



in collaborazione con



Città metropolitana
di Roma Capitale

TARIFFA PUNTUALE RIFIUTI

COME ORIENTARSI NELLA NORMATIVA
IN EVOLUZIONE



ROMA / 19 SETTEMBRE 2018

MONICA BETTIOL

WWW.PAYT.IT

La tariffazione puntuale del servizio rifiuti urbani: i principi e le fonti

I principi europei sul finanziamento del servizio rifiuti

Il principio fondamentale è il principio **«chi inquina paga»** (art. 174 del Trattato, art. 15 direttiva 2006/12/CE e oggi art. 14 Direttiva 2008/98/CE): il costo del servizio rifiuti deve essere ripartito tra i cittadini in maniera tale per cui chi maggiormente contribuisce alla produzione dei rifiuti è chiamato a maggiormente contribuire in termini economici al costo del loro smaltimento/gestione.

Nell'attuale pacchetto europeo per l'economia circolare a questo principio si affianca quello della tariffa puntuale o **«pay as you throw»**, così declinato: *«regimi di tariffe puntuali che gravano sui produttori di rifiuti sulla base della quantità effettiva di rifiuti prodotti e forniscono incentivi alla separazione alla fonte dei rifiuti riciclabili e alla riduzione dei rifiuti indifferenziati»* (n. 2 dell'**Allegato IV bis direttiva UE/851/018**, recante «Strumenti economici e altre misure per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti»).

I principi europei sul finanziamento del servizio rifiuti

Il principio «**chi inquina paga**» disciplina la responsabilità finanziaria del produttore di rifiuti sancendo la regola per cui chi produce rifiuti deve farsi carico dei costi necessari alla loro gestione.



la produzione di rifiuti (= un fatto non un contratto) genera l'obbligo di contribuire al pagamento dei costi necessari a rimuovere l'inquinamento prodotto.



La direttiva UE/851/2018 ha modificato l'art. 14 della direttiva rifiuti 2008/98/CE inserendo la precisazione espressa che il principio vale non solo per i costi di gestione dei rifiuti in senso stretto ma anche per «i costi della necessaria infrastruttura e del suo funzionamento» (art. 1, n. 15).

I principi europei sul finanziamento del servizio rifiuti

Il principio «**chi inquina paga**» risponde innanzitutto ad una **funzione di tutela ambientale**: il produttore di rifiuti (=inquinatore), dovendo sostenere i costi della gestione dei suoi rifiuti, è incentivato ad evitarne e/o a ridurre la produzione.

Oltre alla funzione di tutela ambientale il principio «chi inquina paga» risponde anche ad un **esigenza di equità**: i costi legati alla produzione di rifiuti non vengono addossati alla collettività o ad altri o ignorati, ma imputati a chi è responsabile dell'inquinamento.

Tale principio è al contempo espressione del **principio di parità di trattamento e di non discriminazione**: esso esige che situazioni analoghe non vengano trattate in maniera dissimile e che situazioni diverse non vengano trattate in maniera uguale.

I principi europei sul finanziamento del servizio rifiuti

Il principio **pay as you throw** (cd. P.A.Y.T.) incentiva, grazie ad una leva economica più efficace, tutti i produttori di rifiuti – famiglie e imprese – a contenere l'inquinamento derivante dal proprio comportamento (*“più inquinati più paghi”*): l'ammontare della tariffa viene dunque legato alla quantità (e qualità) di rifiuti da ciascuno prodotti, dunque al comportamento concreto di ciascun produttore.



non solo riduzione dei rifiuti, ma anche contenimento dei rifiuti indifferenziati e maggiore raccolta differenziata.

I sistemi **P.A.Y.T.** costituiscono un'evoluzione del principio «chi inquina paga» perché superano l'irrilevanza del comportamento concreto proprio dei sistemi presuntivi meramente astratti.

La decisione sulla natura giuridica del prelievo sui rifiuti appartiene agli Stati

Assoluta indifferenza per il diritto europeo della natura giuridica di tale prelievo:
Corte di Giustizia, sentenza 16 luglio 2009, causa C-258 Futura Immobiliare, paragrafo 48:
“Allo stato attuale non vi è alcuna normativa (..) che imponga agli Stati membri un metodo preciso di finanziamento del costo dello smaltimento dei rifiuti urbani, di modo che tale finanziamento può, a scelta dello Stato membro interessato, essere indifferentemente assicurato mediante una tassa, un canone o qualsiasi altra modalità”.

Principio confermato e ribadito dalla Corte di Giustizia sia nel 2014 (sentenza 18 dicembre 2014, causa C-551/13 Setar) che nel 2017 (sentenza 30 marzo 2017, causa C-335/16 Vladika).

La scelta del legislatore italiano

La disciplina nazionale per il finanziamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani si articola in due livelli

A statale: disciplina legislativa (art. 1, commi 640-691, legge 147/2013) e regolamentare (DPR 158/99 e DM 20 aprile 2017);

B locale: regolamenti comunali o d'ambito (art. 52 D.lgs. 446/1997).

Nel rispetto della riserva di legge statale in materia di «prestazioni patrimoniali imposte» (art. 23 Cost.), spetta dunque ai comuni – singoli o associati - disciplinare il prelievo sui rifiuti sul proprio territorio stabilendo innanzitutto la sua **natura giuridica** (scegliendo tra i tre tipi astrattamente possibili: entrate tributarie, entrate patrimoniali di diritto pubblico, entrate patrimoniali di diritto privato).

La scelta del legislatore italiano

La normativa statale prevede due tipologie di prelievo (tributaria e non tributaria) ma tre modalità di tariffazione

1 La tassa sui rifiuti (**Ta.Ri**):
art. 1, comma 640 e ss. (tranne commi 667 e 668), legge 147/2013: in base al metodo tariffario adottato si articola nella

Ta.Ri.
presuntiva

Ta.Ri o
tributo puntuale

2 la tariffa avente natura corrispettiva (**Ta.Ri.C**):
art. 1, comma 640 e ss. (tranne commi 651 e 652), legge 147/2013.

Per entrambi i tipi è prevista una regolamentazione governativa, avente però oggetti differenti: il metodo tariffario per la tassa (DPR 158/1999) e la definizione dei sistemi di misurazione puntuale idonei per la tariffa corrispettiva (art. 1, co. 667, legge 147/2013 → DM 20 aprile 2017).

La scelta del legislatore italiano

La normativa statale: i metodi tariffari

1 Ta.Ri. presuntiva

art. 1, co. 651 legge 147/2013:
obbligatorio riferimento ai criteri
(transitori) del DPR 158/1999



tariffa binomia: parte fissa + parte variabile determinata con coefficienti prestabiliti dal regolamento (kb per UD: art. 5, co. 2, secondo periodo e kd per UND: art. 6, co. 2, **secondo periodo**) DPR 158).

art. 1, co. 652 legge 147/2013
(alternativo al metodo del DPR
158/99)



tariffa monomia: si commisura, nel rispetto del principio chi inquina paga, la tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi ed alla tipologia delle attività svolte ed al costo del servizio.

La scelta del legislatore italiano

La normativa statale: i metodi tariffari

2 Ta.Ri/tributo puntuale

art. 1, co. 651 legge 147/2013: obbligatorio
riferimento ai criteri (a regime)
del DPR 158/1999

tariffa binomia: parte fissa + parte variabile
rapportata alla quantità di rifiuti indifferenziati e
differenziati, specificati per Kg, prodotti da ciascuna
utenza (per UD art. 5, co. 2, **primo periodo** e per
UND art. 6, co. 2, primo periodo DPR 158)

La scelta del legislatore italiano

La normativa statale: i metodi tariffari

3 Tariffa corrispettiva:



nelle more del metodo da parte dell'ARERA, i criteri del DPR 158 sono facoltativi, mentre è obbligatorio il rispetto dei criteri di commisurazione scritti nei commi 667 e 668 ossia



rispettare il principio chi inquina paga



aver implementato sistemi di misurazione puntuale (=ciascuna utenza) della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico → la misurazione puntuale è sia presupposto di fatto che fondamentale criterio di commisurazione della tariffa



usare le risultanze della misurazione puntuale per determinare (=commisurare) la tariffa al servizio reso



garantire la copertura integrale dei costi del servizio pubblico

La scelta del legislatore italiano

Sono criteri sufficienti o violano la riserva di legge statale per le prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 Cost.)?



Applicando i principi già affermati più volte dal giudice delle leggi si può rispondere che si tratta di criteri sufficienti, ossia che è rispettato il **cd. principio di sufficienza**: la discrezionalità amministrativa dell'ente circa la determinazione del *quantum* da pagare è sufficientemente delimitata dalla legge (Corte cost. sentenze n. 83/2015; n. 115/2011; n. 190/2007; n. 105/2003 ecc.)

In tal senso merita ricordare un precedente specifico sulla TARSU, laddove gli unici criteri scritti in legge (art. 270 TUFL) erano «*la commisurazione della tassa alla superficie dei locali serviti ed all'uso cui i medesimi vengono destinati*» (Corte cost. sentenza n. 51/1960).

La questione dell'Iva:

il quadro delineato dalla Cassazione (sentenza 16332/2018)

TIA 1



il principio della **natura tributaria** della TIA1 e della sua **non assoggettabilità all'Iva** costituisce oggi diritto vivente (p. 7)

TIA 2



non ha natura tributaria e l'Iva va applicata perché (p. 7):

- il presupposto normativo prevede espressamente il collegamento tra “produzione di rifiuti” ed obbligo di pagamento del servizio;
- l'espressa qualificazione di corrispettivo scritta in legge (art. 238) e confermata con una norma di interpretazione autentica (art. 14 DL 78/2010);
- l'obbligatoria commisurazione al servizio: la previsione di legge (art. 238, co. 2 secondo cui la nuova tariffa “*commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie*”)



Tutti e tre questi elementi sono presenti anche nella legge 147/2013.



**Grazie per
l'attenzione**