



Gestione rifiuti

il nuovo tributo è una vera semplificazione?

Il “riordino innovativo” operato dalla TARES presenta elementi positivi, nel tentativo di garantire una certa continuità gestionale, ma con risultati non sempre felici

di **Andrea Quaranta**

Consulente ambientale - andrea.quaranta@naturagiuridica.com



La TARES, il nuovo tributo comunale sulla gestione dei rifiuti e sui servizi indivisibili, avrebbe dovuto essere istituita, ai sensi dell’art. 14, comma 1, del DL n. 201/2011, così come modificato dalla L. n. 228/12, a partire dal 1° gennaio 2013 in tutti i Comuni del territorio nazionale, “a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, svolto in regime di privativa pubblica ai sensi della vigente normativa ambientale e dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni”.

Avrebbe dovuto, perché a metà gennaio il Senato ha approvato lo spostamento a luglio della prima rata, che inizialmente era prevista a gennaio ed era già stata spostata ad aprile dalla legge di stabilità.

L’introduzione della TARES risponde all’esigenza di riordinare le modalità di finanziamento dei servizi di gestione dei rifiuti, attraverso la soppressione della TARSU, della TIA-1 (tariffa di igiene ambientale) e della TIA-2 (tariffa integrata ambientale) - che finora hanno “regolato” la materia - oltre che del regime speciale per i Comuni della Regione Campania introdotto dall’art. 11 del DL 195/09, e l’istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi indivisibili (illuminazione, manutenzione, pulizia delle strade, sicurezza resi dal comune).

Un riordino necessario, in considerazione dei numerosi problemi applicativi ed interpretativi che sia la TARSU che le due TIA hanno creato, specie in relazione al passaggio dalla prima (più



L’introduzione della TARES risponde all’esigenza di riordinare le modalità di finanziamento dei servizi di gestione dei rifiuti, in considerazione dei numerosi problemi applicativi ed interpretativi che sia la TARSU che le due TIA hanno creato, dando origine ad un dedalo normativo difficile da comprendere, prima ancora che da applicare.



onerosa per il contribuente) alla seconda (più equa e sostenibile, in teoria); alla giurisdizione; alla natura di tributaria o meno della TIA, e alle relative problematiche concernenti l'assoggettabilità ad IVA; alla sovrapposizione di regimi intertemporali; alle competenze in materia.

Insomma, un dedalo normativo difficile da comprendere, prima ancora che da applicare, nel tempo (successione di leggi) e nello spazio (in ogni Comune vigevano regole diverse le une dalle altre), reso ancora più complicato dalla “manovra di emergenza” contenuta nel DL n. 78 del 2010, con la quale si è affermata la natura non tributaria della tariffa (*“le disposizioni di cui al D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 238, si interpretano nel senso che la natura della tariffa ivi prevista non è tributaria”*), riconosciuta, tuttavia, da una parte della giurisprudenza.

Com'è strutturata la TARES

Il nuovo tributo si articola in due componenti di entrate:

1. la prima è una tassa, che presenta elementi della vecchia TARSU (presupposto, riduzioni e agevolazioni) e della TIA-1 (metodo normalizzato), ed è stata istituita a fronte del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, svolto in regime di privativa dai comuni;
2. la seconda, invece, istituita a fronte dei servizi indivisibili resi dai comuni, ha natura di imposta, non è volta ad imporre un vincolo di destinazione del relativo gettito e, in ultima analisi, si atteggia come una maggiorazione della tassa (0,30 € al metro quadrato, con possibilità per i comuni di elevarla, in funzione della ubicazione e del pregio degli immobili, sino a 0,40 €).

In relazione ai presupposti impositivi per l'applicazione della TARES occorre distinguere fra



gli elementi di continuità e le novità.

Fra i primi il soggetto passivo¹; il presupposto dell'occupazione o della detenzione di locali (gli stessi della TARSU); la figura del soggetto responsabile del tributo per i locali in multiproprietà e per i centri commerciali integrati²; l'esonero delle aree scoperte pertinenziali o accessorie a civili abitazioni e le aree comuni condominiali che non siano occupate in via esclusiva.

Fra le novità:

- la rilevanza del possesso, ma solo *“in caso di utilizzi temporanei di durata non superiore a sei mesi nel corso dello stesso anno solare”* (in questo caso, al fine di semplificare l'applicazione del tributo, l'art. 14, comma 6, prevede che lo stesso sia dovuto *“soltanto dal possessore dei locali e delle aree a titolo di proprietà, usufrutto, uso, abitazione, superficie”*);
- l'applicazione del tributo a tutte le aree scoperte degli operatori economici (immobili industriali, artigianali, commerciali), senza più distinzioni tra aree pertinenziali e aree operative e senza alcuna forma di riduzione.

In sostanza, la struttura della TARES si basa su parametri presuntivi (superficie, numero occupanti) tipici dei prelievi di natura tributaria, anziché sulla misurazione effettiva dei rifiuti prodotti.

¹ “Chiunque possieda, occupi o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani”, con vincolo di solidarietà tra i componenti del nucleo familiare o tra coloro che usano in comune i locali o le aree stesse Art. 14, commi 3 e 5, del DL n. 201/11.

² In tal caso *“il soggetto che gestisce i servizi comuni è responsabile del versamento del tributo dovuto per i locali ed aree scoperte di uso comune e per i locali ed aree scoperte in uso esclusivo ai singoli occupanti o detentori, fermi restando nei confronti di questi ultimi, gli altri obblighi o diritti derivanti dal rapporto tributario riguardante i locali e le aree in uso esclusivo”* (art. 14, comma 7).



Per quanto concerne la determinazione della superficie tassabile, se nella versione di cui al DL 201/11 la superficie delle unità immobiliari a destinazione ordinaria era quantificata in misura pari all'80% della superficie catastale (criterio di difficile applicazione, che in ogni caso avrebbe richiesto il completo allineamento delle banche dati catastali con quelle comunali), la legge n. 228/12 ha previsto che, fino all'attuazione della revisione del Catasto (art. 14, comma 9-bis), *“la superficie delle unità immobiliari a destinazione ordinaria iscritte o iscrivibili nel catasto edilizio urbano assoggettabile al tributo è costituita da quella calpestabile dei locali e delle aree suscettibili di produrre rifiuti urbani e assimilati”* (id est: lo stesso parametro su cui si fondavano i tre prelievi vigenti sino al 2012).

Il legislatore ha previsto un sistema alternativo di tariffazione (tariffa corrispettiva), di natura extratributaria, per *“i Comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico”*, che possono, con regolamento, *“prevedere l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo del tributo”* (comma 29): la disciplina relativa alla tariffa corrispettiva, piuttosto scarsa (commi 30-32), dovrà essere completata dal regolamento comunale istitutivo del prelievo. I commi 15-21 del citato articolo 14 disciplinano le riduzioni tariffarie *ex lege* (“nelle zone in cui non è effettuata la raccolta, il tributo è dovuto in misura non superiore al 40% della tariffa da determinare, anche in maniera graduale, in relazione alla distanza dal più vicino punto di raccolta rientrante nella zona perimetrata o di fatto servita”, comma 16) e quelle che il Comune può determinare con regolamento:

- assicurando, nella modulazione della tariffa, riduzioni per la raccolta differenziata riferibile alle utenze domestiche;
- applicando alla tariffa un coefficiente di ridu-

zione proporzionale alle quantità di rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero;

- rispettando i limiti che la legislazione impone alla potestà regolamentare locale, in particolare per quanto concerne l'impossibilità di modificare gli elementi essenziali della prestazione impositiva; di invadere il campo di azione riservato dalle disposizioni costituzionali alle leggi; di eliminare o modificare in senso peggiorativo per il contribuente le agevolazioni disposte dalla legge (esenzioni, riduzioni, detrazioni), o di modificare in senso peggiorativo per il contribuente i termini decadenziali e prescrizionali stabiliti dalla legge.

Procedura di applicazione

L'applicazione della TARES merita una precisazione.

Nella versione originaria, la normativa prevedeva che il tributo dovesse essere riscosso obbligatoriamente dai Comuni, mentre nessun cenno veniva fatto all'affidatario del servizio di gestione:

Il pagamento - esclusivamente al Comune - della TARES (e della tariffa corrispettiva), dovrà avvenire obbligatoriamente attraverso il modello/sistema F24, in quattro rate trimestrali (o in un'unica rata entro il mese di giugno).

stante l'impossibilità giuridica di porre un rimedio a tale esclusione (art. 52 del D.Lgs. n. 446/97) attraverso una delibera comunale, gli operatori economici e l'ANCI avevano chiesto al legislatore di inserire la figura del gestore del servizio, a regime, della procedura di applicazione del tributo. Il legislatore ha accolto parzialmente tale richiesta, prevedendo (comma 35) che i Comuni, in deroga al cit. art. 52 del D.Lgs. n. 446/97, *“possono affidare, fino al 31 dicembre 2013, la gestione del tributo o della tariffa [...] ai soggetti che, alla data del 31 dicembre 2012, svolgono, anche disgiuntamente, il servizio di gestione dei rifiuti e di accertamento e riscossione della TARES, della TIA-1 o della TIA-2”*.





LE COMPETENZE DEI COMUNI

In relazione ai poteri del Comune, il cit. art. 14, comma 22, del DL 201/11, ha stabilito che il consiglio comunale determina, con regolamento, la disciplina per l'applicazione del tributo, concernente tra l'altro:

- la classificazione delle categorie di attività con omogenea potenzialità di produzione di rifiuti;
- la disciplina delle riduzioni tariffarie;
- la disciplina delle eventuali riduzioni ed esenzioni;
- l'individuazione di categorie di attività produttive di rifiuti speciali alle quali applicare, nell'obiettivo difficoltà di delimitare le superfici ove tali rifiuti si formano, percentuali di riduzione rispetto all'intera superficie su cui l'attività viene svolta;
- i termini di presentazione della dichiarazione e di versamento del tributo.

A partire dal 2014, e salvo proroghe, l'affidamento diretto, al di fuori delle regole concorrenziali, lascerà il posto al nuovo regime, fondato su procedure a evidenza pubblica e sull'iscrizione dell'affidatario dell'entrata, nell'apposito albo dei soggetti abilitati.

Il pagamento - esclusivamente al Comune - della TARES (e della tariffa corrispettivo), dovrà avvenire obbligatoriamente attraverso il modello/sistema F24, in quattro rate trimestrali (o in un'unica rata entro il mese di giugno).

Il prototipo di regolamento

Nel recente "prototipo" di regolamento per l'istituzione e l'applicazione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, pubblicato dal dipartimento delle finanze, l'Amministrazione finanziaria, sia pure senza alcuna pretesa di vincolatività o di completezza, ha voluto mettere a disposizione degli enti locali uno strumento utile per procedere all'adozione di tale atto regolamentare, che le stesse amministrazioni potranno modificare nel modo che riterranno più opportuno, a patto che le modifiche e/o integrazioni siano *"conformi ai limiti che la legislazione pone alla potestà regolamentare locale"*.

Senza entrare nel dettaglio dei contenuti presenti nel "prototipo", occorre segnalare che l'art. 33 delinea i poteri del Comune riproducendo il disposto dei commi 36-38, del cit. art. 14, relativi:

- a. alla designazione, da parte del Comune, di un "funzionario responsabile del tributo co-

munale sui rifiuti e sui servizi, a cui sono attribuiti tutti i poteri per l'esercizio di ogni attività organizzativa e gestionale, compreso quello di sottoscrivere i provvedimenti afferenti a tali attività, nonché la rappresentanza in giudizio per le controversie relative al tributo stesso";

- b. ai poteri del funzionario, ai fini della verifica del corretto assolvimento degli obblighi tributari.

Il medesimo articolo specifica inoltre che *"ai fini dell'attività di accertamento, il Comune, per le unità immobiliari a destinazione ordinaria iscritte o iscrivibili nel catasto edilizio urbano, può considerare, sino all'attivazione delle procedure di allineamento tra dati catastali e i dati relativi alla toponomastica e la numerazione civica interna ed esterna, come superficie assoggettabile al tributo quella pari all'80 per cento della superficie catastale determinata secondo i criteri stabiliti dal regolamento di cui al DPR 23 marzo 1998, n. 138"*.

In sostanza, al funzionario responsabile del TARES sono attribuiti:

- una competenza in sede amministrativa (poteri per l'esercizio di ogni attività organizzativa e gestionale, compreso quello di sottoscrivere i provvedimenti afferenti a tali attività) e giurisdizionale (potere di rappresentanza in giudizio dell'ente per le controversie relative al tributo stesso, che si aggiunge a quello ordinario del Sindaco e del dirigente dell'Ufficio tributi o del titolare di corrispondente posizione organizzativa), cui si aggiunge
- un potere di verifica dell'adempimento degli obblighi dichiarativi;
- la possibilità (nel caso di mancata collaborazione del contribuente od altro impedimento alla diretta rilevazione) di ricorrere a presunzioni gravi, precise e concordanti e di considerare – ai fini dell'accertamento e per le unità immobiliari a destinazione ordinaria iscritte o iscrivibili nel catasto edilizio urbano, e fino all'attivazione delle procedure di allineamento tra dati catastali e i dati relativi alla toponomastica e la numerazione civica interna ed esterna – come superficie assoggettabile al tributo l'80% della superficie catastale di cui al DPR 138/1998.

Nelle "Linee guida per la redazione del piano finanziario e per l'elaborazione delle tariffe", infine, il Dipartimento delle finanze ha affermato che *"l'ente gode di ampi spazi di discrezionali-*



tà nella scelta dei valori dei coefficienti e quindi non può essere vincolato a valori meccanicamente determinati sulla base da specifiche indagini volte a rilevare l'attitudine media ordinaria a produrre rifiuti delle varie categorie di utenza ubicate sul territorio ... va comunque evitato che il comune possa arbitrariamente e immotivatamente individuare valori massimi per talune categorie e minimi per altre, pur all'interno dei limiti individuati dal D.P.R. 158/99".

Le sanzioni

Il legislatore ha previsto sanzioni di diversa misura (che possono andare dal 50 al 200 per cento del tributo non versato) nel caso di omesso o insufficiente versamento del tributo risultante dalla dichiarazione; omessa presentazione della dichiarazione; infedele dichiarazione o mancata, incompleta o infedele risposta al questionario (che il funzionario responsabile può inviare ai contribuenti) entro il termine di sessanta giorni dalla notifica dello stesso (in questo caso le sanzioni vanno da 100 € a 500 €).

Le sanzioni sono ridotte ad un terzo se, entro il termine per la proposizione del ricorso, interviene acquiescenza del contribuente, con pagamento del tributo, se dovuto, della sanzione e degli interessi. Infine, rimane salva la facoltà del Comune di deliberare con regolamento, circostanze attenuanti o esimenti nel rispetto dei principi stabiliti dalla normativa statale.

Il nuovo tributo: luci e ombre

L'entrata in vigore della TARES, come s'è detto, è dettata soprattutto dalla necessità di riordinare un dedalo normativo difficile da comprendere, prima ancora che da applicare: tuttavia, neanche questo nuovo tributo è esente da critiche, e dà luogo ad alcune problematiche.

Tempistica

Innanzitutto, dal punto di vista temporale, occorre evidenziare che la legge n. 11/2013, di conversione del DL n. 1/13, ha differito a luglio la scadenza per il pagamento della prima rata del 2013: considerato che il termine per l'approvazione dei bilanci di previsione 2013 (dunque, anche delle tariffe dei tributi) è stato fissato al 30 giugno 2013, e che non è peregrino immagina-

re che, come sovente accade, i Comuni concludano (quando riusciranno a farlo) l'iter di recepimento della TARES *in limine*, è verosimile ipotizzare una difficoltà logistica di predisporre gli avvisi di pagamento del tributo in tempo per il termine di luglio.

Per superare questa ipotetica (ma concreta) eventualità, i Comuni potrebbero adottare, con delibera a contenuto regolamentare, una specifica clausola in base alla quale stabilire che il versamento di luglio si effettui sempre in proporzione all'importo corrisposto nel 2012, differendo alla rata successiva l'applicazione del tributo, previa spedizione di appositi avvisi di pagamento da parte del Comune.

Congruità

Una seconda problematica riguarda la seconda componente del tributo, l'imposta. Come s'è fatto cenno, l'imposta si atteggia come una maggiorazione della tassa. Il *punctum dolens* riguarda il fatto che l'imposta è parametrata alla stessa base imponibile della tassa: un indice che, oltre a non rappresentare un congruo indice di ricchezza, esenta in modo illogico tutte le superfici produttive di rifiuti speciali.

Gestione

In relazione all'affidamento, non è chiaro come possano raccordarsi l'obbligo della riscossione intestata al Comune, da un lato, con la possibilità di affidare la gestione della TARES all'affidatario dei servizi, mentre per quanto concerne i presupposti – in parte innovativi – occorre segnalare la non semplice integrazione fra gli aspetti propri della *ex TARSU* (dalla quale mutua le modalità gestionali) e quelli della *ex TIA* (in relazione alle modalità di costruzione della tariffa, articolata in una quota fissa e in una quota variabile), e il fatto che, in ogni caso, i parametri presunti adottati sono ancora tipici di un prelievo di tipo tributario, non commisurato alla effettiva quantità di rifiuti prodotta, che invece dovrebbe essere *maggiormente* valorizzata, per consentire, anche per questa via, la promozione e lo sviluppo (per il più celere e certo raggiungimento) delle molteplici sostenibilità. In definitiva, un "riordino innovativo" che presenta tanti elementi di continuità, in un tentativo di garantire una certa continuità gestionale, ma con risultati non sempre felici. ■