

# Le variegate entrate a copertura dei costi del servizio rifiuti

Ravenna 21 maggio 2015

Pasquale Mirto

# Evoluzione normativa

- La disciplina normativa ha subito numerose modifiche
- Prima del 2012: Tarsu, Tia 1 e Tia 2
- Nel 2013 tentativo fallito di sistematizzare la materia: Tarsu, Tia 1, Tia 2, Tares integrale e Tares semplificata
- Nel 2014 (e 2015) disciplina ancora transitoria: Tari metodo normalizzato, Tari Tarsu, Tari ibrido Tarsu/Tia, Tari corrispettivo
- Se dal lato dei costi c'è stato un tentativo di omogeneizzare la definizione dei costi del servizio, attraverso una puntuale definizione degli elementi di costo da includere nel piano finanziario (d.p.r. n. 158 del 1999), dal lato delle entrate, il contributo chiesto agli utenti, sotto forma di tributo o corrispettivo e connotato da un'eccessiva variabilità e discrezionalità.

# 2014 entra in vigore la TARI

- La legge di stabilità per il 2014 ha abrogato la Tares (tributo con la vita più breve della storia) ed ha istituito la TARI (tassa rifiuti).
- Sostanzialmente ricalca la Tares, anche se con alcune differenze che impattano notevolmente.
- La prima differenza riguarda la superficie da attrarre ad imposizione, che comporta differenti modalità interpretative e quindi una differente quantificazione del prelievo a carico del contribuente/utente.

# L'80% della superficie catastale

- Il comma 645 della legge di stabilità per il 2014 dispone, in via transitoria fino all'attuazione delle procedure di interscambio dei dati con l'Agenzia delle entrate, finalizzate alla determinazione dell'80 per cento della superficie catastale, che la superficie delle unità immobiliari a destinazione ordinaria (categorie catastali A, B e C), iscritte o iscrivibili nel catasto edilizio urbano assoggettabile alla Tari è costituita da quella calpestabile dei locali e delle aree suscettibili di produrre rifiuti urbani e assimilati.
- La normativa però sembrava dare atto che le procedure di interscambio fossero già attivate, dando atto che queste "sono quelle stabilite" con provvedimento del direttore dell'Agenzia "adottato" ai sensi del comma 9 dell'art. 14, provvedimento del 29 marzo 2013.
- Ciò ha fatto sorgere il dubbio se il Comune fosse già obbligato ad utilizzare tale criterio di computazione della superficie, problema questo che ha visto proliferare di opinioni contrastanti.
- A risolvere il problema è intervenuto il d.l. n. 16 del 2014 che ha aggiunto al comma 645 il, seguente periodo: «L'utilizzo delle superfici catastali per il calcolo della TARI decorre dal 1° gennaio successivo alla data di emanazione di un apposito provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, previo accordo da sancire in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, che attesta l'avvenuta completa attuazione delle disposizioni di cui al comma 647».
- Naturalmente, rimane fermo che laddove il comune abbia già rettificato in passato la posizione del contribuente, visto che l'adeguamento all'80% della superficie catastale era già previsto sia in regime di Tarsu che di Tia, e senza che vi fosse necessità di aspettare l'emanazione di un provvedimento, tale superficie è applicabile anche alla Tari in forza di quanto previsto sia dal comma 646 che dal comma 686, i quali stabiliscono che restano ferme le superfici dichiarate o accertate ai fini della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani di cui al d.lgs. n. 507 del 1993 (Tarsu), o della tariffa di igiene ambientale prevista dall'art. 49 del d.lgs. n. 22 del 1997 dall'[articolo 49 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22](#) (TIA 1), o dall'[articolo 238 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152](#) (TIA 2), o del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES).
- **Quindi oggi sono in uso modalità diverse di computazione della superficie imponibile e ciò determina forme di prelievo diverse**

# La disciplina dei rifiuti speciali assimilati ..1

- Sull'assoggettamento dei rifiuti speciali assimilati agli urbani la legge di stabilità 2014 crea una notevole confusione a causa della presenza di due disposizioni antitetiche.
- L'art. 1, comma 649, della legge n. 147 del 2013, disponeva che per i produttori di rifiuti speciali assimilati agli urbani, nella determinazione della Tari, il comune con proprio regolamento, "può" prevedere riduzioni della parte variabile proporzionali alle quantità che i produttori stessi dimostrino di aver avviato al recupero.
- Tale disposizione, benché mal formulata, in quanto la Tari può essere applicata anche senza distinguere tra parte fissa e variabile, si poneva in continuità con l'analoga previsione Tares di cui all'articolo 14, comma 18, del d.l. n. 201 del 2011, che prevedeva una riduzione della tariffa proporzionale alle quantità di rifiuti assimilati avviati al recupero a spese del produttore.

## La disciplina dei rifiuti speciali assimilati... 2

- Il comma 649 si poneva però in netto contrasto con il comma 661, il quale disponeva che “il tributo non è dovuto in relazione alle quantità di rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero”.
- La norma difatti avrebbe comportato l’esonero d’imperio per una molteplicità di aziende. Se l’utenza non domestica produce solo rifiuti assimilati agli urbani e la quantità recuperata è superiore alla quantità media teorica di produzione, così come definita nelle tabelle allegate al d.p.r. n. 158 del 1999, ed in particolare dal coefficiente kd, il comune non avrebbe potuto pretendere alcun prelievo, neanche per la copertura di quei costi fissi che fanno comunque parte del costo totale del servizio di gestione dei rifiuti, come lo spazzamento o il costo delle discariche.
- L’impatto della disposizione sarebbe stato rilevante

## La disciplina dei rifiuti speciali assimilati... 3

- Con l'approvazione del d.l. n. 16 del 2016 il Governo è mantenuta ferma l'esclusione, sopprimendo il comma 661.
- In sede di conversione in legge, si è però tornati a disciplinare la materia modificando il comma 649, che ora dispone quanto segue: «*Per i produttori di rifiuti speciali assimilati agli urbani, nella determinazione della TARI, il comune disciplina con proprio regolamento riduzioni della quota variabile del tributo proporzionali alle quantità di rifiuti speciali assimilati che il produttore dimostra di aver avviato al riciclo, direttamente o tramite soggetti autorizzati. Con il medesimo regolamento il comune individua le aree di produzione di rifiuti speciali non assimilabili e i magazzini di materie prime e di merci funzionalmente ed esclusivamente collegati all'esercizio di dette attività produttive, ai quali si estende il divieto di assimilazione. Al conferimento al servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani di rifiuti speciali non assimilati, in assenza di convenzione con il comune o con l'ente gestore del servizio, si applicano le sanzioni di cui all'articolo 256, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*».

## La disciplina dei rifiuti speciali assimilati... 4

- La modifica normativa desta ancora una volta perplessità per quanto riguarda la previsione di riduzione della quota variabile, posto che in Tari è possibile determinare le tariffe anche prescindendo dalla suddivisione tra quota variabile e quota fissa.
- Inoltre, non appare del tutto chiaro il rinvio al regolamento comunale per l'individuazione delle zone di produzione di rifiuti speciali non assimilabili, posto che questi, al di là di ogni previsione regolamentare, sono comunque detassati.
- La vera novità sembra essere quella dell'individuazione dei magazzini di materie prime e di merci che siano funzionalmente ed esclusivamente collegati all'attività produttiva. Ora, posto che normalmente i magazzini sono necessariamente funzionali all'attività produttiva svolta dall'impresa, il regolamento comunale dovrebbe indicare dei criteri generali in grado di determinare "preventivamente e presuntivamente" locali od aree ove si producono rifiuti speciali.
- C'è da attendersi modalità applicative sicuramente variegate.



# Articolazione tariffaria

- Se nel corso del 2013 abbiamo conosciuto varie modalità di prelievo sui rifiuti, vigendo in quell'anno la Tarsu, la Tia 1, la Tia 2, la Tares integrale e quella semplificata, nel corso del 2014 vi è stato un tentativo di uniformazione del prelievo, dovendo tutti i comuni applicare la Tari, ma con tante varianti applicative che difatti danno luogo alle stesse varietà esistenti nel 2013.
- Già dal testo della legge di stabilità era possibile ricavare l'esistenza di tre diverse modalità applicativa: Tari/Tarsu, Tari/metodo normalizzato e Tari corrispettivo.

# La Tari/Tarsu

- Il comma 652 prevede che il comune, “in alternativa” all’utilizzo dei criteri di cui al d.p.r. n. 158 del 1999 e nel rispetto del principio comunitario «chi inquina paga», possa commisurare la tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte nonché al costo del servizio sui rifiuti).
- Le tariffe per ogni categoria o sottocategoria omogenea possono essere determinate dal comune moltiplicando il costo del servizio per unità di superficie imponibile accertata, previsto per l'anno successivo, per uno o più coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti.
- La normativa ricalca quasi integralmente la disciplina Tarsu, di cui all’art. 65 del d.lgs. n. 507 del 1993

# La Tari/Tia

- Il comma 651 dispone che il comune nella commisurazione della tariffa deve tener conto dei criteri determinati con il regolamento di cui al d.p.r. n. 158 del 1999, recante le “norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani.
- il metodo è costituito da un complesso di regole, metodologie e prescrizioni per determinare, da un lato, i costi del servizio di gestione e, dall'altro, l'intera struttura tariffaria applicabile alle varie categorie di utenza, in maniera tale che il gettito che ne deriva copra tutti i costi del servizio.
- la tariffa è composta da una parte fissa, determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere e ai relativi ammortamenti, e da una parte variabile, rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione. Le voci di costo da coprire rispettivamente attraverso la parte fissa e la parte variabile della tariffa sono indicate nell'allegato 1 al d.p.r.

# La Tari/Ibrida

- Stante il non chiaro margine di manovra a disposizione dei comuni con riferimento agli indici di produzione di cui al dpr 158, e stante il rischio, per i comuni ex Tarsu, di determinare per alcune categorie di contribuenti incrementi di tariffa eccessivamente elevati, in sede di conversione in legge del d.l. n. 16 del 2014 è stata previsto che «*Nelle more della revisione del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158, al fine di semplificare l'individuazione dei coefficienti relativi alla graduazione delle tariffe il comune può prevedere per gli anni 2014 e 2015 l'adozione dei coefficienti di cui all'allegato 1, tabelle 2, 3a, 3b, 4a e 4b, del citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 158 del 1999, inferiori ai minimi o superiori ai massimi ivi indicati del 50 per cento e può altresì non considerare i coefficienti di cui alle tabelle 1a e 1b del medesimo allegato 1*».

# La tariffa corrispettivo

- I comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico possono, con regolamento di cui all'art. 52 del d.lgs. n. 446 del 1997, prevedere l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo della Tari (comma 668). Il comune nella commisurazione della tariffa può tenere conto dei criteri determinati con il d.pr. n. 158 del 1999. La tariffa corrispettiva è applicata e riscossa dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani.
- L'applicazione della Tari corrispettiva è una mera facoltà concessa al comune, cui consegue l'applicazione dell'Iva.
- La disposizione, come l'analoga prevista per la Tares, richiede una misurazione puntuale dei rifiuti prodotti dalla singola utenza.
- Va infine evidenziato che in caso di adozione della tariffa corrispettivo spetta comunque al comune, in forza del comma 691, disciplinare con regolamento, le modalità di versamento del corrispettivo

# Tariffa corrispettivo in attesa di nuove regole

- Forse, al fine di evitare il passaggio a tariffa corrispettivo in assenza di effettivi sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti conferiti al pubblico servizio, il comma 667 prevede l'emanazione di un regolamento ministeriale con il quale stabilire i «*criteri per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio, finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati, svolto nelle forme ammesse dal diritto dell'Unione europea*».

# Le riduzioni tariffarie .... 1

- Il comma 659 dispone che il comune, con regolamento può prevedere riduzioni tariffarie ed esenzioni nel caso di:
  - a) abitazioni con unico occupante;
  - b) abitazioni tenute a disposizione per uso stagionale od altro uso limitato e discontinuo;
  - c) locali, diversi dalle abitazioni, ed aree scoperte adibiti ad uso stagionale o ad uso non continuativo, ma ricorrente;
  - d) abitazioni occupate da soggetti che risiedano o abbiano la dimora, per più di sei mesi all'anno, all'estero;
  - e) fabbricati rurali ad uso abitativo.
- La portata della norma risulta notevolmente più ampia rispetto alla disciplina Tares che prevedeva per le medesime fattispecie la possibilità di prevedere riduzioni nella "misura massima" del 30%.
- Poi vi sono altre riduzioni di legge, come quelle per i disservizi e la distanza del cassonetto.

# Le riduzioni tariffarie .... 2

- Ulteriori riduzioni ed esenzioni possono essere deliberate in base al disposto del comma 660.
- In precedenza era previsto che la relativa copertura poteva essere disposta attraverso apposite autorizzazioni di spesa che non potevano eccedere il limite del 7 per cento del costo complessivo del servizio. In questo caso, la copertura deve essere assicurata attraverso il ricorso a risorse derivanti dalla fiscalità generale del comune stesso».
- In Tari, rispetto alla Tares, la possibilità di porre a carico degli altri contribuenti il costo delle agevolazioni deliberate dal comune è ancorato al fatto che la copertura “può” essere disposta attraverso apposite autorizzazioni di spesa, e che quindi non vi sia un obbligo in tal senso.
- In sede di conversione in legge del d.l. n. 16 del 2014 la formulazione della norma è cambiata nuovamente, eliminando il limite del 7 per cento. È ora disposto che la copertura delle ulteriori riduzioni ed esenzioni deliberate dal comune «**può essere disposta attraverso apposite autorizzazioni di spesa e deve essere assicurata attraverso il ricorso a risorse derivanti dalla fiscalità generale del comune**».



# Approvazione delle tariffe

- Ai sensi del comma 654, le tariffe determinate dal comune devono in ogni caso assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, ricomprendendo anche i costi di cui all'art. 15, del d.lgs. n. 36 del 2003 (\*), 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.
- (\*) La norma dispone quanto segue: «- Costi dello smaltimento dei rifiuti nelle discariche - Il prezzo corrispettivo per lo smaltimento in discarica deve coprire i costi di realizzazione e di esercizio dell'impianto, i costi sostenuti per la prestazione della garanzia finanziaria ed i costi stimati di chiusura, nonché i costi di gestione successiva alla chiusura per un periodo pari a quello indicato dall'art. 10 comma 1, lettera i)».

# Approvazione TARI/Tia

- In caso di adozione del metodo normalizzato, pertanto, il comune deve approvare le tariffe Tari in conformità al piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani, redatto dal soggetto che svolge il servizio stesso ed approvato dal consiglio comunale o da altra autorità competente a norma delle leggi vigenti in materia (comma 683).
- Nella nostra regione ATERSIR
- Delibera parere Corte Conti Emilia Romagna n. 125 dell'8 maggio 2014:
  - L'ato è un consorzio obbligatorio di enti locali e come tale è esso stesso un ente locale.
  - in caso di inerzia di Atersir nell'approvazione dei piani finanziari, andrà richiesto l'esercizio dei poteri sostitutivi intestati alla Regione, secondo le modalità di cui all'art. 30 della l.r. n. 6/2004;
  - Nei piani finanziari approvati da ATERSIR occorre inserire anche il CARC, anche se si tratti di costi sostenuti non dal gestore ma dai comuni.

# Il piano finanziario

L'art. 8, del d.p.r. n. 158 del 1999, prevede l'approvazione del piano finanziario degli interventi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani, tenuto conto della forma di gestione del servizio prescelta tra quelle previste dall'ordinamento. Il piano finanziario comprende:

- a) il programma degli interventi necessari;
- b) il piano finanziario degli investimenti;
- c) la specifica dei beni, delle strutture e dei servizi disponibili, nonché il ricorso eventuale all'utilizzo di beni e strutture di terzi, o all'affidamento di servizi a terzi;
- d) le risorse finanziarie necessarie;
- e) relativamente alla fase transitoria, il grado attuale di copertura dei costi afferenti alla tariffa rispetto alla preesistente tassa sui rifiuti.

Il piano finanziario deve essere corredato da una relazione nella quale sono indicati i seguenti elementi:

- a) il modello gestionale ed organizzativo;
- b) i livelli di qualità del servizio ai quali deve essere commisurata la tariffa;
- c) la ricognizione degli impianti esistenti;
- d) con riferimento al piano dell'anno precedente, l'indicazione degli scostamenti che si siano eventualmente verificati e le relative motivazioni.

# Assenza totale di trasparenza

- Da quanto finora sinteticamente esposto si possono trarre le seguenti conclusioni
- A) il legislatore non riesce ad organizzare la materia in modo organico e sistematico;
- B) la legislazione farraginoso determina misure di prelievo del tutto differenti e disomogenee, anche a fronte dell'erogazione di servizi equivalenti
- C) il metodo normalizzato di cui al dpr 158/1999 è un metodo da rivedere, che comunque è stato applicato in modo difforme (vedi riclassificazione costi fissi e variabili operata nel 2014)
- D) anche in presenza dell'ATO, la rappresentazione dei costi è tutt'altro che uniforme e completa, lo è solo nella grafica

