

Tarsu - Tia

# La privata, l'assimilazione dei rifiuti e la sua tariffazione nel nuovo Codice ambientale

di Alberto Pierobon Componente Segreteria Tecnica Ministero dell'ambiente

L'argomento (per gli enti locali, per gli utenti e per la materia indagata) dell'assimilazione e della sua (nuova) tariffazione, è stato oggetto, in sede di correzione unificata al Codice ambientale (1), di una riformulazione «obliqua» (2), con la riscrittura della lett. e, comma 2, dell'art. 195 (titolato «competenze dello Stato»).

L'autore, in questo articolo, svolge una prima riflessione di analisi, riservando, in un successivo intervento, un approfondimento più analitico (3)

## La nuova disciplina

La nuova disciplina prevede, come avveniva in precedenza, che spetta allo Stato «la determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani».

Com'è noto, l'assimilazione, sulla base di certi criteri quali-quantitativi (4), opera una equiparazione-assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani di ordine:

a) tecnologico (5);

### Note:

(1) Codice ambientale è la denominazione nella prassi utilizzata per le «Norme in materia ambientale» contenute nel D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 il quale è stato oggetto (sulla base della legge delega n. 308/2004) di due correzioni e integrazioni, qui ci si riferisce alle seconde correzioni di cui al D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 (in s.o. alla G.U., s.g., n. 24 del 29 gennaio 2008); cfr. in questa Rivista a pag. 247.

(2) Per vero un occulto «aiuto» allo sgravio della tariffa può attuarsi restringendo l'ambito di assoggettamento, oggettivo e soggettivo, operando sulle definizioni (di rifiuto, di imballaggio, di esclusioni dalla disciplina rifiuti, di smaltimento, di recupero, ecc.), sul regime di privata, e - come qui avviene ridondando su tutta la disciplina - sulla assimilazione.

(3) Sulla materia de qua si rinvia ai seguenti scritti dell'Autore: «Il servizio di riscossione delle tariffe per i servizi gestiti da parte delle aziende speciali e dei consorzi di comuni», Il diritto della regione, n. 4/1998, pag. 647 ss.; Il nuovo sistema tariffario per la gestione dei rifiuti: la tariffa tassata ovvero la tassa tariffata, Livorno, ottobre 1999; La nuova tariffa sui rifiuti, Bergamo, 1999; Le tariffe per la gestione dei rifiuti (indagine sull'utenza civile di Asolo), Venezia, 1999; «La tariffa per la gestione dei rifiuti di cui al D.P.R. 27 aprile 1999, n.158 relativo al regolamento per la elaborazione del "metodo normalizzato", attuativo dell'art.49 del D.Lgs. n. 22/1997 e ss.mm.», Il diritto della Regione, n.

4-5/1999, pag. 577 ss.; «La tariffa per la gestione dei rifiuti», Azienditalia Finanza e tributi, inserto al n. 17/1999; «Chiarimenti sull'applicazione del sistema tariffario per la gestione dei rifiuti», Azienditalia Finanza e tributi, 1999, pag. 1319 ss.; «L'IVA per la tariffa rifiuti», Azienditalia Finanza e tributi, 1999, pag. 1389; «Commento all'art. 33 della legge 23 dicembre 1999, n. 488», in Prime Note, n. 2/2000, pag. 203 ss.; «Problemi ed interessi sull'ambito ottimale del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani», L'Ufficio Tecnico, n. 11/2000, pag. 1481 ss.; «Il contratto di servizio tra le amministrazioni locali e il soggetto gestore nei servizi pubblici locali», Il diritto della regione, n. 6/2000, pag. 857 ss.; «La società di capitali per la gestione dei rifiuti nella disciplina dell'art. 35 della legge finanziaria 2002», La finanza locale, n. 11/2002, pag. 1355 ss.; «La costruzione e gestione di una discarica di rifiuti solidi urbani tra appalti di servizi e servizi pubblici locali», Rivista Trimestrale degli appalti, n. 2/2002, pag. 273 ss.; «Commento alla sentenza Corte Costituzionale 20 novembre-4 dicembre 2002, n. 505», Prime Note, n. 1/2, 2003, pag. 663 ss., Diritto ambientale (dei rifiuti) internazionale, comunitario, nazionale e regionale, Prime Note, Livorno, 2004; «Forme di cooperazione e autorità d'ambito in materia di rifiuti nella legislazione nazionale e della regione veneto», Il diritto della regione, n. 1-2/2005; «Tia - Le controversie sono di competenza del giudice ordinario», Azienditalia Finanza e tributi, n. 8/2006, inserto contenzioso tributi locali.

(4) Criteri generali di assimilazione sono stati dettati dalla deliberazione 27 luglio 1984 del Comitato interministeriale (G.U. 13 settembre 1984 n. 253, suppl. ord.) in attuazione dell'art. 4 lett. e del D.P.R. n. 915/1982 e dell'art. 3 legge n. 441/1987. Questi criteri sono ancora in vigore per la mancata adozione del decreto statale che doveva intervenire (ex art. 18 del D.Lgs. n. 22/1997) sull'assimilazione.

(5) Rivolta a consentire, senza accrescere i rischi per la salute dell'uomo e/o per l'ambiente, lo smaltimento dei rifiuti speciali in impianti aventi le caratteristiche minimali fissate in funzione dello smaltimento, negli stessi impianti dei rifiuti urbani, ossia in impianti comuni. Tale scelta consente anche un maggior controllo pubblicistico nello smaltimento sia in sede di autorizzazione (all'esercizio e alla realizzazione dell'impianto e alla V.i.a. ove prevista), sia nella determinazione della tariffa dell'impianto che, presumibilmente, terrà conto (o comunque beneficerà) anche del flusso dei rifiuti r.s.a., ragione per cui l'assimilazione (surrettivamente) viene spesso utilizzata come forma di finanziamento o di extraggettito per i servizi pubblici.

- b) fiscale (6);
- c) giuridico (7).

La problematica dell'assimilazione richiama quella riguardante il confine tra rifiuti e non rifiuti (sottoprodotti, ecc.), nel senso che l'assimilazione si applica solo al «mondo» dei rifiuti speciali (8).

Altro importante elemento da considerare è il controverso confine tra imballaggi e rifiuti (9).

L'assimilazione richiama altresì la questione della privativa e quindi del regime di monopolio legale dei servizi erogabili dal gestore del servizio pubblico, confine che qui pare fermarsi alla fase della raccolta (e del trasporto per logica conseguenza) e dello smaltimento: fasi che vengono tutte considerate nella logica finalistica della gestione pubblica dei rifiuti. Rimane quindi fuori dalla privativa la fase del riutilizzo, del riciclo e del recupero, attività a ogni evidenza ben diverse dallo smaltimento (10).

La nuova disciplina ha però perso l'occasione per chiarire (una volta per tutte) la natura della tariffa per gli assimilati (11). In effetti, per come questa tariffazione viene ad essere qui positivamente connotata essa pare - come si vedrà - con qualche sforzo e diverse contraddizioni, rientrare tra i proventi autoritativamente imposti dalla pubblica autorità per il finanziamento di un (peraltro obbligatorio) servizio pubblico, talché sembrerebbe anche qui, come già avvenuto per la Tia (12), possibile richiamare il concetto di prestazione patrimoniale imposta, stagiatesi sullo sfondo del fondamentale art. 23 Cost. e di quanto è stato meglio eretto sulle fondamenta di questa importante disposizione costituzionale.

I servizi e le attività situate nel «fuori» privativa comportano, invece, l'applicazione di tariffe (rectius, corrispettivi) che sono anch'esse «fuori» dal predetto regime pubblicistico, bensì *jure privatorum*, cioè alla stregua dei privati.

La nuova disposizione prosegue prevedendo che «ai rifiuti assimilati, entro un anno, si applica esclusivamente una tariffazione per le quantità conferite al servizio di gestione dei rifiuti urbani».

Quindi, sembrerebbe che la tariffa per la gestione di rifiuti (Tia: sia nella versione D.Lgs. n. 22/1997 sia in quella D.Lgs. n. 152/2006) e che la Tarsu non si applicheranno più per i rifiuti assimilati conferiti al servizio di gestione dei rifiuti urbani, ove troverebbe, invece, applicazione questa nuova tariffazione. Senza considerare la tariffa «Ronchi» e la Tarsu e solo analizzando la tariffa di cui all'art. 238 del Codice ambientale (13) la nuova tariffazione r.s.a. scricchiola. Infatti, la tariffa del Codice ambientale espressamente prevede tra i soggetti tenuti al suo pagamento i produttori di rifiuti non domestici (quindi assimilati (14), mentre i rifiuti speciali ne restano ovviamente esclusi) «per unità di superfi-

cie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte, sulla base di parametri determinati con il regolamento di cui al comma 6, che tengano anche conto di indici reddituali articolati per fasce di utenza e territoriali» (art. 238, comma 2).

## Tariffazione a quantità

Ma, allora quale è il rapporto tra la tariffazione sugli assimilati (prevista nella disposizione sull'assimilazione statale) rispetto a quella specifica e par-

### Note:

(6) Oltre alla assoggettabilità all'I.V.A. al 10%, quel che qui conta è la soggezione dei produttori di r.s.a. all'obbligo di pagamento (totale o parziale) della tassa o della tariffa, anche per la sola potenziale fruizione dei servizi di cui trattati.

(7) Nella ricomprensione del regime di privativa e quindi nell'ambito dei servizi pubblici locali, con ricaduta in talune ipotesi di esonero e/o semplificate e/o facilitative negli adempimenti amministrativi (esempio per la tenuta dei registri carico/scarico, Mud, formulario, eccetera).

(8) È nota la distinzione tra rifiuti urbani e speciali. L'assimilazione si pone come una zona, per così dire, «intermedia». Altro discorso riguarda gli imballaggi.

(9) Che, stante l'importanza, merita una trattazione a parte.

(10) Molto sinteticamente, vista la confusione che alligna anche tra gli addetti ai lavori: il riciclaggio si caratterizza per il reinserimento della sostanza/materiale nel ciclo originario produttivo (esempio la carta), mentre il concetto di recupero risulta più ampio con le operazioni (di cui all'allegato «C» della parte quarta del Codice ambientale) che generano materiali, sostanze, combustili o prodotti che altrimenti andrebbero perduti. Il riutilizzo è altra questione, sostanzialmente esso non comporta mutamento chimico-fisico dell'identità della sostanza originaria e si pone al di fuori dalla normativa dei rifiuti. Lo smaltimento è «ogni operazione finalizzata a sottrarre definitivamente una sostanza, un materiale o un oggetto dal circuito economico e/o di raccolta» eccetera. L'avvio dei rifiuti urbani e assimilati ad un termovalorizzatore può essere considerato smaltimento, o recupero, a seconda se il trattamento termico dei rifiuti sia finalizzato al loro smaltimento (nel qual caso l'impianto è di incenerimento), ovvero alla produzione di energia (nel qual caso l'impianto è di coincenerimento): in proposito si veda l'art. 2, lett. e del D.Lgs. 11 maggio 2005, n. 133 e la giurisprudenza comunitaria (C.G.C.E.: sez. V, 13 febbraio 2003, causa C-228/00; sez. V, 13 febbraio 2003, causa C-458/00).

(11) La problematica della natura della tariffa per la gestione dei rifiuti è altrettanto nota, si veda ora la recentissima sentenza Cass., sez. tributaria civile, 9 agosto 2007, n. 17526 per la quale la tariffa ha natura tributaria.

(12) È l'acronimo di tariffa igiene ambientale, sovente utilizzato per indicare la tariffa per la gestione dei rifiuti introdotta con l'art. 49 del D.Lgs. n. 22/1997 (c.d. decreto «Ronchi») che verrà sostituita dalla tariffa di cui all'art. 238 del D.Lgs. n. 152/2006 (c.d. Codice ambientale), peraltro, quest'ultima, quasi sicuramente oggetto di rimaneggiamento a opera di decreti correttivi o integrativi del Codice ambientale, oltre che della conseguente disciplina secondaria attuativa (con D.P.R. o con D.M.).

(13) Com'è noto ancora inattuata (vedi comma 11 dell'art. 238 che fa continuare la disciplina previgente dell'art. 49 del D.Lgs. n. 22/1997 succ. mod. e int. e della Tarsu, ma si vedano anche le disposizioni contenute nelle leggi finanziarie 2007 e 2008).

(14) Anche quando prevede agevolazioni per le utenze «adibite ad uso stagionale o non continuativo, debitamente documentato ed accertato, che tengano anche conto di indici reddituali articolati per fasce di utenza e territoriali» (comma 7).

titamente disciplinata della «tariffa per la gestione dei rifiuti urbani» (15)? Si intravede forse un rapporto di genere a specie? Oppure, come sembra, viene ad instaurarsi un rapporto di concorrenza tra le norme dedicate all'assimilazione e le norme dedicate alla tariffa, dove le (non poche) lacune o aporie potrebbero trovare una qualche soluzione richiamandosi e integrandosi con la normativa (anche secondaria) sulla tariffa. E però ci sono troppe particolarità e deroghe e/o specificazioni tali da impedire la coerente ricostruzione o lettura del sistema Tarsu-Tia con questa tariffazione (che sembra quasi essere un provento a sé stante).

Limitandosi all'operatività, i moltissimi comuni ancora adottanti la Tarsu, dovranno preliminarmente ed esattamente dividere i proventi (e la sottesa contabilità, la budgettazione e il sistema gestionale) tra la Tarsu e la nuova tariffa per gli assimilati utilizzando, appunto, il criterio della quantità «pesata» e non più della produzione di rifiuti presunta con riferimento alla superficie.

Parimenti, anche il servizio di raccolta dovrà svolgersi su base quantitativa (16).

Tutto il sistema viene infatti impostato a quantità, la quale diventa l'unico riferimento per l'applicazione tariffaria, mentre per il suo calcolo necessitano altri elementi riferiti alla natura, e alla tipologia dei rifiuti, alla dimensione economica e operativa delle attività produttive degli stessi. Quindi i servizi di raccolta e di trasporto (gli appalti, le concessioni, ecc.) dovranno essere rivisti e rinegoziati alla luce di questa imposizione legislativa, con l'emergere di problematiche che inevitabilmente si riverberano sui rapporti contrattuali in essere e che, probabilmente, comporteranno, alla fine, l'aumento dell'ammontare della tariffa piuttosto che un suo contenimento. Insomma, la commisurazione della tariffa a quantità diventa un'imposizione organizzativa-tecnico-economico-giuridica, piuttosto che il portato di una scelta lasciata alla motivazione e i vari contesti dei sistemi integrati di gestione dei rifiuti, i quali sistemi potrebbero, appunto, intraprendere altre scelte sempre nel rispetto della logica dell'incentivazione e dell'equità dell'applicazione della nuova tariffazione (in combinato con la Tarsu o la Tia).

Suscita invero maggiore perplessità la previsione per la quale «La tariffazione per le quantità conferite che deve includere, nel rispetto del principio della copertura integrale dei costi del servizio prestato, una parte fissa ed una variabile e una quota dei costi dello spazzamento stradale». Infatti, se - e come viene ribadito - la tariffazione per gli assimilati avverrà su base quantitativa, non più (anche) sull'elemento della superficie, e se i costi del servizio prestato (si badi bene: non del servizio in generale, bensì di quello effettivamente erogato all'u-

tenza) (17) vengono (parodiando la logica della Tia) suddivisi in tre quote (tra le quali una parte dei costi dello spazzamento stradale) non è forse (ancora) in presenza di una specie di Tia?

## Costi e tariffa

Com'è poi noto per la tariffa vige il principio (volto a garantire la certezza, tra gli altri aspetti, del quantum del gettito dei proventi finanzianti i costi dei servizi pubblici) quantomeno dell'equivalenza tra costi e ricavi (18) (la tariffa sociale trova infatti applicazione in altri settori, esempio il trasporto pubblico, ecc.) (19).

Sorgono spontanee le seguenti (prime) domande:  
a) quale è il metodo di calcolo di questi costi (che non sono spese) (20), posto che spesso alchemiche

### Note:

(15) Il titolo IV «tariffa per la gestione dei rifiuti urbani» che presenta l'unico art. 238 («tariffa per la gestione dei rifiuti urbani»).

(16) Stante la precisa formulazione legislativa pare arduo dare ingresso ad un sistema a presunzione volumetrica del rifiuto, ovvero dove il contenitore viene ad essere considerato nel calcolo assumendo il volume occupabile e la densità secondo la tipologia del rifiuto ivi conferibile: per cui ogni svuotamento corrisponderebbe ad un certo peso (si badi, presuntivo). Per il legislatore sembra essere preferibile che il servizio di raccolta e di trasporto, e di smaltimento e quindi l'applicazione dei proventi per tutto il servizio erogato dal gestore pubblico, avvenga «a peso», per come effettivamente misurato. Talvolta col sistema della misurazione cosiddetto «a volume» si opacizzano (e si volatilizzano o si ingigantiscono: a seconda della convenienza) rilevanti quantità di rifiuti, basti pensare alla numerosità dell'utenza, alle frequenze di svuotamento dei contenitori (male razionalizzati sotto l'aspetto del volume/frequenza svuotamento e costi/ricavi). È però vero che il sistema presuntivo costa meno (amministrativamente parlando) di uno svolto con l'effettiva pesata e che comunque il sistema con rilevazione del peso può avere una qualche aleatorietà a causa della cattiva taratura della pesa (nonostante l'intervento annuale dell'Ufficio metrico con apposizione di sigilli) o a comportamenti financo delittuosi del gestore (alterazione del bindello di pesata, della tara del camion, della pesata intermedia, coacervazione di altri rifiuti, eccetera).

(17) Anche nella tariffa dell'art. 238 del Codice ambientale si parla di «servizio fornito» (comma4) ma con riferimento alla sola quota variabile.

(18) Anche nella tariffa dell'art. 238 del Codice ambientale: vedi il comma 3 sui costi accessori (tipo spazzamento stradale); il comma 4 «copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio»; il comma 5 «dovrà essere gradualmente assicurata l'integrale copertura dei costi»; il comma 7 prevede anche il fronteggiamento del minor gettito per riduzione da agevolazioni ove si rende obbligatoria l'indicazione nel piano finanziario delle risorse necessarie «per garantire l'integrare copertura dei minori introiti derivanti dalle agevolazioni». Infine si veda il comma 9 ove, in sede di modulazione della tariffa, si tiene conto degli investimenti effettuati dai comuni o dai gestori che risultino utili ai fini dell'organizzazione del servizio.

(19) Non rientra nell'economia del presente scritto analizzare, per i rifiuti assimilati secondo questa nuova tariffa, la possibilità di prevedere delle tariffe eccedenti l'equivalenza costi/ricavi ovvero con una maggiorazione tariffaria che deborda dalla logica della tariffazione pubblica per tendere a quella del libero mercato.

(20) Il che comporta l'utilizzo di una contabilità economica-finanziaria, non di quella semplicemente finanziaria.

contabilità spostano partite di costi da certe fasi e/o servizi ad altri, oppure utilizzano un'opinabile imputazione dei costi - o parti di essi - (celandosi tra le suddivisioni della quota tariffaria in senso orizzontale, verticale, parziale, metodi indiretti o diretti di imputazione dei costi, ecc.), soprattutto avendo riguardo ai servizi generali, a quelli comuni, e agli appalti di raccolta e di trasporto che vengono (erroneamente) (21) considerati come costi fissi?

b) quali sono i criteri di determinazione della quota fissa e di quella variabile? Nel previgente sistema il D.P.R. n. 158/1999 era intervenuto, seppur in parte criticabilmente (22): ora sembra bastere un semplice piano economico-finanziario magari addomesticato (o edulcorato) ai fini di cui trattasi?

c) la parte dei costi di spazzamento che viene ad essere internalizzata nella tariffa (a quantità) dei rifiuti assimilati avviati a smaltimento quale funzione ha nella disciplina in parola? Si tratta, nella mens legislatoris, forse di una esternalità che non essendo più recuperabile nella quota fissa della Tia (23) o nelle spese comuni della Tarsu viene qui ad essere - in base a criteri pretesamente tariffari (a quantità), in realtà dissimulando una scelta extrafiscale - in parte spalmata anche alla utenza dei rifiuti assimilati? Ma l'esternalità (attiva) dello spazzamento non riguarda solamente questa utenza, bensì l'intera cittadinanza e tutte le attività presenti nel territorio comunale, e i rifiuti da spazzamento, com'è noto, non derivano solo dai rifiuti urbani e da quelli (che vengono costi) assimilati! (24) Inoltre, nella logica a quantità sembra volersi ipotizzare una redistribuzione di parte dei costi da spazzamento stradale alle sole utenze convenzionate al servizio pubblico e produttive di rifiuti destinati allo smaltimento (o anche al recupero). Ancora, in presenza di utenze conferenti al servizio pubblico di imballaggi non destinati allo smaltimento, queste utenze dovrebbero essere soggette solo a una apposita tariffa che però non sarebbe quella dell'assimilazione e certo neppure la Tarsu o la Tia: ma come appena notato, è la presenza delle utenze nel territorio (25) che comporta un beneficio-utilizzazione dei servizi indivisibili (uti cives) come lo spazzamento (26), per cui la logica del ribaltamento di parte (quella discrezionalmente non attribuibile alla utenza domestica) dei costi del servizio di spazzamento a questa utenza r.s.a. non pare essere condivisibile.

## La determinazione della tariffa

La tariffa «è determinata dall'amministrazione comunale tenendo conto anche della natura dei rifiuti, del tipo, delle dimensioni economiche e operative

delle attività che li producono»: sono quindi i comuni, o i loro soggetti «delegati» ( Consorzi di funzioni, e in qualche caso anche gli Ato) (27) a determinare la tariffa r.s.a., non quindi le aziende speciali, né tantomeno le società pubbliche.

La determinazione avverrà:

- a) in sede di budgettazione (previsione) del servizio apprestato per la gestione (raccolta, trasporto, stoccaggio, smaltimento) dei rifiuti assimilati;
- b) tramite la redazione di un piano economico-finanziario (28) contemplante, secondo criteri che saranno presumibilmente indicati nel previsto D.M., tutti i costi e tutti i ricavi del servizio erogato.

### Note:

(21) L'argomento ci riporta, anzitutto, alla differenza tra l'appalto e la concessione di servizi, ma pure all'analisi dell'appalto ove congegnato e/o dotato di un qualche elemento di aleatorietà e quindi non meramente commutativo (dove assistiamo alla corresponsione della fissità del corrispettivo - non di tariffa - a fronte dell'esecuzione del servizio, salvo inadempimenti parziali o totali rispetto a quanto previsto dal Capitolato Speciale d'Appalto o da altra documentazione contrattuale). La questione è assai intrigante e interessante per le parti coinvolte nel rapporto e vale la pena di essere approfondita in altra sede.

(22) Si rinvia alla letteratura citata in esordio.

(23) Nella Tia dell'art. 238 Codice ambientale si parla al comma 3 delle «spese di spazzamento delle strade» come di un costo accessorio alla gestione dei rifiuti urbani.

(24) Risulta evidente che i rifiuti da spazzamento sono prodotti non dalla sola attività delle utenze produttive di rifiuti urbani e assimilati, ma pure anche da coloro che sono stati esclusi (per legge o per deliberazione comunale) da siffatta utenza. In proposito si veda la nota successiva.

(25) A dire il vero di tali servizi indivisibili beneficiano anche altre categorie di soggetti, tra i quali i pendolari.

(26) Si pensi alle utenze ubicate in piazze cittadine, soggette a frequenti spazzamenti stradali, però conferenti al servizio pubblico (o non conferenti al predetto servizio) imballaggi secondari avviati al recupero. Non godono queste utenze di un servizio indivisibile come lo spazzamento? La questione, di grande spessore, rinvia a quella più generale delle imposte e/o tasse comunali per i servizi indivisibili sulle quali si rinvia alla letteratura citata.

(27) Occorre infatti che nella convenzione o nello statuto e nell'atto costitutivo venga prevista la delegabilità di questa competenza, in quanto una previsione legislativa regionale in tal senso non sarebbe sufficiente.

(28) In proposito si veda anche la previsione del Codice ambientale agli artt. 201 ss. L'obbligo (lett. «b») del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione è connesso alla natura del servizio imprenditoriale-economico oltre che al p.e.f. di almeno 15 anni ribadita nella successiva lettera «c» oltre che nell'art. 201/6. I criteri per la definizione del p.e.f. per la gestione integrata del servizio (lett. «d») sono necessari per rendere comparabili e trasparenti, in sede di valutazione di offerta, i vari p.e.f. proposti dai candidati alla gestione oltre che per meglio controllare ogni variazione, nel corso della gestione, degli elementi di costo e di ricavo compresi nel medesimo p.e.f.. Infatti, quale elemento del contratto di servizio, alla lettera successiva («e»), troviamo «le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio» che riguarderanno l'esatta corrispondenza quali-quantitativa del servizio (e la loro parametrizzazione ai costi e ai ricavi attesi) proposto a quello erogato dal gestore, le eventuali inadempienze, eccetera. E i costi e i ricavi sono riferiti non solo ai servizi di gestione dei rifiuti urbani, ma pure a quegli assimilati e, addirittura, sembrano rientrare anche i rifiuti speciali che il gestore intende gestire jure privatorum, sfruttando il cantiere, i mezzi, le risorse, la presenza sul territorio, le economie di scala, eccetera.

to (29) e che determinano la fissazione della tariffa per quantità secondo un bacino di utenza potenziale (in quanto determinato ex ante ancorché su una base di utenti convenzionati per il servizio degli assimilati) con l'assunzione quindi di una sorta di rischio imprenditoriale (di qui probabilmente l'individuazione di un livello prudente, financo maggiorato, della tariffazione, con eventuale (successivo) conguaglio in melius all'utente) (30);

c) con trasfusione delle analisi, valutazioni e decisioni in una deliberazione (che potrà essere autonoma e/o sussunta in quella approvativa della Tarsu o della Tia) rispettante i consueti requisiti amministrativi, ecc.;

d) potrebbe esservi anche una sorta di disciplina-regolamentazione inseribile nel regolamento per la gestione dei rifiuti, anche qui sarà opportuno un successivo approfondimento su quale sarà il limite di discrezionalità e di estensione di questa regolamentazione;

e) la tariffa a quantità, laddove (effettivamente e obiettivamente) comparabile e/o normalizzabile, consentirà una sorta di benchmarking tra diversi soggetti, diversi territori e diverse gestioni.

## Altri costi

Considerato che i costi del servizio prestato sono commisurati a quantità (kg. o tonn.) e che per la determinazione della tariffa (rectius, dell'assimilazione) debbono essere considerati anche altri elementi che certo non riguardano l'effettivo costo di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti, bensì aventi caratteristiche fiscali (extra tariffari), quasi reddituali (31), come la «dimensione economica» delle attività che producono i rifiuti assimilati, quale sarebbe allora la natura di questa tariffa per i rifiuti assimilati? Risultano (ad ogni evidenza) qui presenti e commisti elementi diversi da quelli meramente correlati alla prestazione di un servizio, emerge una logica tributaria, oltre che un'embricazione con la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani di cui all'art. 238 del Codice ambientale.

## Riduzione e recupero

Come nel sistema Tarsu-Tia «A tale tariffazione si applica una riduzione, fissata dall'amministrazione comunale, in proporzione alle quantità dei rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero tramite soggetto diverso dal gestore dei rifiuti urbani» (32).

Come già accennato, il recupero è un'attività fuori privativa, il rifiuto recuperabile non ricade nell'assimilabilità anche se può essere conferito al gestore

del servizio pubblico di gestione dei rifiuti. Inoltre, ove il rifiuto in parola, venga conferito ad un soggetto (ovviamente idoneo e abilitato) terzo, il produttore ha diritto ad una riduzione proporzionale (come avveniva nel precedente sistema).

Ma, anche qui sorgono delle (prime) questioni:

a) se il rifiuto assimilabile è solo quello avviato a smaltimento, quello recuperabile non è assimilabile e quindi nemmeno soggetto a questa tariffazione, bensì ad una tariffazione fuori privativa (jure privatorum alla stregua dei privati);

b) i rifiuti assimilati che vengono conferiti per il solo recupero agli ecocentri (o centri comunali di raccolta) (33): come vanno considerati? È chiaro che qui occorre combinare le diverse discipline, speciali e/o di settore, in una logica (che, allo stato, difficilmente è) coerente e strutturata;

c) gli incumbenti amministrativi previsti per i produttori o detentori dei rifiuti assimilati avviati a recupero ricadono nelle disposizioni «speciali» di cui al Mud, al registro di carico e di scarico, al formulario di identificazione dei rifiuti, eccetera, anche se permangono taluni opinamenti in ordine ai servizi fuori privativa;

d) gli imballaggi secondari o terziari conferiti al servizio pubblico locale e avviati allo smaltimento comportano l'inapplicabilità della tariffazione, quindi quelli conferiti per il recupero al servizio pubblico sono forse soggetti ad una tariffa jure privatorum?;

### Note:

(29) Con un break-even che nella determinazione della tariffa deve consentire di ripercorrere l'analisi delle risorse apprestate e utilizzate nell'ottima loro allocazione dimensionale e qualitativa per l'erogazione del servizio secondo un ben definito (e intercettabile) bacino di utenza potenziale (nella concreta politica aziendale) ed effettivo.

(30) Il quantum della tariffa pretesa dal soggetto gestore deve avere caratteristiche di certezza in quanto il suo livello viene assunto dall'utenza interessata anche quale base di valutazione di convenienza nelle scelte che riguardano le proprie eventuali alternative all'avvio allo smaltimento, cioè al recupero (unica possibilità per la quale viene quasi pacificamente riconosciuta la riduzione proporzionale della tariffa, anche se, a nostro avviso, i comuni potrebbero prevedere riduzioni a fronte di autosmaltimento idoneo ed autorizzato, eccetera). Rimane la questione (anch'essa non del tutto pacifica) dell'obbligatorietà di avvio dei rifiuti assimilati allo smaltimento solamente tramite il gestore del servizio pubblico.

(31) Il che, come notato, si riscontra già nell'art. 238 del Codice ambientale: comma 2 ultimo periodo e comma 7.

(32) Rispetto al comma 10 dell'art. 238 del Codice ambientale viene precisato (se ce ne fosse stato bisogno) che il recupero può essere effettuato anche attraverso soggetti diversi da quelli che svolgono l'attività di recupero.

(33) La diatriba sugli ecocentri o isole ecologiche o piattaforme ecologiche (e così via) non è stata ancora sopita e l'intervento del legislatore governativo con le previsioni in ordine ai centri di raccolta pare volere dare soluzione alle questioni insorte in sede di controllo, di autorizzazione, di dottrina. Sull'argomento, di rilevante interesse pratico (vedasi ora anche il conferimento dei Raee) ci si riserva di intervenire con un apposito scritto.

e) anche volendo assumere la riduzione nel senso contraddittoriamente dianzi cennato, questa riguarderà solo i costi riferiti al mancato «servizio prestato», e quindi sia la parte fissa che la parte variabile, fermo restando la parte dei costi di spazzamento stradale? O, come avveniva nel precedente sistema, la riduzione si applicherà alla sola quota variabile che quindi diventerebbe teoricamente riducibile per intero, rimanendo all'impiedi la quota fissa ed, in questo nuovo impianto, anche la quota per lo spazzamento? Ma, in quest'ultimo caso si avrebbero due elementi di tariffazione che in realtà sono una sorta di tassa, comunque dovuti per il solo fatto di essere produttori di r.s.a.. Tra l'altro questi elementi non sarebbero correlati alla presenza di immobili sul territorio comunale (presuntivi di produzione di rifiuti), e nemmeno alla potenziale utilizzazione di un servizio in privativa, e tantomeno correlati ad altri elementi presuntivi. In effetti il presupposto della riduzione è il solo avvio dei propri rifiuti recuperabili ad un soggetto diverso dal gestore del servizio pubblico, il quale ultimo svolge la propria attività in privativa per il solo smaltimento: ma allora, questi rifiuti non sarebbero più classificabili tra gli assimilabili! (34);

f) la riduzione come indicata dalla disposizione in commento comunque non assume un valore di incentivazione perché la tariffa risulta scomposta in tre parti, delle quali due (quota fissa e spazzamento) hanno una logica redistributiva (ancorché sulla base della quantità), quindi occorrerà analizzare la problematica in parola nelle sue effettive dimensioni e sull'impattamento sull'utenza potenziale e convenzionata. Ancora, se la quota fissa della tariffa r.s.a. riguardasse sia i servizi di smaltimento che di recupero si giungerebbe a una vera e propria aberrazione economica-giuridica, con distorsione del mercato e depressione delle attività private che operano nel medesimo settore. Soltanto la riduzione praticata su tutta la tariffa a quantità (tutte e tre le componenti) risulta essere incentivante, altrimenti la quantità diventa un feticcio, che viene sbandierato come segnalatore-contatore di un sistema che in realtà risulta essere, nel complesso, iniquo e disincentivante i comportamenti cosiddetti «ecovirtuosi». Ma la riduzione totale (di tutte le sue componenti) della tariffa equivale alla sua non applicazione, con gli stessi effetti economici della esclusione, quindi si avrebbe una sorta di esenzione tariffaria, il che non sembra essere ammissibile dalla norma e dalla ratio della stessa;

g) se i costi dei servizi di gestione dei rifiuti recuperabili vengono ricompresi nella tariffa degli assimilati, la riduzione applicata in presenza di conferimento ad un soggetto terzo potrebbe essere causa di redistribuzione alla rimanente utenza (35): quin-

di potrebbe provocare per la platea degli utenti residui, un aggravamento di costi rispetto, magari, a quanto si sarebbe potuto spuntare sul libero mercato per la medesima attività (laddove i rifiuti fossero da considerarsi speciali e non ricadenti nell'assimilazione).

### L'assimilazione

Singolarmente la tariffazione entra poi in una logica per così dire «attributiva» di classificazione e di potestà di assimilazione collegata all'elemento superficie e della tipologia di attività insistente sulla stessa, difatti «non sono assimilabili ai rifiuti urbani i rifiuti che si formano nelle aree produttive, compresi i magazzini di materie prime e di prodotti finiti, salvo i rifiuti prodotti negli uffici, nelle mense, negli spacci, nei bar e nei locali al servizio dei lavoratori o comunque aperti al pubblico».

Qui l'assimilazione sembra quasi spostarsi da un criterio quali-quantitativo riferito alla classificazione dell'insieme dei r.s.a., a un criterio dimensionale e tipologico non più riferito ai rifiuti prodotti, bensì alla tipologia delle aree e delle attività dove questi si formano.

Vengono esclusi dall'assimilazione i magazzini, al di là dell'elemento della presenza abituale dell'uomo, salvo diverse evenienze, di produzione di rifiuti, eccetera: rimangono «assoggettabili» solo (come sostanzialmente avveniva senza particolari contestazioni anche nella previgente disciplina) gli uffici, le mense, gli spacci, ecc.

Ma, «allo stesso modo, non sono assimilabili ai rifiuti urbani i rifiuti che si formano nelle strutture di vendita con superficie due volte superiore ai limiti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d), del decreto legislativo n. 114 del 1998». E si ha la conferma di un (seppur diverso) criterio di assimilazione avulso dalla quantità dei rifiuti prodotti (se non indirettamente correlata alla superficie, come nel sistema Tarsu e Tia): il discrimine introduce una logica basata sulla dimensione (economica? operativa?) del punto vendita, escludendo quelli di una certa rilevanza, in pratica vengono esclusi dalla assimilazione questi produttori di rifiuti delle strutture di vendita che potrebbero essere considerati assi-

#### Note:

(34) Salvo, come si è detto, che non vengano avviati a smaltimento, non a recupero.

(35) Anche qui occorre precisare se il sistema di riduzione tariffario trova equilibrio, tra le parti comune (o chi per esso) e soggetto gestore, nella modifica sinallagmatica del rapporto contrattuale con riduzione del corrispettivo o della tariffa, oppure ancora se sono stati allocati nel bilancio dei fondi ad hoc, eccetera.

milati, ma che non lo sono perché superano certe superfici.

## Gli imballaggi

Interessante è la previsione riguardante gli imballaggi che così recita: «Per gli imballaggi secondari e terziari per i quali risulti documentato il non conferimento al servizio di gestione dei rifiuti urbani e l'avvio a recupero e riciclo diretto tramite soggetti autorizzati, non si applica la predetta tariffazione». Questa formulazione sposta la questione (di enorme rilevanza economica) sulla distinzione tra gli imballaggi e i rifiuti (da imballaggio).

Non viene prevista (come per i r.s.a. avviati al recupero) una riduzione, bensì un'esclusione dalla tariffazione ove gli imballaggi secondari e terziari (36) vengano avviati al recupero o al riciclo tramite altri soggetti (diversi dal gestore del servizio pubblico).

Pertanto siffatti imballaggi, ove avviati allo smaltimento, ricadono nella tariffazione degli assimilati!? Infine, «Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico, sono definiti, entro 90 giorni, i criteri per l'assimilabilità ai rifiuti urbani». Quindi per i criteri generali della tariffa si applicano, in un difficile lavoro di intarsio (37), quelli di cui al regolamento previsto dal comma 6 dell'art. 238 del Codice ambientale.

## Altre considerazioni

Ulteriori considerazioni (non conclusive) attinenti alla natura della tariffa e alle sue conseguenze applicative:

- a) i principi generali sul procedimento amministrativo di cui alla legge n. 241/1990 succ. mod. ed int. si applicano alle entrate extratributarie, ma limitatamente in materia tributaria;
- b) per l'esazione dei proventi di cui trattasi quale disciplina si applica? Quella pubblicistica o quella privatistica? O quella ibrida (speciale) prevista anche per la Tia?;
- c) per la tariffa sugli assimilati trova applicazione il tributo provinciale ambientale (Tpa)? Considerando, tra altro, che il Tpa è un'addizionale (tributaria) collegata alla Tarsu o alla Tia (che si è visto essere separatamente disciplinate dalla nuova tariffazione r.s.a.) e che la norma istitutiva del tributo provinciale fa riferimento alla superficie degli immobili (38) si propende per la sua non applicazione;
- d) circa l'Iva, si richiamano le perplessità sollevate sulla Tia basate, sostanzialmente, sul fatto che trattasi di prestazioni rese autoritativamente, in regime

## Note:

(36) Questi ultimi in precedenza esclusi dall'assimilazione o dalla raccolta da parte del soggetto pubblico, salvo ipotesi derogatorie riscontrabili soprattutto nelle situazioni emergenziali o in appositi accordi di programma (si veda, sintomaticamente, il «caso Campania»).

(37) Che, a nostro avviso, troverà difficile composizione tra i due diversi proventi, soprattutto considerando la diversa logica e ispirazione che li muove, in particolare per la tariffazione degli r.s.a. di nuovo conio, probabilmente per assecondare le esigenze (lamentazioni) delle categorie interessate a vedersi (in tutto e per tutti) applicare una tariffa su base quantitativa piuttosto che patrimoniale (superficie) e per svincolarsi (cioè essere esclusa) dall'applicazione della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani che viene vista come un tributo sganciato dalla misurazione della produzione (e dal conferimento al sistema pubblico) dei rifiuti assimilati. Sarebbe un fuor d'opera disaminare quanto appena cennato.

(38) Come taluno ha avuto pionieristicamente coraggio di affermare (in sede regolamentare): «la natura del tributo è essenzialmente ambientale e la ratio della sua istituzione - avvenuta con un provvedimento di «Riordino della finanza degli Enti Territoriali» (D.Lgs. 504/92) - è quella di «finanziare» l'esercizio delle funzioni amministrative di interesse provinciale». La tutela ambientale, dunque, ha natura di interesse generale e diffuso e, pertanto, il finanziamento dei costi che lo presuppongono, va richiesto a tutti poiché tutti ne traggono direttamente un beneficio in egual misura. Per tale ragione costituisce un costo fisso perché corrispondente ad un'attività sempre uguale, assoluta e non correlata, per la sua natura, alla quantità o alla qualità dei rifiuti conferiti e, meno ancora, alla qualità del servizio fornito o all'entità del costo di gestione. Il Tributo ambientale può identificarsi come un costo di investimento e gestione, diretto a rendere efficiente e produttivo l'ufficio provinciale che deve perseguire un'attività di organizzazione, rilevamento, disciplina e controllo, tutela e valorizzazione dell'ambiente. La commisurazione del tributo provinciale alla superficie degli immobili assoggettata dai comuni alla tariffa, non fa venir meno l'assolutezza (e, quindi, la non relatività) dell'interesse a cui è correlato. Il legislatore non poteva quantificare detto tributo alla capacità contributiva dei soggetti passivi per l'evidente vizio di incostituzionalità che nascerebbe nel riconoscere un interesse alla tutela di un bene generale ed assoluto rapportandolo alla capacità economica del singolo. Tuttavia l'esigenza di distinguere il carico di contribuzione modulandolo in maniera proporzionale, è stata in ogni caso perseguita prendendo come parametro la superficie degli immobili. Del resto, anche la parte fissa della tariffa, che è vincolata in larga parte ai costi comuni - intesi come costi amministrativi e di gestione - trova negli stessi parametri tariffari uno strumento di redistribuzione sui contribuenti». Ragion per cui «data la natura binomia della tariffa, deve intendersi commisurata alla quota fissa della stessa. Infatti, per la determinazione della quota fissa da attribuire alla singola utenza domestica - ad esempio - si prende a riferimento l'importo dovuto da ciascun nucleo familiare, ponderato sulla base di un coefficiente di adattamento relativo al numero dei componenti e alla superficie dell'immobile occupato o condotto. Solamente questa parte della tariffa viene determinata sulla base della superficie che è anche l'unico parametro previsto dall'art. 13 del D.Lgs. n. 504/1992 quale elemento «commisuratore» del tributo. La parte variabile della tariffa, invece, ha natura più pronunciatamente sinallagmatica ed è legata esclusivamente alla quantità di rifiuti indifferenziati e differenziati, specificata in chilogrammi, prodotta da ciascuna utenza e oggetto del servizio di raccolta. Poiché, poi, ai produttori dei rifiuti assimilati che abbiano effettivamente avviato gli stessi al recupero o che li abbiano autosmaltiti, spetta una riduzione del prelievo tariffario, se il tributo provinciale fosse commisurato anche alla quota variabile, si determinerebbe, in concreto, un minor obbligo tributario di tali soggetti, quasi che la tutela ambientale ad esso sottesa, avesse, nei loro confronti, una diversa e più attenuata valenza. La quota fissa, essendo connessa a servizi collettivi, indivisibili, generali, ed essendo vincolata, in gran parte al finanziamento proprio di interventi, attività, opere ed impianti ambientali, ha una funzione redistributiva di siffatti oneri e, dunque, va reclamata e riscossa nei confronti di tutti i soggetti insediati nel territorio ove vengono erogati i servizi per la gestione dei rifiuti, al di là della effettiva produzione, dato che, come membri della collettività tutti ne traggono direttamente un comune beneficio. La commisurazione del tributo alla superficie degli immobili, l'articolo 3 della Costituzione e la natura di interesse generale e diffuso della tutela ambientale, rapportano, necessariamente, l'addizionale provinciale alla parte fissa della tariffa».

di monopolio legale, sussistendo le quali la sesta direttiva Ce prevede la non applicazione;

e) per l'applicazione della tariffazione r.s.a. serve una convenzione con il servizio pubblico visto che non rileva più l'elemento superficie (salvo, come si è visto, che per l'estensione o per l'esclusione dall'assimilazione?), o basta solo una previsione regolamentare o provvedimentale? Quindi ci sarà un'anagrafe dei tariffati r.s.a. dai quali vengono esclusi i produttori degli imballaggi avviati a recupero, mentre le utenze r.s.a. che avviano i loro rifiuti al recupero non avvalendosi del servizio pubblico potranno beneficiare della riduzione della tariffa;

f) trovano applicazione alla tariffazione le numero-

se norme del Codice civile che parlano di tributi o di imposte (artt. 964, 1008, 1009, 1025, 1961, 2752, 2758, 2759, 2771 e 2772)?;

g) si applica per la tariffazione sugli assimilati la giurisdizione tributaria? Con una prima analisi si propenderebbe per una risposta negativa: la Tia (per la quale, dopo vari contrasti, è ora prevista la giurisdizione tributaria) è un istituto congegnato in modo alquanto diverso dalla tariffazione de qua, anche se - come dianzi accennato - non si può tralasciare le vistose contaminazioni-confusioni tra le due tariffe, quantomeno in alcune loro parti che comportano problematiche di ordine teorico e operativo di non poco conto che sembrano trascinare la tariffazione entro il mondo dei tributi.



**Azienditalia**  
**Finanza e tributi on-line**

**on-line**

**www.ipsoa.it/azienditalia**

L'esclusivo servizio con news e approfondimenti riservato agli abbonati e compreso nel prezzo dell'abbonamento.