

Formazione IFEL
per i Comuni



**TARI E TARIFFA
PUNTUALE**

a cura di Maurizio Lovisetti
2 aprile 2019



INQUADRAMENTO GENERALE

Normativa Statale

Legge 191/2009, art. 2, co. 186-bis.

- da 31.12.2012: sopprresse AATO servizi idrici e rifiuti
- abrogazione art. 148 e 201 d.lgs. 152/2006
- funzioni già AATO sono attribuite da regioni con legge

D.I. 138/2011 (conv. l. 148/2011), art. 3-bis

Regioni e Prov. Aut. entro 30.06.2012 definiscono ATO e istituiscono enti di governo.

Sono esercitate solo da enti di governo ATO funzioni:

- organizzazione;
- scelta forma di gestione;
- determinazione tariffe utenza *per quanto di competenza*
- affidamento della gestione e relativo controllo

L. R. Emilia Romagna n. 23/2011

Attua l. 191/2009 = individua organizzazione territoriale funzioni relative a servizi pubblici locali ambientali

ATO = Intero territorio regionale

ATERSIR:

forma di cooperazione obbligatoria enti locali, per esercizio associato funzioni pubbliche servizi ambientali
personalità giuridica, autonomia amministrativa, contabile e tecnica, potestà regolamentare
delibere non condizionate da deliberazioni preventive o successive EL

ATERSIR

Consiglio d'Ambito: Funzioni di primo livello (intero ATO)

approvazione piano d'ambito

modalità affidamento servizi

linee guida vincolanti per Consigli Locali

per approvazione piani di intervento e

tariffe ad utenti

definizione e approvazione costi servizio

approvazione PEF, sentiti Consigli Locali

parere ai Comuni su assimilazione rifiuti

Consiglio Locale: Funzioni di secondo livello (provincia)

approvazione piano interventi

definizione e approvazione tariffe utenti

controllo svolgimento servizio

L. R. EMILIA-ROMAGNA N. 16/2015

Art. 5 Criteri applicazione tariffazione puntuale

Tariffazione puntuale: strumento per

incentivare contenimento e riduzione produzione di rifiuti
potenziare invio a riciclaggio frazioni differenziate di rifiuti.

Modalità riconoscimento utenza e misurazione rifiuto

Misurazione rifiuto residuale: condizione necessaria tariffa puntuale.

Parte variabile tariffa: proporzionale quantità rifiuti misurati.

Atersir:

- linee guida per applicazione tariffa differenziata utenze domestiche e non domestiche
- tempistiche applicazione tariffa su tutto territorio regionale entro 31.12.2020, con priorità utenze non domestiche.

Sanzione amministrativa pecuniaria per violazioni regolamenti tariffa corrispettiva: da 50€ a 500 €

PRGR (delib. 67/2016):

Tariffa puntuale: strumento cardine obiettivi regionali: 70% obiettivo complessivo riduzione rifiuti.

Delib. GR. 2.8.2017 n. 1159 - Prot. d'Intesa Regione-Atersir-ANCI

Ai comuni compete *«la scelta di implementare sul proprio territorio sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti di passare da TARI a tariffazione puntuale»*;

Attività volte alla diffusione tariffa puntuale

Atersir elaborerà regolamento tipo condiviso

ANCI fornirà supporto operativo amministrazioni che implementano tariffa puntuale

OBBLIGO DI PASSARE A TARIFFA

R.L. 16/2015:

Obiettivi PRGR: attivazione misura puntuale rifiuti e prelievo puntuale entro 31.12.2020

Attivare tariffa corrispettiva è facoltà dei comuni (c. 668, l. 147/2013)

Attuazione L.R. 16/2015 non solo con tariffa puntuale, ma anche con Tassa puntuale (Nota Anci E.R. 31.10.2017)

ISTITUZIONE E APPLICAZIONE

TARI (tributo)

ISTITUZIONE E REGOLAMENTO

Comune disciplina applicazione IUC con regolamento ex art. 52 d.lgs. 446/1997 (c. 682, l. 147/13)

No competenza ATERSIR

ASSIMILAZIONE RIFIUTI

competete comuni (art. 198, co. 2, lett. g), d.lgs. 152/2006)

ATERSIR (Cons. d'Ambito) esprime parere, facoltativo non vincolante (L.R. 23/2011, art.7, co.5, lett. k)

TARI (tributo)

PEF (c. 683, l. 147/2013)

redatto da gestore servizio

approvato da consiglio comunale o da altra autorità competente prevista dalla legge

ATERSIR (Cons. d'Ambito): definisce e approva costi servizio, approva PEF, sentiti

Consigli locali (L.R. 23/2011, art. 7, co. 5, lett. c)

TARI (tributo)

TARIFFE

Consiglio comunale approva tariffe TARI (c. 683, l. 147/2013)

Comune determina tariffa

tenendo conto criteri DPR 152/1999 (c. 651)

con coeff. produttività quali-quantitativa

No competenza ATERSIR

TARI (tributo)

POTESTA' IMPOSTIVE

IUC *applicata e riscossa da comune* (690).

Comuni possono affidare, fino a scadenza relativo contratto, accertamento e riscossione TARI e tariffa corrispettiva ad affidatari, al 31.12.2013, gestione dei rifiuti oppure accertamento e riscossione TARES (c. 691).

No competenza ATERSIR

TARI (tributo)

REPORT PLURIENNALE ATERSIR 2017, p.to 4.3.1

Consigli Locali approvano costi totali del servizio e costi di gestione, secondo le linee guida vincolanti CdA

Cda ATERSIR approva PEF singoli ambiti territoriali provinciali a seguito consultazione con i Consigli Locali

Tributi comunali: per definizione di competenza dei Comuni.

TARIFFA CORRISPETTIVA

ISTITUZIONE E REGOLAMENTO

Comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale quantità rifiuti conferiti a servizio pubblico possono, con regolamento ex art. 52 d.lgs. 446/1997, istituire tariffa con natura corrispettiva, in luogo TARI (c. 668).

ATERSIR elaborerà regolamento-tipo non vincolante.

TARIFFA CORRISPETTIVA

ASSIMILAZIONE RIFIUTI

Compete a comuni (art. 198, c. 2, lett. g), d.lgs. 152/2006);

ATERSIR (CdA) può esprimere parere, facoltativo e non vincolante

TARIFFE

Comune: per commisurare tariffa può tenere conto DPR 158/1999 (c. 668).

Atersir (CL) definisce e approva tariffe

TARIFFA CORRISPETTIVA

PEF (c. 683, l. 147/2013)

redatto da gestore servizio

approvato da consiglio comunale o altra autorità competente a norma di legge

ATERSIR (CdA): definisce e approva costi servizio, approva PEF sentiti CL (L.R. 23/2011)

POTESTA' IMPOSITIVE

Tariffa corrispettiva *applicata* e *riscossa* da gestore servizio rifiuti urbani (668 e 690).

No competenza ATERSIR

TARIFFA CORRISPETTIVA

REPORT PLURIENNALE ATERSIR 2017

ATERSIR

definisce costo del servizio e approva PEF
approva tariffe solo per Comuni a tariffa puntuale.

ARERA (c. 527, L. 205/2017)

f) predispone e aggiorna metodo tariffario per determinare corrispettivi servizio rifiuti, a copertura costi, in base a valutazione costi efficienti e principio « chi inquina paga »;
g) fissa criteri per definire tariffe impianti di trattamento;
h) approva tariffe definite, in base a legislazione vigente, da ente di governo ATO e da gestori impianti di trattamento

TARIFFA CORRISPETTIVA

Art. 117 TUEL. Tariffe dei servizi

Enti interessati approvano tariffe servizi pubblici in misura tale da assicurare equilibrio economico-finanziario investimento e connessa gestione.

Corrispettivo: prestazione remunerata da prestazione controparte del rapporto.

Normale interdipendenza prestazioni, non necessaria equivalenza sufficiente possibilità fruire servizio (es. abbonamento).

Tassa rifiuti: *può* correlarsi, anche in tutto, ad attitudine media ordinaria a produrre rifiuti;

Tariffa rifiuti: *deve* correlarsi, anche se solo per i RUR, a rifiuti effettivamente conferiti.

TARIFFA CORRISPETTIVA

non è prestazione negoziale: non nasce da accordo o da volontà obbligato;

è prestazione patrimoniale imposta: nasce da presupposto individuato da atto normativo (legge o regolamento comunale);

natura non tributaria: alternativa con la TARI

natura corrispettiva: remunerazione del servizio e non integralmente su base presuntiva (parte misurata)

TARIFFA CORRISPETTIVA

Cass. 16332/2018 e Cass. 32251/2018

TIA 2 è "corrispettivo" perché così qualificata da:

art. 238 TUA

art. 14 co. 33, d.l. 78/2010:

Non osta:

obbligatorietà entrata: cfr. art. 1 DPR 633/1972;

manca nesso diretto tra prestazione e corrispettivo: contratti di massa

LA BASE LEGISLATIVA

Art. 23 Cost. *“Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”.*

La legge deve individuare elementi essenziali dell'entrata (anche art. 52 d.lgs. 446/1997):

soggetti passivi

fattispecie imponibili

idoneo limite alla contribuzione

BASE LEGISLATIVA TARIFFA

c. 667-668, l. 147/2013

tariffa corrispettiva, alternativa a TARI

commisurata a servizio reso

riferimento a sistemi in Decreto MATTM:

misurazione puntuale rifiuti conferiti a servizio pubblico o

gestione con correttivi a criteri di ripartizione costo servizio

possibile riferimento a DPR 158/1999

copertura integrale costi servizio

applicazione e riscossione da gestore servizio

L.R.16/2015

-parte variabile dirett. proporz. rifiuti misurati (art. 5.5)

-sanzioni per inosservanza regolamento (art. 5.5bis)

Presupposto e Soggetto passivo

Tariffa è:

applicazione principio “chi inquina paga”
corrispettivo del servizio

parametrato quantità di rifiuti conferiti

integrale copertura costi

Va addebitata utenti servizio = produttori rifiuti urbani e assimilati

Rifiuti urbani (art. 184 d.lgs. 152/2006):

da locali o e luoghi adibiti a uso di civile abitazione

da locali o e luoghi adibiti a usi diversi dalla civile abitazione, assimilati per qualità e quantità

Soggetti passivi tariffa = chi usa locali o luoghi idonei a produrre rifiuti urbani o assimilati

Presupposto: uso (= possesso o detenzione) di locali o luoghi idonei a produrre rifiuti urbani e assim.

Locali: costruzioni con certe caratteristiche edilizie

Luoghi: superfici (scoperte) che non sono locali

Non è utente (no tariffa) chi occupa superfici:

che non possono produrre rifiuti

escluse da obbligo di conferimento

produttive «di regola» rifiuti non conferibili al pubblico servizio = rifiuti speciali, sostanze non rifiuto

Uso in comune medesima utenza = realizzazione medesimo presupposto da più soggetti: sono tenuti in solido (art. 1292 c.c.).

Mancato Uso servizio: incide su quota misurata

LIMITE ALLA CONTRIBUZIONE

limite globale: totale tariffa = totale costi (limite globale)

limite specifico: tariffa parametrata:
effettiva produzione rifiuti misurati
idoneità a produrre rifiuti non misurati

CONCLUSIONE

RISPETTATA RISERVA LEGIS EX ART. 23 COST.
STRUTTURA TARIFFA SIMILE A TASSA
POSSIBILE RIFERIMENTO DPR 158/1999

LA MISURA PUNTUALE

D.M. 20 aprile 2017 (GU n.117 del 22-5-2017)

Oggetto e finalità (art. 1)

Oggetto: criteri per realizzazione da parte dei comuni di:

- a) sistemi misurazione puntuale quantità di rifiuti conferiti da utenze al servizio pubblico;
- b) sistemi gestione caratterizzati da correttivi a criteri di ripartizione costo del servizio in funzione del servizio reso.

Finalità: attuare un modello di tariffa commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi del servizio.

Entrata in vigore (art. 10)

Entra in vigore: 6 giugno 2017 (15° giorno da pubblicazione in G.U.)

Disposizione transitoria: Comuni che hanno già applicato misurazione puntuale parte variabile tariffa adeguano regolamenti entro 24 mesi (6 giugno 2019)

Definizioni (art. 2)

Rifiuto urbano residuo (RUR): rifiuto residuale raccolta differenziata rifiuti urbani e assimilati (CER 200301)

Utente: persona fisica o giuridica che possiede o detiene, a qualsiasi titolo, una o più utenze

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, a un utente.

Utenza aggregata: punto di conferimento riservato a due o più utenze se non possibile misurazione diretta conferimenti di ciascuna utenza.

Identificazione utenze (art. 3 e 5.1)

Identificazione utenza: assegnazione codice personale e univoco.

Riconoscimento utenza (art. 5.1): modalità diretta e univoca mediante:

- dispositivi elettronici integrati in contenitore o sacco oppure attrezzature installate in appositi punti di conferimento (es. contenitori con limitatore di volume)
- codice utenza o altre modalità per risalire a codice utenza (es. codice fiscale titolare dell'utenza e familiari conviventi)

Trattamento e conservazione dati

(art. 3)

Rispetto prescrizioni d.lgs. 196/2003, «*Codice in materia di protezione dei dati personali*»

Infrastrutture informatiche: devono:

- garantire esattezza, disponibilità, accessibilità, integrità, inalterabilità e riservatezza dei dati per un congruo periodo (d.lgs. 82/2005; d.l. 179/2012)
- rispettare standard di sicurezza certificati.

Che accade in caso contrario? dati ancora utilizzabili?

Misurazione puntuale dei rifiuti (art. 4 e 5)

Requisito minimo: peso o volume quantità di RUR conferito da ciascuna utenza

Eventuale misura:

- altre frazioni in R.D., anche presso centri di raccolta
- anche con sistemi semplificati

Possibile misurazione aggregata: se tecnicamente non fattibile o conveniente suddivisione punto di conferimento tra utenze (art. 7)

Misurazione della quantità di rifiuto (art. 5 e 6)

Modalità organizzative:

- Esposizione contenitori o sacchi
- Conferimento contenitori apertura controllata e volume limitato
- Accessi centri raccolta

Attività da svolgere

- identificazione utenza o utente
- registrazione dei conferimenti (numero e data)
- misurazione quantità di rifiuto

Modalità rilevazione

- a bordo automezzo, identificando contenitore o sacco
- con dispositivo dell'addetto, identificando contenitore o sacco
- integrata in contenitore
- presso centro di raccolta

Modalità della misurazione (art. 6)

Misura diretta: rilevazione PESO conferito

$$\text{Tot. conferimenti} = \sum \text{registrazioni peso}$$

Misura indiretta: in base a volumi:

- dimensione contenitore esposto
- capacità sacco conferito o ritirato
- apertura di conferimento contenitori con limitatore volum.

$$\text{Tot. conferimenti} = \sum \text{volumi} \times K_{\text{peso}}$$

K_{peso} : densità media del flusso di rifiuto = $Q_{\text{tot}}/V_{\text{tot}}$

In prima applicazione: rapporti di prova a campione

Utenze aggregate (art. 7 e 8)

Per gruppi di utenze: se non tecnicamente fattibile/conveniente suddividere punto di conferimento tra diverse utenze.

Per porzioni di territorio dove, per ragioni tecniche o di dispersione territoriale o di sostenibilità economica, non possibile misurazione puntuale.

In ogni caso: separazione conferimenti rifiuti utenze domestiche e non domestiche

Ripartizione rifiuti tra utenze (art. 7 e 8)

Utenze domestiche

- pro capite rispetto al nucleo familiare.
- in base ai coefficienti K_b del DPR 158/1999

Utenze non domestiche

- in base ai coefficienti K_d DPR 158/1999
- in base a coefficienti di distribuzione elaborati a livello locale o del territorio di riferimento

Criteri integrativi a misurazione puntuale

(art. 9)

Comma 1. Parte variabile parametrata anche a:

- qualità servizio reso
- numero servizi messi a disposizione della singola utenza anche quando questa non li utilizzi.

Legittimo prevedere componenti calcolate e non misurate.

Criteria integrativi a misurazione puntuale (Art. 9)

Comma 2. Frazioni avviate al riciclaggio: correttivi ai criteri ripartizione costi. Identificazione utenza per cui

- svolto servizio di ritiro o
- registrato numero conferimenti ai centri comunali di raccolta,

di frazioni di rifiuto avviate al riciclaggio.

a) Non necessario misurare tutta R.D. (art. 4).

b) Si tratta di rifiuti riciclabili conferiti tramite servizi individuali di ritiro o con conferimenti controllati in isola.

LA TASSA PUNTUALE

Fattibilità: I Comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale quantità rifiuti conferiti a servizio pubblico possono istituire tariffa con natura corrispettiva, in luogo TARI (c. 668, l. 147/2013).

Nota condivisa Comitato Regione-ANCI-Atersir
«la normativa regionale è rispettata anche se il Comune preveda la copertura integrale dei costi mediante una tariffa tributo puntuale» (fonte P.Mirto)

Il comune nella commisurazione della tariffa tiene conto dei criteri determinati con il DPR 158/1999 (c. 651, l. 147/2013).

DPR 158/1999

Art. 5.2 Parte variabile tariffa Ud: rapportata a quantità di rifiuti indifferenziati e differenziati prodotta da ciascuna utenza. Gli enti locali che non abbiano validamente sperimentato tecniche di calibratura individuale degli apporti possono applicare un sistema presuntivo ...

Art. 6.2. Parte variabile della tariffa Und: gli enti locali organizzano e strutturano sistemi di misurazione delle quantità di rifiuti effettivamente conferiti dalle singole utenze. Gli enti locali non ancora organizzati applicano un sistema presuntivo

...

Struttura Tariffa

Tipologia costi		Ripartizione
Costi fissi		Ka e Kc
Costi variabili	rifiuti non misurati	Kb e Kd
	rifiuti misurati	proporzionale rifiuti conferiti

Conferimento medio presunto:

- in base a dati medi ordinari di conferimento RUR per tipologia utenza
- aggiornamento periodico dati
- applicabile in assenza dati conferimento (smarriti, inattendibili, parziali, ecc.)

Conferimento minimo presunto:

- frazione conferimento medio ordinario attribuibile a utenza (es. 30%)
- applicabile se conferimenti registrati inferiori al minimo, salvo prova contraria a carico utente

Legittimità? Parte variabile TARI potrebbe essere interamente presunta.

AGEVOLAZIONI

Correlate a una minor produzione:

- su quote calcolate, non su quota misurata
- coperte da tariffa

Sociali:

- applicabili anche su quota misurata
- Coperte da bilancio comunale

LA TARIFFA CORRISPETTIVA

Struttura di base costi/tariffa

Art. 9 D.M. 20.4.2017. Definizione parte variabile tariffa: ripartizione costi anche:

- qualità servizio reso alla singola utenza
- numero servizi a disposizione anche se non utilizzati

Costi: fissi e variabili (anche PEF)

Ripartizione costi fissi: per natura non in base a quantità rifiuti conferiti da singola utenza

Ripartizione costi variabili:

- in base a misura per RUR
- altri parametri per RD (produttività media ordinaria)

Struttura Tariffa

Tipologia Costi		Ripartizione
Costi fissi		Ka e Kc
		altre metodologie
Costi variabili	Rifiuti non misurati	Kb e Kd
		altre metodologie
	Rifiuti misurati	Costo unitario (€/kg) x kg. conferiti
<p>Legittimo prevedere</p> <ul style="list-style-type: none"> • Confer. medio pres. se dati indisponibili/inattendibili • conferimento minimo presunto 		

TARIFFA E IVA

Art. 4, par. 5, VI Direttiva CEE n. 77/388: “Enti di diritto pubblico non soggetti passivi IVA per attività od operazioni che esercitano in quanto pubbliche autorità, anche quando per tali attività od operazioni, percepiscono diritti, canoni, contributi o retribuzioni...”.

Attività esercitate in quanto pubbliche autorità: svolte da enti di diritto pubblico nel regime giuridico loro proprio, diverso da quello operatori economici privati (CGCE n. 4/89 e 231/1987).

Autorizzazioni per installazione dei mezzi pubblicitarie e concessioni occupazione aree pubbliche: è esercizio di poteri pubblicistici tipici di enti pubblici. No IVA su canoni CIMP e COSAP (**Risol. AE 5.2.2003, n.25 /E**).

TARIFFA E IVA

Gestione servizio rifiuti: attività materiale e non esercizio di poteri pubblicistici.

-**Tassa:** no IVA perché tributo è esercizio potestà impositive (accertamento, riscossione).

-**Tariffa corrispettivo:** non esercizio potestà impositive (diritto privato)

Cass. 16332/2018 e Cass. 32251/2018: IVA su TIA2 in quanto «corrispettivo».

TRIBUTO PROVINCIALE - TEFA

c. 666, l. 147/2013. È fatta salva applicazione TEFA.
Il tributo provinciale, commisurato alla superficie dei locali ed aree assoggettabili a tributo, è applicato nella misura percentuale deliberata dalla provincia sull'importo del tributo.

Art. 19, d.lgs. 504/1992.

c. 2. Tributo commisurato a superficie immobili TARSU

3. TEFA tra 1% e 5% tariffe per unità di superficie TARSU

Interpretazione letterale: no TEFA su tariffa corrispettivo

Interpretazione «funzionale» : applicazione TEFA è fatta salva

NB: è fatta salva anche in TARI (applicata anche su QV Ud)

APPLICAZIONE E RISCOSSIONE

Gestione e riscossione:

- gestore servizio rifiuti (c. 668);
- non è entrata Comune: non in bilancio comunale

Eventuale affidamento «in deroga» affidatario al 31/12/2013 servizio di accertamento TARES, fino scadenza contratto.

Compiti del gestore

Applicazione tariffa: ricezione denunce, invio richieste pagamento, consulenza utenti ecc.

Verifiche e controlli: poteri TARI ammessi come strumenti di prova da codice civile.

Riscossione spontanea: modello f24 (cod. trib. 3950), bollettino di c/c postale (ordinario), strumenti elettronici di pagamento interbancari o postali

Riscossione coattiva, strumenti c.p.c.; ingiunzione fiscale?

ACCERTAMENTO

Contestazioni: non avviso di accertamento, ma messa in mora o contestazione violazione amministrativa.

Termini: non decadenziali ma prescrizione: 5 anni (art. 2948 c.c.)

Rimborso: entro termine prescrizione decennale (indebito oggettivo)

SANZIONI

Sanzione amministrativa art. 9bis L.R. 16/2015: tra € 50 ed € 500, con graduazione in base a violazione commessa ed entità della somma

Irrogazione:

- gestore servizio
- procedura ex L. 689/1981: constatazione, ordinanza-ingiunzione, ecc.

Proventi: contribuiscono copertura costi

FABBISOGNI STANDARD

FABBISOGNI STANDARD

c. 653 l. 147/2013. A partire dal 2018 nella determinazione dei costi di cui al comma 654, il comune deve avvalersi anche della risultanze dei fabbisogni standard.

c. 654. In ogni caso deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio

CHE COSA SONO

FABBISOGNI STANDARD: spesa media dei comuni con analoghe caratteristiche territoriali, socio-demografiche e gestionali.

Scostamento con spesa effettiva: non basta a valutare efficienza di un ente; rilevano anche qualità e quantità servizi offerti.

Sito Open Civitas: riporta per ogni comune al 2013

Fabbisogni Standard

livello standard servizi = quantità di servizi mediamente offerta dagli enti con caratteristiche simili in relazione a ciascuna funzione.

Livelli quantitativi delle prestazioni: confronto differenza spesa storica - fabbisogno standard con differenza servizi offerti - livello standard servizi.

Linee guida MEF edizione 2018 e 2019

Riferimento: non OpenCivitas, ma tabella 2.6. DPCM 29.12.2016

Costo standard tonn. rifiuto = dato medio italiano (294,64€) riparametrato

Costo standard servizio: costo standard x tonnellate previste di rifiuti.

INCIDENZA FS

Fino a 2017: tariffa assicura sempre copertura integrale costi di investimento e di esercizio, a prescindere dai Fabbisogni standard.

Gettito previsto = PEF

Da 2018: Comune deve avvalersi anche dei FS

$F_s > PEF$ Gettito = PEF

**$F_s < PEF$ $FS \leq \text{Gettito} \leq PEF$: compatibile
con piena copertura?**



c. 653 I. 147/2013. Dal 2018 nella determinazione dei costi di cui al comma 654, il comune deve avvalersi anche della risultanze dei fabbisogni standard.

Riferimento non a PEF, ma a costi rilevanti nella determinazione delle tariffe.

Obbligo di esplicitare che e in che modo si sia tenuto conto FS (adeguata motivazione sul punto)

A rischio illegittimità delibere che non vi accennano o con motivazione apparente, illogica o incongrua, anche se già deliberate.

Possibile evidenziare, anche senza incidere su costi PEF:
eventuale tenuità dello scostamento;
costi o circostanze non considerati nei FS (es. perdite su crediti),
variabilità situazioni locali
FS finalità perequative, non valutative PEF
FS è un possibile paradigma di confronto
misure già intraprese o previste in avvicinamento

UTENZE NON DOMESTICHE

RIFIUTI ASSIMILATI

Rifiuti speciali = prodotti da utenze non domestiche

Con composizione simile rifiuti domestici => criteri statali:

- tuttora Delib. Interm. 27.7.1984 (CdS, sez. V, 3941/2014)
- diffida a provvedere: TAR Lazio n. 4611/2017
- bozza D.M.: ancora «alla firma»; adeguamento entro 24 mesi; efficacia norme locali anno successivo da approvazione.

Individuati per quantità e qualità dal comune

Qualità: assimilabili tutti i rifiuti speciali non pericolosi, compresi:

- industriali (Cass. 20646/2007; 27057/2007; 5909/2010)
- agricoli (Cass. 25573/2009; 18418/2005)

Attività florovivaistica (Cass. 18498/2017)

- escluse: aree adibite a coltivazione o deposito di attrezzature e materiali;
- imponibili: locali adibiti vendita o esposizione prodotti agricoli

Attività sanitarie (Cass. 472/2010)

Rifiuti sanitari assimilati: art. 2, c. 1, lett. g) DPR 254/2003

- tassabili superfici producono rifiuti sanitari assimilati
- escluse superfici producono rifiuti non assimilati:
 - *laboratori di analisi*
 - *sale operatorie*
 - *reparto infettivi*
 - *locali tecnici*
 - *parcheggi scoperti gratuiti*

ASSIMILAZIONE PER QUANTITÀ

Delibere prive limite quantitativo: illegittime (Cass. 30719/2011; 9631/2012; 18018/2013; 6902/2014)

=> rifiuti non domestici sono tutti speciali;

Cass. 2271/2018: escluse TARI solo superfici tempestivamente dichiarate come produttive di rifiuti speciali.

LIMITE QUANTITATIVO: può dipendere

- *coefficiente di produttività K_d*
- quantitativo complessivo annuo
- dimensione max contenitori a disposizione

SUPERAMENTO LIMITE QUANTITA'

Da disciplinare nel regolamento

Nella prassi:

- totale deassimilazione superfici
- dovuta TARI; autosmaltimento eccedenza
- parziale detax = $\text{Sup.tot.} \times \text{eccedenza/limite}$
- possibilità per Comune di potenziare servizio, con maggiorazione parte variabile

RIDUZIONE PER RICICLO

c. **649.** Riduzione quota variabile proporzionale quantità rifiuti avviati a riciclo:

- direttamente (autorriciclo)
- tramite soggetto autorizzato

Riciclo (art. 183 T.U.Ambiente): trattamento rifiuti per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per loro funzione originaria o altri fini. Non comprende:

- il recupero di energia
- il trattamento per ottenere combustibili
- il riempimento

Meccanismo applicativo

Definito da regolamento: di solito riduzione quota variabile in proporzione rapporto RR/PT

Dove: RR = Rifiuti riciclati; PT = produzione teorica

Se riciclo > produzione teorica:

- $QV = 0$, no rimborso
- eventuale rimodulazione quota variabile

Tariffa monomia: da definire quota abbattibile

L'ESCLUSIONE PER RIFIUTI

SPECIALI

Co. 649. Nella determinazione della superficie tassabile non si tiene conto di quella parte di essa ove si formano, in via continuativa e prevalente, rifiuti speciali, al cui smaltimento sono tenuti a provvedere a proprie spese i relativi produttori, a condizione che ne dimostrino l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente. Con il regolamento TARI il comune individua le aree di produzione di rifiuti speciali non assimilabili.

RIFIUTI SPECIALI (c. 649)

Intassabile:

- quella parte di superficie (specificità)
- dove si formano in via continuativa e prevalente Rif.spec.
- dimostrazione regolare trattamento
- previa dichiarazione e delimitazione (Cass. 774/2011)

Macchinari: sono normali, ma non necessari né sufficienti

Regolamento individua:

- la «prevalenza», ad. es. riferita a produttività M.O.
- obblighi dichiarativi: individuazione e delimitazione superf.
- obblighi probatori: coretto smaltimento (formulari, MUD)

RIFIUTI SPECIALI (c. 649)

Superfici a produzione mista

- prevalenza RS: detassazione
- non prevalenza RS: tassazione
- obiettive difficoltà a individuare sup. escluse: il regolamento può stabilire riduzioni forfettarie della sup. totale

CONFERIMENTO DI RIFIUTI SPECIALI (c. 649)

Conferimento al servizio pubblico rifiuti urbani di rifiuti speciali non assimilati in assenza di convenzione con il comune o con l'ente gestore del servizio: sanzione penale:

- arresto da 3 mesi a 1 anno o ammenda € 2600-20.000 se rifiuti non pericolosi
- arresto da 6 mesi a 2 anni e ammenda € 2600-20.000 se rifiuti pericolosi

Legittimità convenzione per conferimento rifiuti speciali: corrispettivo e non tassa.

MAGAZZINI

REGOLE ORDINARIE:

- Presunzione di tassabilità (anche Tariffa 3)
- Detassazione per improduttività di rifiuti o per produzione di rifiuti speciali (Ris. 2/F/2014)

REGIME SPECIALE: c. 649, terzo periodo

Co. 649, 3° periodo. Nel regolamento il comune individua:

-i magazzini di materie prime e di merci

-funzionalmente ed esclusivamente collegati all'esercizio di dette attività produttive (aree di produzione di rifiuti speciali non assimilabili)

-ai quali si estende il divieto di assimilazione

Ris. MEF 2/2014 NON ha applicato tale norma.

Norma regolamentare proposta dall'ANCI Emilia-Romagna

«Per i produttori di rifiuti speciali non assimilabili agli urbani non si tiene altresì conto della parte di area dei magazzini, funzionalmente ed esclusivamente collegata all'esercizio dell'attività produttiva, occupata da materie prime e/o merci, merceologicamente rientranti nella categoria dei rifiuti speciali non assimilabili, la cui lavorazione genera comunque rifiuti speciali non assimilabili, fermo restando l'assoggettamento delle restanti aree e dei magazzini destinati allo stoccaggio di prodotti finiti e di semilavorati e comunque delle parti dell'area dove vi è presenza di persone fisiche.»

Inserimento funzionale:

in compendi con aree escluse perché
produttive rifiuti speciali

La detassazione NON riguarda dunque:

- compendi senza sale di lavorazione (es. logistica, attività commerciali);
- compendi con sale di lavorazione non escluse (producono di regola rifiuti assimilati)

Esclusività: a servizio della medesima impresa e dello stesso compendio:

-non se prodotti destinati altra impresa

-non se prodotti destinati altro stabilimento

Estensione divieto assimilazione: magazzini «di carico» materie prime e semilavorati, che daranno luogo a Rif. Speciali nella aree di lavorazione.

Non detassazione per i magazzini prodotti finiti (di regola producono imballaggi)

RIFIUTI DI IMBALLAGGIO

RIFIUTI DA IMBALLAGGIO

(Cass. 6358-59/2016; Cass. 4792-93/2016)

le superfici “*ove si formano, in via continuativa e prevalente, rifiuti speciali*” sono escluse dalla TARI (comma 649, l. 147/2013);

gli imballaggi terziari non possono essere conferiti al pubblico servizio (**art. 43, d.lgs. 22/1997**) e quindi non sono assimilabili agli urbani;

le superfici ove si formano *in via continuativa e prevalente rifiuti da imballaggi terziari* sono dunque escluse dalla TARI.

Sentenze Cassazione: riferimento a normativa recata da Decreto Ronchi (d.lgs. 22/1997).

Decreto Ronchi, abrogato dal 29.04.2016.

Quale normativa è contenuta nel d.lgs. 152/2006, T.U. Ambiente?

ART: 218 T.U. Ambiente: DEFINIZIONI

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;

Imballaggio riutilizzabile: imballaggio o componente di imballaggio che è stato concepito e progettato per sopportare nel corso del suo ciclo di vita un numero minimo di viaggi o rotazioni all'interno di un circuito di riutilizzo.

Rifiuto di imballaggio: ogni imballaggio o materiale di imballaggio, rientrante nella definizione di rifiuto di cui all'articolo 183, comma 1, lettera a), esclusi i residui della produzione.

Art. 218, d.lgs. 152/2006: CLASSIFICAZIONE
imballaggio per la vendita o imballaggio primario
(I1): concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, un'unità di vendita per l'utente finale o per il consumatore;
imballaggio multiplo o imballaggio secondario (I2): concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, il raggruppamento di un certo numero di unità di vendita,
imballaggio per il trasporto o imballaggio terziario:
(I3) 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;

Art. 221, comma 2, d.lgs. 152/2006: gli operatori economici devono provvedere, tramite CONAI, al ritiro di: *rifiuti di imballaggio primari o comunque conferiti al servizio pubblico se della stessa natura e raccolti in modo differenziato*

Art. 221, comma 4, d.lgs. 152/2006: gli utilizzatori:
devono consegnare in luogo di raccolta organizzato dai produttori: imballaggi usati secondari e terziari e rifiuti di imballaggi secondari e terziari;
possono tuttavia conferire i suddetti imballaggi e rifiuti di imballaggio al servizio pubblico, nei limiti derivanti dai criteri determinati ai sensi art. 195, co. 2, lett. e).

Art. 226 d.lgs. 152/2006:

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.

Conclusioni: al pubblico servizio rifiuti:

è possibile conferire *rifiuti di I2* e di I3;

è vietato conferire **I3** riutilizzabili;

è vietato conferire **I2** riutilizzabili, salvo gli imballaggi conferiti in R.D. da dettaglianti.

QUINDI:

Superfici produttive di rifiuti di I2 e I3: tassabili.

Emanando Decreto Minambiente non può deassimilare i rifiuti di imballaggio.

Tuttavia:

Regolamenti Comunali: escludono rifiuti di imballaggio terziari da assimilazione

Giurisprudenza: nega assimilabilità imballaggi terziari.

Come difendere Comune?

Utente ha dichiarato superfici escluse?

No: è tassabile.

Sì: deve dimostrare prevalenza rifiuti I3. Spetta a chi chiede esenzione provarne i presupposti.

NB: Formulari indicano solo composizione non la natura di I1, I2 o I3.

SUPERFICI COMMERCIALI

VENDITA AL MINUTO
VENDITA ALL'INGROSSO
LOGISTICA

VENDITA AL MINUTO

I1: una unità di vendita



I2: plateau in cartone avvolto in pellicola plastica.



Scatole di cartone (**I2**) avvolti da pellicola plastica e su pallet (**I3**).



Scaffale supermercato con **I1**.



Supermercato con **I2**, non destinati ai clienti.



Supermercato con **I2**, non destinati ai clienti.



VENDITA AL MINUTO

I1: di regola prelevati da clienti

I2: di regola restano al punto vendita e non sono riutilizzabili: => rifiuti

I3: in parte riusati (pallet) => non rifiuti

in parte divengono rifiuti (pellicola, cartone, legno di pallet rotto). Rifiuti di legno: 10-15%

Netta prevalenza di Rifiuti di I2 + frazione di I1 + rifiuti «ordinari» da clienti e dipendenti.

Marginalità di Rifiuti di I3 => TASSABILITÀ

Verificare rifiuti conferiti a servizio comunale

VENDITA ALL'INGROSSO

I1: di regola prelevati da clienti

I2: di regola prelevati da clienti

I3: - in parte riusati (pallet) = non rifiuti

- in parte ridotti a rifiuti (pellicola, cartone,
legno di pallet rotto):

Situazione ambigua

NB: Verificare rifiuti conferiti a servizio comunale

LOGISTICA

I1: di regola marginali

I2: di regola marginali

I3: in parte riusati (pallet) = non rifiuti
in parte ridotti a rifiuti (pellicola, cartone,
legno di pallet rotto):

Rifiuti da imballaggio autosmaltiti: di regola marginali su produzione minima presunta =
Superficie x Kd_{\min} => Manca prova prevalenza rifiuti speciali

CREDITI INESIGIBILI

RUOLO DEL DPR 152/1998

Art. 14, co 12, d.l. 201/2001 (TARES):
“Si applicano in via transitoria, ... fino alla data da cui decorre l'applicazione del regolamento di cui al primo periodo del presente comma [nuovo metodo], le disposizioni di cui al DPR 158/1999.”

C. 651, l. 147/2013: *“il comune nella commisurazione della tariffa tiene conto dei criteri determinati dal DPR 158/99.”*

Tener conto: fare riferimento con possibilità di deroga se:
sussistono valide ragioni
non sono incisi i principi portanti del
DPR 158/1999

PRINCIPI PORTANTI DPR 158

Art. 2, comma 2: copertura integrale dei costi (co. 654, l. 147/13);

Superata formula: $\Sigma T_n = (CG + CC)^{n-1} (1 + IP_n - X_n) + CK_n$

Integrale copertura costi: $\Sigma T_n = CG_n + CC_n + CK_n$

Art. 3, comma 1: costi rilevano se e in quanto correttamente rappresentati dal PEF;

Art, 3, comma 2 e 3: suddivisione costi fissi / variabili; composizione tariffa in quota fissa / variabile (ma possibilità tariffa monomia);

Art, 4, comma 1: articolazione tariffa utenza domestica e non domestica; ripartizione costi tra tali categorie “*secondo criteri razionali*”;

Artt. 5 e 6: formule parte fissa e variabile della tariffa

Art. 7, comma 1: riduzione per raccolta differenziata utenze domestiche (anche comma 658);

Art. 7, comma 2: coefficiente di riduzione proporzionale a quantità di rifiuti riciclati (anche comma 649)

art. 8, contenuto e articolazione PEF

Allegato 1: sostanzialmente inderogabile ove esplicita e dà attuazione ad articoli sopra indicati, in particolare individuazione e classificazione dei costi

Allegato 2 non ha ruolo autonomo (glossario e elenco formule).

All. 1, punto 2.1, DPR 158/1999: accantonamenti per rischi su crediti entro limiti fiscali (art. 106, co. 1, TUIR):

0,5% per anno valore nominale crediti
max complessivo 5%

Linee-guida Tares: crediti inesigibili (art. 101 TUIR): diventano *costi* se perdita risulti da elementi “certi e precisi” e in ogni caso:
debitore assoggettato a procedure concorsuali o con accordo di ristrutturazione dei debiti omologato;
credito fino a 2.500 €, dopo sei mesi dalla scadenza;
credito prescritto

Corte dei conti, sez. Toscana par. 73/2015

Nel passaggio da una forma all'altra di prelievo, mutano i relativi presupposti.

Inibito il riporto a nuovo di perdite su crediti se muta il tipo di entrata.

"Ciascuna tariffa deve bastare a sé stessa, e non nascere già gravata da oneri pregressi (relativi a crediti non incassati, originati da tributi risalenti e ormai soppressi), che avrebbero dovuto trovare idonea copertura attraverso adeguati accantonamenti o maggiori previsioni di entrata.

QUINDI: I minori incassi restano a carico al gestore.

Critiche a Corte Conti Toscana

identico presupposto TIA1, TIA2, TARES, TARI;

identica metodologia tariffaria: Dpr 158/1999;

DPR 158/1999: non consente accantonamenti per le perdite se non entro 5%

Corte dei Conti Emilia Romagna par. 104/2015

Quesito: che fare dopo Corte Conti Toscana n. 73/2015?

Risposta: il quesito è inammissibile.

La Corte non può *“peraltro, esimersi, dal rilevare in termini generali l’esigenza di una rimeditazione della metodologia finora adottata per la valorizzazione dei crediti inesigibili in attuazione del principio, di derivazione comunitaria, che impone la integrale copertura del costo del servizio attraverso la tariffa”*.

Corte dei Conti Emilia Romagna par. 104/2015

Prelievi sui rifiuti: sempre applicabile DPR 158/1999: crediti divenuti inesigibili sono costi da coprire con la tariffa dell'anno successivo (allegato 1, punto 1);

Ciò *si aggiunge* a fondo rischi fino al 5% dei crediti;

Accertamento *inesigibilità* giunge spesso dopo anni: onere trasferito su contribuenti diversi

Corte dei Conti Emilia Romagna par. 104/2015

La messa a costo dei crediti divenuti inesigibili appare *“poco coerente, con i principi civilistici di redazione dei bilanci e con le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali”*;
sarebbe preferibile *“una metodologia di valorizzazione dell’inesigibilità che tenga conto dell’andamento storico del fenomeno, adeguandone la misura di anno in anno, sulla base delle percentuali di inesigibilità rilevate sui crediti pregressi di analoga natura”*;
“Trattasi, tuttavia di problematica che involge valutazioni e interventi di carattere normativo sottratti alla competenza della Sezione”.

D.I. 78/2015, conv. l. 125/2015

Inserisce nella l. 147/2013 il comma 654-bis:

Tra le componenti di costo vanno considerati anche gli eventuali mancati ricavi relativi a crediti risultati inesigibili con riferimento alla tariffa di igiene ambientale, alla tariffa integrata ambientale, nonché al tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES)”.

Inesigibili sono costo:
obbligatorietà

Sono costo quando emerge inesigibilità
(101 TUIR)

perdita da elementi “certi e precisi”, es.
assenza beni, irreperibilità;

in ogni caso:

Inizio procedure concorsuali,
omologazione accordo ristrutturazione
debiti;

credito fino a 2.500 € scaduto da almeno 6
mesi (rif. sollecito);

credito prescritto o decaduto

**Inesigibili anche TIA1, TIA2, TARES,
non PARSU**

Problema: sfasamento temporale tra riferibilità e manifestazione inesigibilità

Anno	Costo Produz.	Inesigibil e Storico	Inesigibili A costo	Costo totale
1	1000	100	0	1000
2	1000	100	90	1090
3	1000	100	85	1085
4	1000	100	100	1100
5	1000	100	90	1090

PROPOSTA OPERATIVA

Eliminare vincolo 5% per fondo rischi: non vincolatività sul punto DPR 158/1999

Fondo rischi = IS - IC

IS = inesigibile storico medio

IC = inesigibili a costo

FONDO RISCHI CREDITI

Anno	Inesigibile Storico	Inesigibili A costo	Fondo IS – IC	Costo totale
1	100	0	100 – 0 = 100	1100
2	100	90	100 – 90 = 10	1100
3	100	85	100 – 85 = 15	1100
4	100	100	100 – 100 = 0	1100
5	100	90	100 – 90 = 10	1100
Total e	500	365	135	

$$F = IS - IC \Rightarrow IS = F + IC \Rightarrow \sum IS = \sum F +$$

$$\sum IC$$

SFALCI E POTATURE

Art. 185, co. 1, lett. f), d.lgs, 152/2006, modif. art. 41, l. 154/2016

Non ricadono nella normativa sui rifiuti:

le materie fecali ..., la paglia, gli sfalci e le potature provenienti dalle attività di cui all'art. 184, co. 2, lett. e), e comma 3, lettera a), nonché ogni altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso destinati alle normali pratiche agricole e zootecniche o utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa (...).

sono rifiuti urbani i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali (co. 2, lett. e);

- sono rifiuti speciali i rifiuti da attività agricole e agro-industriali, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 c.c. (co. 3, lett. a).

Conclusione

paglia, sfalci e potature” da aree verdi **non** sono rifiuti se sono destinati alle normali pratiche agricole e zootecniche o utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia ecc.

altrimenti sono rifiuti urbani, oggetto del servizio pubblico

i costi del verde rientrano nel PEF e vanno coperti con la TARI

Formazione IFEL *per i Comuni*



Grazie per l'attenzione

Maurizio Lovisetti

I materiali didattici saranno disponibili su
www.fondazioneifel.it/formazione



Twitter



Facebook



YouTube

