

IL PASSAGGIO DA TASSA A TARIFFA RIFIUTI SOLIDI URBANI

* di Maurizio Villani



La gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse ed è stata disciplinata al fine di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente.

I rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente. La gestione dei rifiuti si conforma ai principi di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario.

L'attuale disciplina in tema di smaltimento dei rifiuti solidi urbani è contenuta nell'art. 49 del D. Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, comunemente noto come "decreto Ronchi, successivamente modificato dall'art. 33 della L. 488 del 23.12.1999 (Legge Finanziaria 2000). Esso abroga la precedente normativa disciplinante la Tassa Rifiuti (Tarsu) e in suo luogo istituisce una tariffa.

Precedentemente la Tarsu veniva regolamentata dal D. Lgs. n. 507 del 15 novembre 1993, dedicato interamente ad alcuni tributi locali.

L'intento del legislatore è stato quello di in-

tervenire con misure economiche incentivanti e premianti allo scopo di indurre comportamenti coerenti con gli obiettivi posti dal Decreto Ronchi e dare attuazione al principio ambientale "chi inquina paga".

Il Decreto Ronchi recepisce tre direttive CEE, sui rifiuti (91/156/CEE), sui rifiuti pericolosi (91/689/99CEE), sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio (94/62/CEE).

Le origini del prelievo in argomento risalgono alla legge del 29 marzo 1903, n. 103 che recava disposizioni in materia di "nettezza pubblica e sgombramento di immondizia dalle case". Dopo circa un ventennio, con l'emanazione del R.D. 27.12.1923, n. 2962, venne attribuito al Comune il potere di attuare il procedimento di riscossione e di contenzioso.

Successivamente, la legge n. 366 del 20.03.1941, riscrisse organicamente la disposizione in materia di "Tassa per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti solidi urbani interni", in attesa della riforma tributaria.

Ed ancora, con il D.P.R. n. 915/1982 venne radicalmente modificata la disciplina della tassa, attribuendosi maggiore attenzione a problematiche ambientaliste. Tale decreto subì ulteriori modifiche per effetto del D.L. n. 66/1989, convertito nella legge 24 aprile 1989, n. 144.

L'art. 2 del D.P.R. 915/82 definisce "rifiuto" qualsiasi sostanza od oggetto derivanti da attività umane o da cicli naturali, abbandonato o destinato all'abbandono e classifica i rifiuti in tre categorie: **urbani, speciali, tossici o nocivi**.

1) DISCIPLINA TRANSITORIA.

Il decreto Ronchi prevedeva l'introduzione obbligatoria della Tariffa Igiene Ambientale (TIA) dall'1.01.2000, posticipata, con la Legge Finanziaria 2000, di tre anni, soprattutto a

causa delle difficoltà organizzative riscontrate da molti comuni, facendo salva, comunque, la possibilità, per gli stessi, di anticipare il passaggio da Tassa a Tariffa, in via sperimentale, ai sensi dell'art. 49, co. 1 bis e 16, D. Lgs. n. 22/97.

Nel frattempo, il legislatore ha ritenuto opportuno definire un regime transitorio regolato dall'art. 11 D.P.R. 27.04.99, n. 158, come modificato dall'art. 33 della L. 23.12.1999, n. 448, che consenta di mettere a regime il nuovo sistema tariffario. Pertanto, la soppressione della tassa rifiuti e la contemporanea operatività della "tariffa Ronchi" decorrono dalle seguenti date:

- a) 1° gennaio 2003 per i comuni che abbiano raggiunto, nell'anno 1999, un grado di copertura dei costi superiore all'85%;
- b) 1° gennaio 2005 per i comuni che abbiano raggiunto, nell'anno 1999, un grado di copertura dei costi tra il 55 e l'85 per cento;
- c) 1° gennaio 2008 per i comuni che abbiano raggiunto, nell'anno 1999, un grado di copertura dei costi inferiore al 55%, nonché per i comuni che abbiano un numero di abitanti fino a 5000, a prescindere, in quest'ultimo caso, dalla copertura raggiunta nel 1999.

In ogni caso è fatta salva la facoltà dei comuni di deliberare l'introduzione sperimentale della "tariffa Ronchi" con disapplicazione anticipata della normativa tributaria.

2) NATURA GIURIDICA DELLA TARIFFA.

Il passaggio dalla *tassa* alla *tariffa* ha comportato implicazioni volte a delimitare i confini tra imposte, tasse, contributi, tariffe e prezzi pubblici siano essi di natura fiscale che parafiscale.

Sotto il profilo tecnico-giuridico, esiste una differenziazione tra *tassa* e *tariffa*. Con il termine **tariffa** ci si riferisce, nell'accezione propria della scienza economica, al prezzo, il corrispettivo di un contratto privatistico che l'utente trae da un pubblico servizio liberamente richiesto. Mentre, la **tassa**, seppure da un punto di vista economico si configura quale corrispettivo legato all'emanazione di un atto o di un provvedimento amministrativo ovvero alla prestazione di un servizio, dal punto di vista giuridico, invece, è un tributo, ossia un'obbligazione avente come presupposto la funzione di un servizio pubblico o l'emanazione

zione di un atto amministrativo.

Come già evidenziato sopra, l'art. 49, rubricato "istituzione della tariffa" sancisce al 1° comma, la soppressione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti. A tal proposito, parte della dottrina, ritiene fuorviante la dicitura "soppressione della tassa" e "istituzione della tariffa", in quanto sostiene che la tariffa è un elemento che può caratterizzare qualsivoglia forma di imposizione tributaria, avendo il fine prevalente di modulare il *quantum debeatur*. Tutt'al più il passaggio dalla tassa alla tariffa può rendere più flessibile il prelievo, adeguandolo al fabbisogno finanziario degli enti locali. Ma tale motivazione risulta insufficiente se si considera che l'istituzione della tariffa, muovendosi all'interno di una logica di tipo privatistico, perde di vista l'interesse che sottende alla raccolta e allo smaltimento dei rifiuti, che non può essere quello del singolo, ma è quello generale della tutela ambientale.

In realtà, la natura coattiva del prelievo correlata alla divisibilità del servizio pubblico fornito, ci indurrebbe ad attribuire a tale entrata il carattere specifico della tassa. Ed ancora, l'obbligatorietà della domanda è tale, non solo perché il servizio è reso in condizioni di monopolio, ma anche perché il bisogno corrispondente è inderogabile, non essendo ipotizzabile la rinuncia al suo soddisfacimento.

In conclusione, si può affermare che si tratta comunque di una tassa, essendo in essa presenti i requisiti che la caratterizzano, con un meccanismo di imposizione strutturato in tariffa e, pertanto, le relative controversie spettano alla giurisdizione delle commissioni tributarie (cfr. Cass. Sezioni Unite Civili - sent. 9.11.2001 - 1.03.2002, n. 3030).

3) TRATTI FONDAMENTALI DELLA TASSA RISPETTO ALLE ALTRE PRESTAZIONI PATRIMONIALI.

- **autoritatività del prelievo:** il pagamento prescinde dalla volontà del cittadino;
- **posizione di supremazia dell'ente impositore rispetto al privato:** la sussistenza di rilevanti interessi giustifica la non paritaria posizione dei due protagonisti del rapporto;
- **previsione di un adeguato apparato sanzionatorio e di poteri di controllo** in favore del soggetto impositore;
- **immediata esecutività degli atti di imposizione:** le pretese creditorie dell'amministrazione devono, comunque essere soddisfatte, in tutto o in parte, anche se impugnate dal contribuente davanti alla magistratura;
- **esclusione da IVA;**
- **giurisdizione delle Commissioni Tributarie.**

4) PRESUPPOSTI DELLA TARIFFA.

Il legislatore, in una unica disposizione nor-

mativa, (co. 3 dell'art. 49 del D. Lgs. n. 22/1997), ha individuato sia il presupposto che il soggetto obbligato. Il **presupposto** viene identificato nella "occupazione" e nella "conduzione" di locali, stabilendo che i locali e le aree predette non devono costituire accessorio o pertinenza dei locali medesimi. Riguardo, poi, all'individuazione del soggetto obbligato, la **sogettività giuridica passiva** viene attribuita a **chiunque occupi** oppure **conduca**, pertanto non è la titolarità di un diritto, ma la detenzione di un locale ad ingenerare l'attitudine alla produzione del rifiuto.

Con riferimento, poi, alla **sogettività attiva**, i commi 9 e 13 sanciscono che "la tariffa è applicata dai soggetti gestori nel rispetto della convenzione e del relativo disciplinare" ed è ad essi attribuita la relativa riscossione, sia volontaria che coattiva.

5) DETERMINAZIONE DELLA TARIFFA.

La **tariffa**, articolata per fasce di utenza e territoriali, si presenta divisa in **due** parti: una **quota fissa**, determinata "in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere e relativi ammortamenti, ed una **quota variabile** in relazione alla quantità di rifiuti prodotti, e cioè "rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio". E' evidente che occorre rendere "attraente" la raccolta differenziata: nel momento in cui si chiede all'utente di contribuire alla realizzazione di un servizio per il quale egli paga, creando, così, nell'utente stesso aspettative, che sono di natura psicologica ma anche "materiale": la sua partecipazione deve trovare riscontro anche in sgravi di natura economica.

Nell'articolare la tariffa per fasce di utenza e territoriali, i Comuni, con il proprio regolamento, dovranno altresì prevedere **agevolazioni** nel caso di raccolta differenziata o di utenze

domestiche ovvero individuare i coefficienti di riduzione qualora il produttore di rifiuti speciali dimostri di aver avviato mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi.

Non si fa, invece, più alcun riferimento al rapporto di copertura del costo del servizio che, ai sensi dell'art. 61, D. Lgs. n. 507/93, varia a seconda delle condizioni finanziarie dell'ente: 50% per i Comuni che non hanno problemi finanziari, 70% per quelli strutturalmente deficitari, 100% per quelli in dissesto. Ne deriva che i costi del servizio devono essere interamente coperti dai Comuni mediante l'istituzione della tariffa. Il tutto comporta l'automatica necessità di un graduale aumento del gettito.

La tariffa, sempre al fine di coprire tutti i costi afferenti al servizio di gestione dei rifiuti urbani, deve rispettare la seguente equivalenza:

$$\hat{A}tn = (CG + CC)n-1 (1 + Ipn - Xn) + CKn$$

dove:

$\hat{A}t$ = totale entrate tariffarie di riferimento

CGn-1 = costi gestione del ciclo dei servizi attinenti rifiuti solidi urbani dell'anno precedente, suddivisi a loro volta in:

A) CGIND: costi di gestione del ciclo dei servizi sui RSU indifferenziati, dati da:

- **CSL:** costi spazzamento e lavaggio strade e piazze -pubbliche;
- **CRT:** costi di raccolta e trasporto RSU;
- **CTS:** costi di trattamento e smaltimento RSU.

B) CGD: costi di gestione del ciclo della raccolta differenziata, dati da:

- **CRD:** costi di raccolta differenziata per materiale;
- **CRT:** costi di trattamento e riciclo.

CCn-1 = costi comuni attività relative ai rifiuti urbani anno precedente, suddivisi in:

- **CARG:** costi amministrativi dell'accertamento, della riscossione e del contenzioso;
- **CGG:** costi generali di gestione (compresi i costi del personale in misura non inferiore al 50% del loro ammontare);
- **CCD:** costi comuni diversi.

Ipn = inflazione programmata anno di riferimento

Xn = recupero produttività anno di riferimento

CKn = costi d'uso del capitale relativi all'anno di riferimento, dati da:

- **Amm** (ammortamenti)
- **Acc** (accantonamenti)
- **R** (remunerazione del capitale investito).

***Avvocato Tributarista in Lecce**
componente del Consiglio dell'Unione Nazionale delle Camere degli Avvocati Tributaristi