini.

MARIELLA MAFFINI, *Consulente dell'ANPA per le problematiche relative al passaggio dal regime di tassa a quello di tariffa*. Vorrei partire dall'ultimo punto considerato dal dottor Squitieri. L'ANPA, sempre in collaborazione di altri enti citati dal collega (l'Osservatorio nazionale, l'ANCI, l'UPI e l'UNCCEM) aprirà un tavolo tecnico istituzionale. Si è discusso a lungo di quali potevano essere gli strumenti da fornire ai comuni perché tutti fossero messi nelle condizioni di poter partire, sia quelli che applicheranno il metodo normalizzato nella sua interezza (quindi comuni con un tasso di copertura superiore al 90 per cento e con una popolazione superiore ai 5 mila abitanti) sia quelli che utilizzeranno tutta la fase transitoria. Sicuramente uno degli strumenti che sarà necessario per questi comuni è rappresentato dai regolamenti comunali di gestione del servizio e di applicazione della tariffa. Il *software* verrà fornito a tutti i comuni, non solo a quelli monitorati; esso verrà realizzato da esperti dell'ANPA e servirà non solo per la predisposizione del piano finanziario, che sarà il primo atto che il comune dovrà compiere per l'applicazione della tariffa, ma anche come strumento di gestione vera e propria che consentirà di determinare la tariffa per ogni singolo utente.

Puntiamo anche su tutta quella che sarà l'azione e l'informazione dei comuni. Per questo verranno organizzati corsi di formazione per i comuni, inizialmente per quelli che partiranno con il metodo normalizzato e via via, a livello regionale, anche per tutti gli altri. Altro strumento che daremo in dotazione sarà il manuale sulla raccolta differenziata predisposto dall'ANPA; uno strumento utile per organizzare nei comuni tale raccolta.

Per quanto concerne la domanda del presidente, devo dire che i comuni che sono stati individuati per il monitoraggio

debbono essere un campione statisticamente rappresentativo e perché questo sia, di norma, deve trattarsi di circa il 10 per cento del totale. Sulla base di statistiche predisposte anche dall'ISTAT, abbiamo verificato che un numero congruo di comuni utilizzato per una qualsiasi statistica si aggira intorno ad 800. Per noi ce n'è qualcuno di più, ma questo perché abbiamo dovuto tener conto di una casistica più articolata. Mi riferisco, ad esempio, ai diversi tassi di copertura: da meno del 55 per cento al 100 per cento. Abbiamo quindi dovuto tener conto di questi diversi fattori.

Altro fattore determinante è quello legato alla raccolta differenziata: in alcuni comuni questa è scarsa, in altri è in linea con gli obiettivi del provvedimento Ronchi, in altri ancora questi obiettivi sono già superati. Il campione scelto, ripeto, viene ritenuto statisticamente rappresentativo; anche se comprende qualche comune in più, c'è sembrato corretto tener conto dei diversi fattori....

PRESIDENTE. Mi scusi l'interruzione e l'osservazione immediata ma banale: ovviamente il 10 per cento dei comuni - non citavo a caso il dieci a meno quattro - deve avere a che fare, suppongo, anche con il dato della popolazione.

MARIELLA MAFFINI, *Consulente dell'ANPA per le problematiche relative al passaggio dal regime di tassa a quello di tariffa*. Certo, anche questo.

Per quanto riguarda l'armonizzazione della tariffa rispetto agli altri paesi europei, penso che con il regolamento sul metodo normalizzato si stia giungendo anche a questo. A livello europeo vi sono paesi, come la Francia e la Germania, che già applicano una copertura del 100 per cento del costo del servizio; in altri paesi invece questa tassazione è ricompresa in altre imposte e tasse che il cittadino versa direttamente al comune. Arrivare al 100 per cento in tutti i comuni sarà un'impresa non facile. Per questo è stato previsto il periodo transitorio di otto anni, ma tutti i comuni dovrebbero essere in

grado di prevedere man mano nel tempo un aumento graduale e riuscire ad organizzare oltre alla raccolta differenziata anche un sistema di definizione dei costi rapportato comunque alla qualità del servizio fornito dal comune al cittadini.

PIERLUIGI COPERCINI. Mi riferisco ad un caso particolare, cioè a quello dei comuni turistici della Liguria, ma credo che le tipologie da me verificate siano comuni ad altre coste della penisola. Si tratta di paesi, che traggono gran parte della loro ricchezza dal turismo, dove nei periodi di punta si passa da 2 o 4 mila abitanti a 20 mila abitanti e dove è altrettanto importante, nei fine settimana, il fenomeno del cosiddetto turismo mordi e fuggi. Mi chiedo quindi se, ai fini delle statistiche, verificate di persona o se, invece, vi fidiate di ciò che vi viene raccontato da chi spesso e volentieri sostiene di attuare la raccolta differenziata, anche se invece non è vero, perché soprattutto nei momenti caldi buttano tutto nello stesso contenitore. Come fate a rilevare questi andamenti non lineari? Chi vi fornisce i dati? Come vengono verificati?

GIANNI SQUITIERI, *Presidente dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti*. Per quanto riguarda la raccolta differenziata, da quest'anno il CONAI rimborsa al comune il corrispettivo della spesa. Mentre prima si trattava di un'attività di carattere volontario che non aveva ricadute di nessun tipo, tant'è che i numeri variavano a seconda dei calcoli, ora il riferimento è il corrispettivo che il CONAI paga al comune per ciò che quest'ultimo gli ha conferito.

PRESIDENTE. E si suppone che il CONAI non abbia interesse a pagare di più.

FRANCO GERARDINI. Ho chiesto se vi siano dei comuni che abbiano avviato iniziative sperimentali previste dalla legge.

GIANNI SQUITIERI, *Presidente dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti*. Vi era stata una richiesta da parte di circa 250 comuni, ma in seguito alle contestazioni del Ministero delle finanze, di fatto nessun comune, ad eccezione di Venezia, ha sperimentato le tariffe. Tutti hanno attivato singoli punti della tariffa, ma la vera sperimentazione non è stata realizzata. A luglio avevamo organizzato una riunione con tutti i comuni, ma quando abbiamo telefonato per appurare il tipo di sperimentazione, abbiamo scoperto che in realtà non era stata fatta. Del resto, fino alla pubblicazione della tariffa sulla *Gazzetta ufficiale* i ministeri non avevano strumenti per intervenire sulle finanze.

Comunicazioni del Presidente.

PRESIDENTE. Avverto che l'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi è convocato al termine della seduta di domani, 17 giugno 1999, nella quale si svolgerà l'audizione del dottor Claudio Del Lungo, assessore all'ambiente della regione Toscana, e dei dottori Caramassi e Buzzichelli, esponenti della Agenzia regionale toscana per il recupero delle risorse.

La seduta termina alle 14.50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 25 giugno 1999.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO