

# **Tariffa rifiuti puntuale Quadro normativo e problematiche**

**XXXIV Assemblea Anci**

**13 Ottobre 2017**

**Pasquale Mirto**



# Indice

## **La Tari puntuale**

- La tariffa puntuale tra obbligo o opportunità
- Il decreto 20 aprile 2017: criticità di un prelievo poco “corrispettivo”
- Il problema dell’applicazione dell’Iva
- La Tari tributo puntuale

## **L’assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani**

- La bozza del decreto ministeriale di riforma dei criteri di assimilazione
- Criticità
- I Criteri di assimilazione dei rifiuti vigenti



## Il 2017 l'anno della svolta?

L'anno 2017 sembra destinato ad essere l'anno di svolta per il prelievo sui tributi. Dopo la rivoluzione della Tares, di cui al DI n. 201/2011 e della Tari, di cui al DI n. 147/2013, con i quali si è fatto un'enorme passo avanti in termini di copertura integrale dei costi, anche se non di modalità di applicazione, visto che ci sono ancora troppi modi diversi di calcolarla, finanche quello che permette di non considerare i componenti della famiglia, il 2017 ci porta due rilevanti novità: il decreto sulla Tari puntale (decreto 20 aprile 2017, in GU del 22.5.2017) ed il decreto sui criteri di assimilazione, che **doveva** essere approvato entro agosto, in base ad una sentenza del Tar Lazio ( sentenza 4611 del 13 aprile 2017) che ha concesso al Ministero 120 giorni per emanare il decreto. Ricordo che il decreto in questione è previsto dall'art. 195 del D.lgs. n. 152 del 2006 che attribuisce 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”*.

# *fi* Obbligo o opportunità?

Art. 1, comma 668, legge n. 147 del 2013

## **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.

Il comune nella commisurazione della tariffa **può** tenere conto dei criteri determinati con il regolamento di cui al DPR 158 del 1999.

La tariffa corrispettiva **è applicata e riscossa** dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

## **Poche certezze e molti dubbi**

- **Possibilità**
- **Decisione riservata al comune**
- **Misurazione puntuale**



## Ognuno faccia quello che vuole!

Il più grande difetto del comma 668 è quello di autorizzare ognuno a fare quello che vuole, perché non v'è alcun obbligo di seguire i criteri dettati dal Dpr n. 158/1999.

Ognuno si può inventare il sistema tariffario che vuole, ognuno può determinare la parte variabile della tariffa come vuole, salvo il rispetto delle blande indicazioni provenienti dal Dm 20/04/2017, e soprattutto ognuno può calcolarsi la quota fissa come vuole, visto che l'adozione dei criteri di cui al DPR n. 158/99 è meramente facoltativa..... e questo aiuterà (forse) ad arginare i danni da dm assimilati.

Questa libertà, ritengo, sia un grave errore perché ha autorizzato, ed autorizzerà in futuro, ogni gestore ed ogni Comune ad inventarsi un sistema di tariffazione individuale. Quindi, viene meno quell'auspicata omogeneità (che poi comporta una parità di trattamento degli utenti/contribuenti) tra i vari sistemi di tariffazione puntuale.



## Ognuno faccia quello che vuole! ... 2

Sono peraltro evidenti i profili di illegittima costituzionale del comma 668, che difatti autorizza i Comuni ad applicare una tariffa corrispettiva sulla base di un regolamento comunale - non disponendo nulla il legislatore in tema di soggetti tenuti al pagamento, criteri di determinazione delle tariffe, risoluzione delle controversie, penali/sanzioni, ed altro ancora – e ciò in violazione dell'art. 23 della Costituzione, visto che comunque si tratta di una prestazione patrimoniale imposta... dato che nessuno può rinunciare al servizio!

**Il DM 20/4/2017 mi dice solo quando il Comune può affermare di avere un sistema di misurazione puntuale, ma nello scrivere il regolamento il Comune/Gestore ha carta bianca.**

# *fi* Occasione mancata!

In realtà il nostro legislatore si era posto il problema dell'omogeneità dei sistemi di tariffazione con lo schema del decreto legislativo sui servizi pubblici locali

A mettere (finalmente) ordine nella materia doveva essere l'Autorità per l'energia elettrica, che per l'occasione cambia anche il suo nome in "Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente – ARERA".

L'art. 16 del bollinato sui servizi pubblici locali attribuisce all'Autorità le funzioni di regolazione e controllo, ed in particolare in materia di «*predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio di "inquina paga"*». Spetta, poi, all'Autorità l'approvazione delle tariffe definite dall'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento e quando sarà approvato il decreto ministeriale sui criteri di assimilazione (anche questo con ritardo decennale) dovrà essere preventivamente sentita l'Autorità (quest'ultima parte ovviamente non si potrà concretizzare).



## Il famigerato principio di chi inquina paga

Va precisato che benché la legge n. 147/2013 sembri ipotizzare che solo con la tariffa puntuale sia possibile dare attuazione al principio comunitario di “chi inquina paga”, la Corte di Giustizia Europea è di diverso avviso. Anche di recente, con la sentenza 30 marzo 2017, C-335/16 la Corte ha ribadito (si veda anche la sentenza 16 luglio 2009, C-254/08) che non esiste alcuna normativa che imponga agli Stati membri un metodo preciso per il finanziamento del costo del servizio di smaltimento, sicché questo potrà essere effettuato ***“indifferentemente, mediante una tassa, un contributo o qualsiasi altra modalità”***. E non è neanche necessario misurare puntualmente la quantità, essendo sufficiente anche il criterio del volume, ed è anche possibile attribuire all’utente l’addebito di un contributo a copertura dei costi di investimenti, purché non vi sia **sproporzione tra quanto richiesto ed i volumi di rifiuti conferiti, sproporzione che deve essere verificata, ad esempio, considerando il tipo di immobili occupati, la loro superficie e la loro destinazione.**





## Cosa sono i sistemi di misurazione puntuale

667. Al fine di **dare attuazione al principio “chi inquina paga”**, sancito dall'*articolo 14 della direttiva 2008/98/CE* del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono **stabiliti 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



# Decreto 20 aprile 2017

Publicato in GU n. 117 del 22/05/2017

Entrato in vigore il 6 giugno 2014 (15 gg successivi)

Obbligo di adeguamento dei regolamenti comunali entro 24 mesi, quindi entro il 6 giugno 2019

- Legittima l'applicazione della TARIP da parte dei Comuni prima ancora dell'emanazione del decreto (vista la disposizione transitoria)
- È un decreto blando perché difatti legittima tutti i sistemi di misurazione puntuale in essere, introducendo anche ulteriori possibilità di presunzioni e sistemi semplificati che annacquano ancor di più la natura di corrispettivo per il servizio reso;
- Accentua, pertanto, il problema dell'IVA, di cui si dirà dopo
  
- **Rimane il fatto che i sistemi di raccolta basati sulla misurazione puntuale sono quelli che massimizzano la raccolta differenziata, anche se poi alla fine la maggior parte dei gestori misura il rifiuto prodotto in quantità minori**



# Decreto 20 aprile 2017

## Art. 1. *Oggetto e finalità*

1. Il presente decreto stabilisce i criteri per la realizzazione **da parte dei comuni** di:

a) **sistemi di misurazione** puntuale della **quantità di rifiuti conferiti** dalle utenze al servizio pubblico;

b) **sistemi di gestione** caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio in funzione del servizio reso.

2. I criteri di cui al comma 1, sono 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.



# Decreto 20 aprile 2017

## **Art. 2. Definizioni**

1. Ferme restando le definizioni contenute all'art. 183 del decreto legislativo 152 del 2006, ai fini del presente decreto si intende per:

- a) «**rifiuto urbano residuo - RUR**»: il rifiuto residuale dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani e assimilati (CER 200301);
- b) «**utente**»: persona fisica o giuridica che possiede o detiene, a qualsiasi titolo, una o più utenze;
- c) «**utenza**»: unità immobiliari, locali o aree scoperte operative, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani e/o assimilati e riferibili, a qualsiasi titolo, ad una persona fisica o giuridica ovvero ad un «utente»;
- d) «**utenza aggregata**»: punto di conferimento riservato a due o più utenze per le quali non sia possibile la misurazione diretta della quantità conferita da ciascuna utenza.



# Decreto 20 aprile 2017

## **Art. 3.** *Identificazione delle utenze, trattamento e conservazione dei dati*

1. L'identificazione delle utenze avviene mediante l'assegnazione **di un codice personale ed univoco a ciascuna utenza**, secondo quanto precisato all'art. 5.
2. Il trattamento, la gestione e la conservazione dei dati personali devono avvenire nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 30 aprile 2003, n. 196, recante «Codice in materia di protezione dei dati personali».
3. Le infrastrutture informatiche di rilevazione, misurazione, elaborazione, gestione, aggiornamento e conservazione dei dati devono essere strutturate per garantire l'esattezza, la disponibilità, l'accessibilità, l'integrità, l'inalterabilità e la riservatezza dei dati dei sistemi e delle infrastrutture stesse, nel pieno rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, per permetterne l'utilizzo facilitato, il riutilizzo e la redistribuzione, come definito dal decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, per un congruo periodo di conservazione e devono essere soggette a standard di sicurezza certificati



# Decreto 20 aprile 2017

**Art. 4.** *Criteria per la realizzazione di sistemi per la misurazione puntuale della quantità di rifiuti*

1. La misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti si ottiene determinando, **come requisito minimo**, il peso o il volume della quantità di RUR conferito da ciascuna utenza al servizio pubblico di gestione dei rifiuti.
2. Possono altresì **essere misurate le quantità di altre frazioni o flussi di rifiuto oggetto di raccolta differenziata**, **ivi compresi i conferimenti effettuati dagli utenti presso i centri di raccolta comunali**.
3. I sistemi di misurazione di cui al comma 1 devono rispettare quanto stabilito all'art. 6.
4. Per la misurazione di frazioni o flussi di rifiuti conferiti diversi da quelli previsti al precedente comma 1, sono ammessi sistemi semplificati di determinazione delle quantità conferite.



## Decreto 20 aprile 2017

**Art. 5.** *Requisiti minimi dei sistemi di identificazione e misurazione puntuale della quantità di rifiuto*

1. L'identificazione dell'utenza a cui è associata la misurazione puntuale della quantità di rifiuto avviene in modalità diretta e univoca, attraverso idonei dispositivi elettronici di controllo integrati nel contenitore o nel sacco con cui il rifiuto è conferito, ovvero mediante idonee attrezzature installate in appositi punti di conferimento quali ad esempio i contenitori con limitatore volumetrico. Il riconoscimento avviene mediante il codice utenza, ovvero attraverso altre modalità di univoca identificazione che permettano di risalire al codice utenza anche attraverso ad esempio il codice fiscale dell'utente titolare dell'utenza e dei suoi familiari conviventi.

2. I sistemi di misurazione puntuale devono consentire di:

- a) identificare l'utenza che conferisce mediante un codice univocamente associato a tale utenza oppure attraverso l'identificazione dell'utente che effettua i conferimenti;
- b) registrare il numero dei conferimenti attraverso la rilevazione delle esposizioni dei contenitori o dei sacchi oppure del conferimento diretto in contenitori ad apertura controllata a volume limitato o degli accessi nei centri comunali di raccolta effettuati da ciascuna utenza. I dispositivi e le modalità organizzative adottate devono garantire la registrazione di ciascun singolo conferimento, associato all'identificativo dell'utenza o del contenitore, con indicazione del momento del prelievo;
- c) misurare la quantità di rifiuti conferiti, attraverso metodi di pesatura diretta o indiretta in conformità a quanto stabilito all'art. 6



# Decreto 20 aprile 2017

## **Art. 6.** *Misurazione della quantità di rifiuto*

**1. La misurazione della quantità di rifiuto conferito avviene mediante pesatura diretta, con rilevazione del peso, o indiretta mediante la rilevazione del volume dei rifiuti conferiti da ciascuna utenza e può essere:**

- a) effettuata a bordo dell'automezzo che svolge la raccolta, attraverso l'identificazione del contenitore o del sacco;
- b) effettuata da un dispositivo in dotazione all'operatore addetto alla raccolta attraverso l'identificazione del contenitore o del sacco;
- c) integrata nel contenitore adibito alla raccolta;
- d) effettuata presso un centro di raccolta.

2. Nei casi di pesatura diretta, la quantità di rifiuti, per frazione di rifiuto oggetto di misurazione prodotta dalla singola utenza (RiFut), è calcolata come sommatoria delle registrazioni del peso conferito (PESconf) per ciascuna utenza espresso in chilogrammi. Pertanto, la quantità di rifiuto di riferimento per utenza (RiFut) è determinata dalla formula:  $RiFut = \Sigma PESconf$ .

3. Nei casi di pesatura indiretta il volume dei rifiuti conferito è determinato dalle dimensioni del contenitore esposto dall'utente o dalla capacità del sacco conferito ovvero ritirato dall'utente oppure dalla dimensione dell'apertura di conferimento dei contenitori con limitatore volumetrico.





# Decreto 20 aprile 2017

## Art. 6. *Misurazione della quantità di rifiuto*

4. Nei casi di registrazione di cui al comma 3, la quantità di rifiuto per le frazioni di riferimento, prodotta dall'utenza (RIFut), può essere calcolata anche come sommatoria del prodotto del volume espresso in litri del contenitore conferito per lo svuotamento, o del sacco ritirato o del volume accessibile nel caso di contenitore con limitatore volumetrico, moltiplicato per il coefficiente di peso specifico (Kpeso). Pertanto, la quantità di rifiuto di riferimento per utenza (RIFut) è determinata come:  $RIFut = \sum VOL_{cont} * Kpeso$ .

5. Il comune stabilisce, per ciascun periodo di riferimento e per ciascuna frazione di rifiuto, il coefficiente di peso specifico (Kpeso) in base alla densità media dello specifico flusso di rifiuto, determinata come rapporto tra la quantità totale di rifiuti raccolti e la volumetria totale contabilizzata.

6. In sede di prima applicazione, se non sono disponibili dati storici appropriati, il coefficiente di peso specifico può essere ricavato da idonei rapporti di prova eseguiti su campioni di rifiuti di volume predefinito.

7. In caso di compresenza di sistemi di pesatura diretta e indiretta per la medesima frazione di rifiuto, la relativa quantità di rifiuti conferita dalla singola utenza (RIFut), è individuata mediante sommatoria dei quantitativi totali derivanti dalle singole modalità di misurazione.

8. Sia nel caso di pesatura diretta che di pesatura indiretta le dotazioni elettroniche, i contenitori nonché gli strumenti di pesatura devono rispettare tutti gli standard tecnici applicabili, fermo restando quanto previsto dal precedente art. 4 in materia di protezione dei dati personali e di gestione informatizzata degli stessi.



## Decreto 20 aprile 2017

**Art. 7.** *Determinazione dei conferimenti nel caso di utenze aggregate domestiche*

1. Qualora non **sia tecnicamente fattibile o conveniente** una suddivisione del punto di conferimento tra le diverse utenze, ai fini dell'applicazione della misurazione puntuale, le quantità o i volumi di rifiuto attribuiti ad una **utenza aggregata** sono ripartiti tra le singole utenze secondo il criterio pro capite, in funzione del numero di componenti del nucleo familiare riferito all'utenza.
2. Il riparto tra le singole utenze può avvenire anche utilizzando i coefficienti indicati nella tabella 2, «Coefficienti per l'attribuzione della parte variabile della tariffa alle utenze domestiche», di cui all'allegato 1, del DPR 158/99.
3. L'uso dei parametri di cui al comma 2 è ammesso anche **per quelle porzioni di territorio in cui, per ragioni tecniche o di dispersione territoriale o di sostenibilità economica, non sia possibile implementare sistemi di misurazione puntuale.**



## Decreto 20 aprile 2017

**Art. 8.** *Determinazione dei conferimenti di utenze non domestiche all'interno di utenze aggregate*

1. Il rifiuto residuo proveniente dalle utenze non domestiche presenti in utenze aggregate deve essere conferito in maniera separata rispetto a quello conferito dalle utenze domestiche.

2. Alternativamente, il comune utilizza i coefficienti di produttività per ciascuna tipologia di utenza non domestica indicati nelle tabelle 4a e 4b, «Intervalli di produzione kg/m<sup>2</sup> anno per l'attribuzione della parte variabile della tariffa alle utenze non domestiche», di cui all'allegato 1 del DPR 158/99, ovvero coefficienti di distribuzione ottenuti mediante appositi studi effettuati a livello locale ovvero coefficienti ottenuti dalla rilevazione della distribuzione dei conferimenti e delle quantità tipici del territorio di riferimento



# Decreto 20 aprile 2017

## **Art. 9. Criteri integrativi ai sistemi di misurazione puntuale**

1. In fase di definizione della **parte variabile della tariffa** per il servizio di gestione dei rifiuti urbani, il comune può adottare criteri di ripartizione dei costi commisurati **alla qualità del servizio reso alla singola utenza, nonché al numero dei servizi messi a disposizione della medesima, anche quando questa non li utilizzi.**

2. Le frazioni avviate al **riciclaggio** devono dare luogo a correttivi ai criteri di ripartizione dei costi. In tali casi, l'utenza per la quale **è stato svolto il servizio di ritiro** è identificata ovvero è **registrato il numero dei conferimenti ai centri comunali di raccolta, effettuato dalla singola utenza, di frazioni di rifiuto avviate al riciclaggio.**



# Decreto 20 aprile 2017

## **Art. 10.** *Norme transitorie*

1. I comuni che, nelle more dell'emanazione del presente decreto, hanno applicato una misurazione puntuale della parte variabile della tariffa, adeguano le proprie disposizioni regolamentari alle prescrizioni del presente decreto entro 24 mesi dalla sua entrata in vigore.

Il presente decreto entra in vigore decorsi quindici giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana



## Problema IVA

La Tarip di cui al comma 668 è soggetta ad IVA?

- Linee Guida MEF su Tares, ritengono applicabile IVA
- La normativa parla solo di «tariffa avente natura **corrispettiva**» → è sufficiente questa qualificazione per applicare l'IVA?

Il problema non è solo IVA:

- A) se entrata soggetta IVA → fuori dal bilancio comunale
- B) se entrata tributaria → dentro il bilancio comunale

Difatti si rivive la questione già affrontata per la TIA 1!!



## **Problema IVA – iniziano le prime incertezze – Cass.SS.UU. N. 17113 del 11/7//2017**

Il tema posto all'attenzione delle sezioni unite, in sede di regolamento di giurisdizione, riguardava la natura dell'addizionale provinciale, di cui all'art. 19 del D.lgs. n. 504/1992, applicata sulla tariffa integrata ambientale (TIA2). Ad avviso del contribuente siccome l'art. 238 del D.lgs. n. 152/2006 qualifica espressamente la TIA2 come un corrispettivo, allora anche l'addizionale provinciale non può che avere natura corrispettiva, e per questo era stato adito il Giudice di Pace.

Ad avviso del soggetto gestore dei rifiuti invece la TIA2 è un tributo e quindi anche l'addizionale provinciale deve essere considerata tale.

Benché la questione da risolvere fosse limitata alla sola natura del tributo provinciale, la Corte ha ritenuto di effettuare, evidentemente in modo incidentale, un excursus normativo sui vari prelievi che si sono succeduti nel tempo, affrontando, per la prima volta, anche la natura della TIA2 e della TARI.



## Problema IVA – iniziano le prime incertezze – Cass.SS.UU. N. 17113 del 11/7//2017

Occorre, preliminarmente rammentare che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 238/2009 ha giudicato la natura tributaria della TIA1, **ma non della TIA2**. Successivamente, l'art. 14, comma 33 del DI n. 78/2010, con disposizione avente carattere interpretativo, ha precisato che le disposizioni di cui all'art. 238 “si interpretano nel senso che la natura della tariffa ivi prevista non è tributaria” e che le controversie relative alla tariffa, sorte successivamente alla data di entrata in vigore dello stesso DI n. 78/2010, **rientrano nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria.**





## Problema IVA – iniziano le prime incertezze – Cass.SS.UU. N. 17113 del 11/7//2017

Nella sentenza in commento, tuttavia, le sezioni unite affermano che se anche le intenzioni del legislatore del Dl n. 78/2010 erano quelle di istituire una tariffa “ontologicamente diversa rispetto alla prima Tia”, **il risultato finale è ben diverso**. Ma la Cassazione va anche oltre, perché si occupa anche della Tari puntuale anch’essa qualificata dal comma 668 della legge n. 147/2013 come tariffa avente natura corrispettiva. Nella sentenza, si precisa che **“*sia la TIA1 che la TIA2 che la TARI (anch’essa ha natura pubblica anche se riscossa dal gestore, per la natura autoritativa e pubblica del prelievo) sono tutte caratterizzate dai medesimi presupposti: a) mancanza di nesso diretto tra prestazione e corrispettivo; b) il compenso ricevuto dal prestatore dei servizi non è il controvalore effettivo del servizio prestato al destinatario*”**.

Considerato che la TIA1 è pacificamente un tributo, l’aver messo sullo stesso piano anche la TIA2 e la TARI, dovrebbe portare a ritenere che anche questi ultimi due prelievi hanno natura tributaria. E tale considerazione sembra rafforzata dalla circostanza che le sezioni unite valorizzano gli stessi elementi considerati dalla Corte Costituzionale per qualificare la prima TIA come un tributo, ovvero l’obbligatorietà del prelievo e l’assenza di un rapporto sinallagmatico.



## **Problema IVA – iniziano le prime incertezze – Cass.SS.UU. N. 17113 del 11/7//2017**

Tuttavia la sentenza si chiude in modo contraddittorio, forse per errore, perché nel decidere sulla natura del tributo provinciale si precisa che non “è idonea a snaturare la natura di tributo il mero collegamento quantitativo e percentuale con la TIA2 che, ancorché abbia natura privatistica non comporta la modifica della natura della relativa addizionale”. D’altro canto, sempre per errore, viene dichiarata la giurisdizione del giudice tributario per l’addizionale “regionale” alla TIA2, anziché per l’addizionale provinciale.

Ovviamente c’è già che cerca di minimizzare la porta di questa sentenza, offrendone una lettura «particolare», ma rimane il fatto che la sentenza a fatto espresso riferimento alla TIA 2 (che la legge qualifica espressamente come entrata non tributaria) ed alla Tarip.

# *fi* Problema IVA

È inutile far finita di niente, occorre avere la consapevolezza che l'assoggettamento ad Iva della tariffa puntuale corrispettiva non è, ad oggi, del tutto pacifico.

**Dal punto di vista normativo, infatti, la normativa non dispone espressamente in tal senso, né l'uso del termine “corrispettivo” è sufficiente da solo a ritenere pacifica l'applicazione dell'Iva.**

Secondo diversa dottrina, anzi, sembra pacifico che nel momento in cui sarà affrontato, per via giurisprudenziale, la natura della Tarip, non si potrà che qualificare anche quest'entrata come tributaria, con la conseguenza, al pari di quanto già successo con la Tia, che essa dovrà necessariamente essere iscritta nel bilancio comunale.

A queste conclusioni si arriva utilizzando gli stessi principi di diritto utilizzati dalla giurisprudenza in tema di Tia.



## Problema IVA

In particolare, la Corte Costituzionale, nella sentenza 24 luglio 2009, n. 238, individua dei principi che paiono vincolanti anche per la TARI, stante l'obiettivo comune dell'ottenimento di un'entrata necessaria alla copertura dei costi sostenuti per lo svolgimento di un servizio pubblico e stante l'individuazione, da parte della Corte, di determinate caratteristiche che portano ad escludere la natura di corrispettivo soggetto ad Iva.

In particolare, per stabilire la natura tributaria della TIA, è stato osservato quanto segue:

1. «*Questa Corte, mediante numerose pronunce, ha indicato i criteri cui far riferimento per qualificare come tributari alcuni prelievi. Tali criteri, **indipendentemente dal nomen iuris utilizzato dalla normativa che disciplina i prelievi stessi**, consistono nella doverosità della prestazione, nella mancanza di un rapporto sinallagmatico tra parti e nel collegamento di detta prestazione alla pubblica spesa in relazione ad un presupposto economicamente rilevante (ex plurimis: sentenze n. 141 del 2009; n. 335 e n. 64 del 2008; n. 334 del 2006 e n. 73 del 2005)»;*
2. nella TIA, «*il fatto generatore dell'obbligo di pagamento è legato non all'effettiva produzione di rifiuti da parte del soggetto obbligato e alla effettiva fruizione del servizio di smaltimento, ma esclusivamente all'utilizzazione di superfici potenzialmente idonee a produrre rifiuti ed alla potenziale fruibilità del servizio di smaltimento*»;



## Problema IVA

3. la TIA, come la TARSU (ma anche come la TARI) *«ha la funzione di coprire il costo dei servizi di smaltimento concernenti i rifiuti non solo "interni" (cioè prodotti o producibili dal singolo soggetto passivo che può avvalersi del servizio), ma anche "esterni" (cioè «rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche e soggette ad uso pubblico») ... Ha la funzione, cioè, di coprire anche le pubbliche spese afferenti a un servizio indivisibile, reso a favore della collettività e, quindi, non riconducibili a un rapporto sinallagmatico con il singolo utente;*
4. TIA e TARSU *«sono estranei all'ambito di applicazione dell'IVA. Infatti, la rilevata inesistenza di un nesso diretto tra il servizio e l'entità del prelievo - quest'ultima commisurata, come si è visto, a mere presunzioni forfetarie di producibilità dei rifiuti interni e al costo complessivo dello smaltimento anche dei rifiuti esterni - porta ad escludere la sussistenza del rapporto sinallagmatico posto alla base dell'assoggettamento ad IVA ai sensi degli artt. 3 e 4 del d.P.R. n. 633 del 1972 e caratterizzato dal pagamento di un «corrispettivo» per la prestazione di servizi».*



## Soluzione possibile

In questa situazione estremamente incerta, al fine di non ripercorrere le tappe della Tia 1, considerando che comunque la misurazione puntuale del/dei rifiuti è strumento eccezionale per massimizzare la raccolta differenziata e minimizzare la produzione del rifiuto indifferenziato, il Comune può legittimamente applicare la **Tari puntuale tributo**.



## DM Assimilati

Il decreto sulle assimilazioni sarà destinato a creare scompiglio, perché inciderà non solo sui livelli tariffari (con stima di aumento anche del 30%-40%) ma anche sui sistemi industriali che si sono adattati ad una normativa ferma, in questo campo, da oltre un ventennio, visto che il ritardo decennale del Ministero dell'ambiente ha permesso di utilizzare i criteri stabiliti nella delibera del CIPE del 27 luglio 1984, che individua l'elenco dei rifiuti assimilabili. Quindi veniva dettati soli criteri qualitativi, mentre per quanto riguarda i criteri quantitativi questi, per giurisprudenza di legittimità costante, sono rimessi alla potestà regolamentare, con l'ulteriore precisazione che secondo la Cassazione solo con la previsione di criteri sia qualitativi che quantitativi esiste l'obbligo di conferimento dei rifiuti assimilati al pubblico servizio, e conseguentemente l'obbligo di corrispondere la Tari.

Ovviamente per ora c'è una bozza (la n. 3) che può ancora cambiare significativamente (è molto diversa dalla n. 1).



## DM Assimilati – bozza n. 3

I comuni vengono divisi in due categorie:

- a) Comuni con misurazione puntuale
- b) Altri comuni (stradale, porta a porta non misurato, ecc.)

Per tutti vale:

«Non sono assimilabili ai rifiuti urbani i rifiuti speciali non pericolosi provenienti da attività agricole e agro-industriali, da attività industriali e da attività artigianali che si formano nelle aree e nei locali ove si svolgono tali attività compresi i magazzini di materie prime, di merci e di prodotti finiti, salvo i rifiuti prodotti negli uffici, nelle mense, negli spacci, nei bar e nei locali al servizio dei lavoratori e nei locali aperti al pubblico in quantità «non superiore ai limiti quantitativi Q indicati nell'allegato 3» ( per la tarip) e «con superficie non superiore ai limiti  $S_d$  indicati nell'allegato 4» (per la tari)

**SI RISCRIVE IL PRESUPPOSTO TARI!!!!**





# Vediamo l'articolo incriminato

## Articolo 5 - Criteri in assenza di misurazione puntuale

1. In assenza di un sistema di misurazione puntuale di cui al decreto ministeriale 20 aprile 2017, i comuni assimilano i rifiuti in misura **non superiore ai limiti  $S_v$  e  $S_d$**  di cui all'allegato 4. I rifiuti prodotti nell'ambito delle attività per le quali, nell'allegato 4, non è indicato il valore limite sono assimilati.
2. Non sono assimilabili ai rifiuti urbani i rifiuti speciali non pericolosi provenienti da attività agricole e agro-industriali, da attività industriali e da attività artigianali che si formano nelle aree e nei locali ove si svolgono tali attività compresi i magazzini di materie prime, di merci e di prodotti finiti, salvo i rifiuti prodotti negli uffici, nelle mense, negli spacci, nei bar e nei locali al servizio dei lavoratori e nei locali aperti al pubblico, con superficie non superiore **ai limiti  $S_d$**  indicati nell'allegato 4.
3. Non sono assimilabili ai rifiuti urbani i rifiuti speciali non pericolosi provenienti da attività commerciali con superficie di vendita superiore **ai limiti  $S_v$**  indicati nell'allegato 4.
4. Nel caso in cui le superfici di vendita delle attività commerciali superino i limiti  $S_v$  sono assimilabili ai rifiuti urbani i rifiuti speciali non pericolosi che si formano negli uffici, nelle mense, nei bar, nei locali al servizio dei lavoratori e nei locali aperti al pubblico diversi dalla superficie di vendita, con superficie non superiore ai limiti  $S_d$  indicati nell'allegato 4.

# *fi* DM Assimilati – bozza n. 3

Vengono posti limiti quantitativi «civetta», in quanto in realtà si fa esclusivamente riferimento ai mq.

Per i comuni a misurazione puntuale vengono apparentemente rilevate le quantità

L'allegato 3, introduce nuovamente un criterio di assimilazione per mq, perchè i valori indicati non sono altro che il kd massimo della categoria moltiplicato per una superficie, a seconda della categoria. Così per le attività industriali ed artigianali si fa riferimento a 500 mq, per il supermercato 900 mq, per l'ipermercato 2750 mq, 500 mq per gli autosaloni, 350 per ortofrutta (!!), ecc.

Quindi alla fine sia per Tarip che per Tari si introducono esclusivamente criteri basati sui mq. Poi non si capisce qual è il criterio in base al quale alcune categoria contengono dei limiti ed altre no.

La presenza di categoria senza limiti quantitativi è illogica, oltre che violare il mandato normativo, visto che per questi non c'è alcun criterio quantitativo.



Attività	Valore limite $S_v$ (mq)	Valore limite $S_d$ (mq)
6. Esposizioni, autosaloni	400	100
13. Negozi abbigliamento, calzature, libreria, cartoleria, ferramenta, e altri beni durevoli	400	100
14. Edicola, farmacia, tabaccaio, plurilicenze	250	100
15. Negozi particolari quali filatelia, tende e tessuti, tappeti, cappelli e ombrelli, antiquariato	400	100
17. Attività artigianali tipo botteghe: parrucchiere, barbiere, estetista	Limite non applicabile alla tipologia di attività (art. 3, comma 3)	100
18. Attività artigianali tipo botteghe: falegname, idraulico, fabbro, elettricista	Limite non applicabile alla tipologia di attività (art. 3, comma 3)	100
19. Carrozzeria, autofficina, elettrauto	Limite non applicabile alla tipologia di attività (art. 3, comma 3)	100
20. Attività industriali con capannoni di produzione	Limite non applicabile alla tipologia di attività (art. 3, comma 3)	500
21. Attività artigianali di produzione beni specifici	Limite non applicabile alla tipologia di attività (art. 3, comma 3)	500
25. Supermercato, pane e pasta, macelleria, salumi e formaggi, generi alimentari	800	100
26. Plurilicenze alimentari e/o miste	800	100
27. Ortofrutta, pescherie fiori e piante, pizza al taglio	250	100
28. Ipermercati di generi misti	2.500	250



Attività	Valore limite $S_v$ (mq)	Valore limite $S_d$ (mq)
1. Musei, biblioteche, scuole, associazioni, luoghi di culto	-	-
2. Cinematografi e teatri	-	-
3. Autorimesse	-	-
4. Campeggi, distributori carburanti, impianti sportivi	-	-
5. Stabilimenti balneari	-	-
7. Alberghi con ristorante	-	-
8. Alberghi senza ristorante	-	-
9. Case di cura e riposo	Sempre assimilati ai sensi del decreto del Decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 2003, n. 254	
10. Ospedali	Sempre assimilati ai sensi del decreto del Decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 2003, n. 254	
11. Uffici, agenzie, studi professionali	-	-
12. Banche ed istituti di credito	-	-
16. Banchi di mercato beni durevoli	-	-
22. Ristoranti, trattorie, osterie, pizzerie, pub	-	-
23. Mense, birrerie, amburgherie	-	-
24. Bar, caffè, pasticceria	-	-
29. Banchi di mercato generi alimentari	-	-
30. Discoteche, night club	-	-

# *f* Criteri di assimilazione oggi vigenti

Nel regolamento per l'applicazione della Tari il comune deve disciplinare i criteri di assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani. In merito all'assimilazione questa dovrà essere disposta per qualità e quantità, così come costantemente richiesto dalla giurisprudenza di legittimità.

Le sostanze assimilabili sono quelle elencate al punto 1.1.1 della Delibera del Comitato Interministeriale 27 luglio 1984, che tuttora disciplina la materia delle assimilazioni. Al riguardo occorre precisare che l'assimilazione può operare solo attraverso una delibera comunale, così come espressamente previsto dall'art. 198 del d.lgs. n. 152 del 2006, che al comma 2, lett. g), **attribuisce alla competenza comunale «l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani**, secondo i criteri di cui all'articolo 195, comma 2, lettera e), ferme restando le definizioni di cui all'articolo 184, comma 2, lettere c) e d)».

La mancata emanazione del decreto del Ministero dell'ambiente, che avrebbe dovuto individuare i criteri qualitativi e quali-quantitativi, previsto dall'art. 195, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, fa sì che l'unica disciplina a cui oggi è possibile far riferimento sia appunto la deliberazione interministeriale del 27 luglio 1984, emessa in attuazione dell'art. 5 del d.p.r. n. 915 del 1982.

Problema assimilazioni disposte in regime Tia dall'Atto provinciale



# I rifiuti ospedalieri

Un discorso a parte deve essere fatto per i rifiuti delle strutture sanitarie pubbliche per le quali opera un'assimilazione *ex lege*, ai sensi dell'art. 2, lett. g), del d.p.r. n. 254 del 2003. La disposizione assimila ai rifiuti urbani i seguenti rifiuti prodotti da strutture sanitarie pubbliche e private:

- i rifiuti derivanti dalla preparazione dei pasti provenienti dalle cucine delle strutture sanitarie;
- i rifiuti derivanti dall'attività di ristorazione e i residui dei pasti provenienti dai reparti di degenza delle strutture sanitarie, esclusi quelli che provengono da pazienti affetti da malattie infettive per i quali sia ravvisata clinicamente, dal medico che li ha in cura, una patologia trasmissibile attraverso tali residui;
- vetro, carta, cartone, plastica, metalli, imballaggi in genere, materiali ingombranti da conferire negli ordinari circuiti di raccolta differenziata, nonché altri rifiuti non pericolosi che per qualità e per quantità siano assimilati agli urbani;
- la spazzatura;
- indumenti e lenzuola monouso e quelli di cui il detentore intende disfarsi;
- i rifiuti provenienti da attività di giardinaggio effettuata nell'ambito delle strutture sanitarie;
- i gessi ortopedici e le bende, gli assorbenti igienici anche contaminati da sangue esclusi quelli dei degenti infettivi, i pannolini pediatrici e i pannoloni, i contenitori e le sacche utilizzate per le urine



# Definizione imballaggi

Art. 218 del D.lgs. N. 152/2006

- a) imballaggio: il prodotto, composto di materiali di qualsiasi natura, adibito a contenere determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, a proteggerle, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all'utilizzatore, ad assicurare la loro presentazione, nonché gli articoli a perdere usati allo stesso scopo;
- b) imballaggio per la vendita o **imballaggio primario**: imballaggio concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, un'unità di vendita per l'utente finale o per il consumatore;
- c) imballaggio multiplo o **imballaggio secondario**: imballaggio concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, il raggruppamento di un certo numero di unità di vendita, indipendentemente dal fatto che sia venduto come tale all'utente finale o al consumatore, o che serva soltanto a facilitare il rifornimento degli scaffali nel punto di vendita. Esso può essere rimosso dal prodotto senza alterarne le caratteristiche;
- d) imballaggio per il trasporto o **imballaggio terziario**: imballaggio concepito in modo da facilitare la manipolazione ed il trasporto di merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, di un certo numero di unità di vendita oppure di imballaggi multipli per evitare la loro manipolazione ed i danni connessi al trasporto, esclusi i container per i trasporti stradali, ferroviari marittimi ed aerei;

;



# Assimilazione imballaggi

Art. 221 del 152/2006

4. Ai fini di cui al comma 3 gli utilizzatori sono tenuti a consegnare gli imballaggi usati **secondari e terziari** e i rifiuti di imballaggio secondari e terziari in un luogo di raccolta organizzato dai produttori e con gli stessi concordato. Gli utilizzatori possono tuttavia conferire al servizio pubblico i **suddetti imballaggi** e rifiuti di imballaggio nei limiti derivanti dai criteri determinati ai sensi dell'*articolo 195, comma 2, lettera e)* (ovvero nei limiti dell'assimilazione disposta dal comune)

Dalla disposizione riportata se ne potrebbe ricavare la conclusione che anche gli imballaggi terziari possano essere assimilati, tuttavia →





# Criteri di assimilazione

## ART. 226 (Divieti)

1. È vietato lo smaltimento in discarica degli imballaggi e dei contenitori recuperati, ad eccezione degli scarti derivanti dalle operazioni di selezione, riciclo e recupero dei rifiuti di imballaggio.
2. Fermo restando quanto previsto dall'*articolo 221*, comma 4, **è vietato immettere nel normale circuito di raccolta dei rifiuti urbani imballaggi terziari di qualsiasi natura**. Eventuali imballaggi *secondari* non restituiti all'utilizzatore dal commerciante al dettaglio possono essere conferiti al servizio pubblico solo in raccolta differenziata, ove la stessa sia stata attivata nei limiti previsti dall'*articolo 221*, comma 4.



# Criteri di assimilazione

Quindi:

- A) imballaggi **secondari** assimilabili solo se attiva la raccolta differenziata;
- B) Imballaggi **terziari** non assimilabili.

Tali conclusioni trovano conferma, seppur con riferimento all'analogia disciplina contenuta nel decreto Ronchi, nella giurisprudenza della Corte di Cassazione (sentenze n. 5377/2012 e 11500/2012)



## Gli imballaggi terziari

Se non è conferibile al servizio pubblico l'imballaggio terziario nel suo insieme (mentre lo sarebbero certamente i singoli materiali di cui è composto), allora è **necessario che il contribuente dimostri compiutamente di averlo avviato al recupero** (parimenti) **nel suo insieme** (cioè nella sua totalità) **e senza averne alterato la composizione.**

La norma di divieto di conferimento di imballaggi in discarica (art. 226, comma 1, TUA) presenta la distinzione tra imballaggio vero e proprio (non conferibile) e **scarto** di imballaggio (conferibile): “È vietato lo smaltimento in discarica degli imballaggi e dei contenitori recuperati, **ad eccezione degli scarti** derivanti dalle operazioni di selezione, riciclo e recupero dei **rifiuti di imballaggio**”.



# Gli imballaggi terziari

Tale distinzione è tra l'altro stata recentemente sancita proprio dalla Suprema Corte che con la sentenza Cass. pen. Sez. III, Sent., 5 dicembre 2013, n. 48737 ha chiaramente distinto tra **"imballaggio terziario" e "rifiuto di imballaggio"**: *"La definizione di "imballaggio" è fornita dall'art. 218, comma 1, lett. a). Si intende dunque per imballaggio: "il prodotto, composto di materiali di qualsiasi natura, adibito a contenere determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, a proteggerle, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dai produttore ai consumatore o all'utilizzatore, ad assicurare la loro presentazione, nonché gli articoli a perdere usati allo stesso scopo".*

*La successiva lett. f) della medesima disposizione definisce come **"rifiuto da imballaggio"**; "ogni imballaggio o materiale di imballaggio, rientrante nella definizione di rifiuto di cui all'art. 183, comma 1, lett. a), esclusi i residui della produzione", mentre la lett. g) qualifica "gestione dei rifiuti da imballaggio": "le attività di gestione di cui all'art. 183, comma 1, lett. d)".*

**Vi è pertanto una sostanziale differenza tra gli imballaggi ed i rifiuti di imballaggio, avendo i primi una specifica finalità, venuta meno la quale e sussistendo le condizioni di cui al D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 183, comma 1, lett. a), quando, cioè, il detentore se ne disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsene, rientrano a tutti gli effetti nel novero dei rifiuti oggetto delle attività di gestione descritte nel medesimo art. 183**

**Grazie per l'attenzione**

**Pasquale Mirto**

[pasquale.mirto@libero.it](mailto:pasquale.mirto@libero.it)

**I materiali saranno disponibili su:  
[www.fondazioneifel.it/formazione](http://www.fondazioneifel.it/formazione)**



@Formazioneifel



Facebook



Youtube