

**Aggiornamento per l'anno 2019 delle "Linee guida interpretative" per l'applicazione del comma 653 dell'art. 1 della Legge n. 147 del 2013**

**Febbraio 2019**

A decorrere dall'anno 2018 ha trovato applicazione il comma 653 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, in base al quale *"nella determinazione dei costi"* del servizio rifiuti *"il comune deve avvalersi anche delle risultanze dei fabbisogni standard"*. Il costo del servizio rifiuti deve essere interamente finanziato dal relativo prelievo, la tassa sui rifiuti (TARI), istituita con la stessa legge n. 147 del 2013, che può essere declinata anche in termini di corrispettivo patrimoniale ai sensi del comma 668 dell'art. 1 della legge medesima.

Per inquadrare il contesto applicativo della norma in esame e facilitarne l'attuazione da parte dei comuni, sono state pubblicate le *"Linee guida interpretative"* dell'8 febbraio 2018, nelle quali si richiama il processo di determinazione dei costi e delle tariffe del servizio rifiuti, premettendo che la TARI a norma dell'art. 1, commi 639 e seguenti della legge n. 147 del 2013 è diretta a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti; per cui il comma 654 prevede che *"in ogni caso deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, ricomprendendo anche i costi di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, ad esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali al cui smaltimento provvedono a proprie spese i relativi produttori comprovandone l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente"*. Sulla base di tali principi il consiglio comunale delibera, entro il termine fissato da norme statali per l'approvazione del bilancio di previsione, le tariffe TARI in conformità al piano finanziario che, a norma del comma 683, deve essere redatto dal soggetto che svolge il servizio di gestione dei rifiuti e deve essere approvato dal consiglio comunale stesso o da altra autorità competente a norma delle leggi vigenti in materia.

Il presente documento, predisposto con la collaborazione di IFEL e di SOSE, nel confermare l'impostazione delle Linee guida interpretative per il 2018, fornisce indicazioni per l'aggiornamento dei dati utili al calcolo del costo di riferimento del servizio rifiuti sulla base dell'evoluzione intervenuta nel sistema dei fabbisogni *standard* pertinente al servizio stesso.

In particolare, si considerano gli aggiornamenti dei dati relativi ai fabbisogni *standard* che la Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS) ha elaborato nel corso del 2018 e approvato in data 12 settembre 2018 e che sono stati pubblicati sul sito della stessa Commissione al seguente indirizzo:

[http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Nota\\_metodologica\\_aggiornamento\\_fabbisogni\\_standard\\_comuni\\_per\\_il\\_2019\\_x...pdf](http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Nota_metodologica_aggiornamento_fabbisogni_standard_comuni_per_il_2019_x...pdf)

a prescindere dal loro utilizzo ai fini della determinazione della componente perequativa del Fondo di solidarietà comunale (FSC), stante anche la neutralizzazione degli effetti perequativi generati dai fabbisogni *standard* del servizio di smaltimento rifiuti rispetto alla capacità fiscale TARI<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Come è noto la legge di bilancio per il 2019 (legge 30 dicembre 2018, n. 145), al comma 921 dell'art. 1, stabilisce che per il riparto del Fondo di solidarietà comunale dell'anno 2019, si applicano gli stessi criteri e coefficienti validi per il 2018, senza alcuna modificazione se non per ciò che riguarda le *"operazioni aritmetiche"* necessarie a tenere nella dovuta considerazione le intervenute fusioni di alcuni gruppi di comuni.

Rispetto al 2018, gli elementi di novità sono costituiti dall'aggiornamento dei dati contenuti nell'Allegato 3 e nell'inserimento dell'Allegato 4 che si riferisce alla nota metodologica di aggiornamento dei fabbisogni *standard* che recepisce la nuova base dati relativa all'annualità 2016.

Come già sottolineato nelle "Linee guida" pubblicate per l'anno 2018, i fabbisogni *standard* del servizio rifiuti rappresentano un paradigma di confronto per permettere all'ente locale di valutare l'andamento della gestione del servizio rifiuti.

Il richiamo alle "*risultanze dei fabbisogni standard*" operato dal comma 653 in commento deve essere quindi letto in coordinamento con il complesso procedimento di determinazione dei costi e di successiva ripartizione del carico della TARI su ciascun contribuente. È infatti fuor di dubbio che i comuni sono solo uno dei soggetti che partecipano al procedimento tecnico e decisionale che porta alla determinazione dei costi del servizio, che vede la propria sede principale nel piano finanziario rinnovato annualmente e redatto a cura del gestore del servizio. Il comma 653 richiede pertanto che il comune prenda cognizione delle risultanze dei fabbisogni *standard* del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, sulla cui base potrà intraprendere le iniziative di propria competenza finalizzate a far convergere sul valore di riferimento eventuali valori di costo effettivo superiori allo *standard* che non trovino adeguato riscontro in livelli di servizio più elevati o in circostanze eccezionali che incidono in modo straordinario sulla gestione.

Fatte queste premesse, si forniscono le indicazioni concernenti l'applicazione del comma 653 per l'anno 2019, e in particolare, le novità rispetto a quanto pubblicato con le "Linee guida" relative all'anno 2018 al fine di coadiuvare i comuni nell'applicazione delle risultanze dei fabbisogni *standard* in vista della predisposizione del piano finanziario per il 2019.

Tuttavia, è opportuno sottolineare che per i comuni che, per l'anno 2019, hanno già approvato i propri piani finanziari e conseguentemente deliberato le tariffe della TARI non sussiste l'obbligo di rivedere detti atti.

Si precisa che occorre sempre fare riferimento alla Tabella 2.6 riportata nell'**Allegato 1** che contiene utili informazioni per poter ottemperare a quanto previsto dal comma 653 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013.

Il fabbisogno *standard* finale di ogni comune è il risultato del prodotto di due grandezze<sup>2</sup>:

- il costo *standard* di riferimento per la gestione di una tonnellata di rifiuti;
- le tonnellate di rifiuti gestiti.

Per l'individuazione delle "*risultanze dei fabbisogni standard*" si fa riferimento al "*costo standard*" di gestione di una tonnellata di rifiuti, calcolato sulla base di un modello statistico di regressione che mette in relazione i costi osservati in un gran numero di comuni con le rispettive variabili tecniche e di contesto che influiscono

---

<sup>2</sup> Per i dettagli sulla metodologia di calcolo dei fabbisogni *standard* del servizio rifiuti e sul calcolo delle singole variabili si rimanda, rispettivamente, al capitolo 2 della nota "*Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni*" approvata dalla CTFS il 13 settembre 2016 (pubblicata sul sito della Commissione <http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/index.html>) e al capitolo 2 della nota "*Aggiornamento a metodologia invariata dei fabbisogni standard dei comuni per il 2019*" approvata dalla stessa Commissione il 12 settembre 2018 (questo ultimo documento è riportato nell'**Allegato 4**).

sul costo stesso. Tali variabili "componenti" colgono gli aspetti statisticamente rilevanti per la differenziazione del costo *standard* di riferimento – sulla base sia delle caratteristiche del servizio offerto, sia di quelle del comune – e sono riportate nella colonna 2 della Tabella 2.6.

Prima di chiarire il significato delle varie componenti è necessario puntualizzare che solo alcune di esse sono state utilizzate per il calcolo del fabbisogno *standard* del servizio rifiuti, sulla base delle scelte effettuate dalla CTFS per l'utilizzo di tale dato nel sistema dei fabbisogni *standard* previsto dal D. Lgs. 26 novembre 2010, n. 216. Appare, altresì, opportuno evidenziare che la metodologia impiegata nella stima dei fabbisogni *standard* determina per ciascun comune un valore caratteristico di fabbisogno, esprimibile come euro a tonnellata. La metodologia indica a tal fine per ciascuna variabile contemplata nella Tabella 2.6 il rispettivo effetto medio, che non può tener conto della grande eterogeneità delle specifiche configurazioni produttive, anche di carattere eccezionale, nelle quali i gestori e i comuni si trovano ad operare.

Di seguito si elencano le componenti del costo *standard* riportate nella Tabella 2.6, riproponendo la descrizione del loro significato economico già presente nelle Linee guida per l'anno 2018.

Il parametro più rilevante è la stima di base del costo medio nazionale di riferimento per la gestione di una tonnellata di rifiuti, stima che, nel modello dei fabbisogni *standard* del servizio rifiuti, è rappresentata dal valore dell'"intercetta" della retta di regressione del costo per tonnellata di rifiuti. Tale valore non è variato rispetto a quello considerato per il 2018 ed è pari a 294,64 euro. Il costo *standard* di riferimento di ogni comune può discostarsi da tale valore base, verso l'alto o verso il basso, in ragione delle seguenti caratteristiche:

- la quota di **raccolta differenziata** rilevata in più o in meno rispetto alla media nazionale del 2013 pari al 45,3% (l'1% in più di raccolta differenziata rispetto alla media nazionale di riferimento produce un incremento del costo standard di 1,149 euro per tonnellata);
- la **distanza fra il comune e gli impianti** cui vengono conferite le differenti tipologie di rifiuto, rilevata in km rispetto alla media nazionale del 2013 pari a 32,34 km (1 km di distanza in più rispetto alla media nazionale di riferimento aumenta il costo *standard* di 0,41 euro per tonnellata);
- lo scostamento percentuale del **prezzo della benzina** rilevato a livello comunale rispetto alla media nazionale (lo scostamento dell'1% in più rispetto alla media nazionale produce un incremento del costo *standard* di 1,22 euro per tonnellata);
- **il numero e la tipologia degli impianti** presenti a livello provinciale (ad esempio, per ogni impianto di compostaggio il costo *standard* si riduce di 2,15 euro per tonnellata);
- la **forma di gestione associata** del servizio (ad esempio, la gestione in unione mostra mediamente un costo *standard* più basso di 5,81 euro per tonnellata);
- la **regione di appartenenza**, tenendo presente che per la regione Liguria, presa a riferimento della stima, lo scostamento è nullo rispetto alla media nazionale, mentre per le altre regioni si evidenzia la stima degli scostamenti rispetto alla media nazionale di 294,64 euro;

- **il cluster o gruppo omogeneo di riferimento del comune**, tenendo presente che per il cluster 4, preso a riferimento della stima, lo scostamento è nullo rispetto alla media nazionale, mentre per ciascuno degli altri gruppi omogenei si evidenzia la stima degli scostamenti rispetto alla media nazionale di 294,64 euro;
- la variabile denominata **“inverso dei rifiuti urbani totali prodotti”** assume rilevanza solo nel calcolo finale del fabbisogno *standard* dei piccolissimi comuni, in quanto evidenzia la stima di un costo fisso indipendente dalle tonnellate di rifiuti gestiti, pari a 6.321,84 euro, volto a cogliere gli effetti delle diseconomie di scala. La variabile in questione ha quindi effetti di qualche rilevanza soltanto per i comuni di dimensione demografica minore, con corrispondente ridotta quantità di rifiuti prodotti.

Per maggiore chiarezza, nell'**Allegato 2** si riporta un esempio di modalità di calcolo delle risultanze dei fabbisogni *standard*.

La nota metodologica relativa all'aggiornamento dei fabbisogni *standard* è consultabile nell'**Allegato 4**.

Come ulteriore avvertenza è necessario puntualizzare che le componenti del costo *standard* riportate nella Tabella 2.6 sono state stimate con riferimento ai dati dell'annualità 2013 (sulla base dell'ultimo aggiornamento metodologico adottato nel 2016). Conseguentemente i valori medi di riferimento per il calcolo degli scostamenti sono riferiti a tale annualità (ad eccezione del prezzo della benzina). Le componenti della Tabella 2.6 saranno soggette, di conseguenza, a variazione nel momento in cui si prenderà a riferimento una base dati più aggiornata nell'ambito di una fisiologica e periodica revisione della metodologia dei fabbisogni *standard*, attualmente prevista nel corso del 2019, con effetti sul 2020.

In ogni caso, inoltre, la proiezione di un costo *standard* di riferimento va fatta tenendo conto che la tabella delle componenti di costo registra sempre una situazione del passato, mentre nella determinazione dei costi contenuti nel piano finanziario 2019 si deve considerare che molti fattori possono cambiare in quanto dipendenti dalle scelte più recenti che il comune e il gestore del servizio hanno attuato o si apprestano ad attuare nel corso dell'anno.

Al fine di poter utilizzare al meglio le informazioni contenute nella Tabella 2.6, quindi, si precisa che:

- il dato sulle tonnellate totali di rifiuti prodotti e smaltiti e sulla quota di raccolta differenziata si riferisce a quanto il comune prevede di gestire in termini di tonnellate totali e all'obiettivo di raccolta differenziata che si prefigge di raggiungere. Tale informazione è dunque parte integrante del Piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani (a titolo di esempio si portano nell'**Allegato 3** i valori riferiti alle tonnellate e alla percentuale di raccolta differenziata relativi all'annualità 2016 utilizzata per la stima dei fabbisogni *standard*);
- le informazioni relative al prezzo della benzina a livello comunale (espresso in scostamento percentuale dalla media nazionale), di fonte Ministero dello Sviluppo Economico, sono indicate nell'**Allegato 3** con

riferimento all'annualità 2016 considerata nel calcolo del fabbisogno *standard*. Tale informazione può essere utilizzata qualora il comune non disponga di un valore più aggiornato;

- per la distanza media dagli impianti, la valutazione è rimandata al comune, tenendo conto che tale valore può variare per effetto delle diverse scelte gestionali e di raccolta fatte dal comune stesso. Nello specifico, la distanza fra il comune e gli impianti si ottiene calcolando la media delle distanze, in km, fra il comune e gli impianti di conferimento, ponderata per la quantità di rifiuti, in tonnellate, trasportata verso ciascun impianto. In considerazione della complessità del calcolo richiesto si riportano nell'**Allegato 3** i valori calcolati con i dati disponibili all'annualità 2016. Tale informazione può essere presa in considerazione qualora il comune non disponga di un valore più aggiornato;
- il numero degli impianti presenti in ambito provinciale è disponibile presso la banca dati del Catasto Rifiuti messa a disposizione da ISPRA:

<http://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it/index.php?pg=findimpianto>.

Nell'**Allegato 3** sono riportati i valori relativi all'annualità 2016.

- da ultimo, nell'**Allegato 3**, si riporta il cluster di appartenenza di ogni comune.

Si precisa che nell'**Allegato 3** l'anagrafica dei comuni comprende 6.605 comuni delle regioni a statuto ordinario attivi alla data del 1° settembre 2018, con la sola eccezione del comune di MAPPANO (M316) per il quale non sono ancora disponibili i dati per il calcolo del fabbisogno *standard*. Si precisa che il comune di MAPPANO è stato istituito a seguito del distacco delle porzioni di territorio dei comuni di BORGARO TORINESE (A990), CASELLE TORINESE (B960), LEINI (E518) e SETTIMO TORINESE (I703), le cui variabili comprendono, quindi, anche la quota relativa al comune di MAPPANO (M316).

Le risultanze dei fabbisogni *standard* sono ad oggi disponibili solo per le regioni a statuto ordinario. Pertanto, la norma recata dal comma 653 in questione non è applicabile nei confronti dei comuni delle regioni a statuto speciale.

Si fa infine presente che l'**Allegato 3** contiene anche i dati relativi all'anno 2015.