

MEMORIA

A.S. 2144

**Conversione in legge del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, recante
misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori
economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse
all'emergenza COVID-19**

**Senato della Repubblica
Commissioni riunite Bilancio e Finanze**

Aprile 2021

Sommario

Premessa	3
1. Adeguamento della TARI (L. 147/2013) alle disposizioni introdotte dal D.lgs 116/2020 nel D.lgs 152/2006	3
2. Proposte emendative	6

Premessa

Al fine di rendere la TARI conforme ai principi della normativa ambientale sulla gestione dei rifiuti a seguito del recepimento della direttiva 2018/851 avvenuto con il D.lgs 116/2020, si rende necessario apportare modifiche alla L. 147/2013 che la istituisce ed un conseguente raccordo con il D.lgs 152/06, volto a permettere la detassazione alle attività economiche che avviano a recupero i rifiuti tramite operatori privati e che pertanto scelgono di non avvalersi del servizio pubblico.

1. Adeguamento della TARI (L. 147/2013) alle disposizioni introdotte dal D.lgs 116/2020 nel D.lgs 152/2006

L'articolo 238 del D.lgs 152/06 ha introdotto la “tariffa per la gestione dei rifiuti urbani” (indicata come “**tariffa integrata ambientale**” o TIA2) che ha natura privatistica ed è pertanto soggetta a Iva. L'attuazione concreta della TIA2 è stata tuttavia differita (dal comma 11 dell'art. 238 citato) fino all'emanazione di un apposito decreto attuativo, che non è mai stato emanato. Nelle more dell'emanazione di tale decreto è stata disposta (sempre ai sensi del comma 11 citato) l'applicazione delle norme regolamentari vigenti.

La **Legge 127 dicembre 2013 n.147** è istitutiva della **TARI**. L'art. 1, comma 651, della L. 147/2013 prevede che “*Il comune nella commisurazione della tariffa tiene conto dei criteri determinati con il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158*”. Per determinazione della tariffa il D.P.R. 158/99 dispone che la stessa è composta da una parte fissa, determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, e da una parte variabile, rapportata alle quantità di rifiuti conferiti. La tariffa inoltre è articolata nelle fasce di utenza domestica e non domestica, ha natura tributaria ed il Comune può definire le tariffe del tributo seguendo il **metodo normalizzato** (D.P.R. 158/1999), ovvero con il “**criterio medio-ordinario**” previsto dal comma 652 dell'articolo 1 della legge 147/2013, tale criterio medio-ordinario deve essere tale da ottenere tariffe coerenti con il principio comunitario del “*chi inquina paga*”. Le tariffe sono approvate dal Consiglio comunale, in conformità al piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani, e deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio. In merito alla detassazione, il Comune ha la possibilità di ridurre con regolamento la parte variabile del tributo in proporzione alle quantità che i produttori stessi dimostrino di avere avviato al riciclo direttamente o tramite soggetti autorizzati. Quindi la Tari “dovrebbe” essere rapportata ai

rifiuti prodotti dall'utenza non domestica e l'eventuale detassazione resta nella discrezionalità dei Comuni.

L'articolo 1, comma 668, della legge n. 147/2013 stabilisce che i Comuni se hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico, possono prevedere l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo della Tari, Cioè possono adottare la cosiddetta **"tariffazione puntuale"**. La tariffa corrispettiva ha natura patrimoniale e quindi soggetta ad Iva.

L'approvazione delle tariffe predisposte dai Comuni spetta all'Autorità di regolazione in materia di energia e ambiente (**ARERA**), come previsto dall'articolo 1, comma 527 della legge 205/2017¹.

La gran parte dei Comuni italiani adottano la TARI mentre, secondo i dati del rapporto rifiuti urbani 2020 dell'Ispra, i Comuni che, nel 2019, adottano il sistema di tariffazione puntuale (TP) del servizio di gestione dei rifiuti urbani sono stati solo 872 per una popolazione complessiva di 6.494.285 abitanti (11,0% del totale dei Comuni italiani e 10,8% della popolazione).

Il costo medio pro capite per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati degli ultimi anni, cioè da quando è in vigore la TARI (dati rapporto rifiuti urbani Ispra), è il seguente

- 2015: 167,97 euro/ab*a - produzione rifiuti = 29.524.341 tonnellate - RD = 47,5 %
- 2016: 166,84 euro/ab*a - produzione rifiuti = 30.112.079 tonnellate - RD = 52,5 %
- 2017: 171,19 euro/ab*a - produzione rifiuti = 29.572.175 tonnellate - RD = 55,5 %
- 2018: 174,48 euro/ab*a - produzione rifiuti = 30.158.280 tonnellate - RD = 58,2 %
- 2019: 175,79 euro/ab*a - produzione rifiuti = 30.078.697 tonnellate - RD = 61,3%

Nel 2009 era pari 136,24 euro/ab*a (produzione rifiuti = 32.109.910 tonnellate – RD =33,6%). Il costo medio pro capite della gestione rifiuti urbani, e conseguentemente la TARI, è pertanto in costante crescita, indipendentemente dalla produzione dei rifiuti e malgrado l'incremento della percentuale di raccolta differenziata e del conseguente avvio a recupero/riciclo dei rifiuti. Ciò a conferma di come negli anni sia stato disatteso il principio "chi inquina paga" e di come la TARI abbia assunto i connotati di una tassa e non di una tariffa.

L'Osservatorio Tasse Locali di Confcommercio nel rapporto sui rifiuti recentemente pubblicato ha evidenziato come nel 2020, nonostante il blocco delle attività economiche a causa dell'emergenza Covid e la conseguente drastica riduzione della quantità di rifiuti prodotta, il costo totale della TARI sia aumentato, con un incremento dell'80% negli ultimi 10 anni. Analisi confermata anche dalle dichiarazioni di Coldiretti.

¹ L'Arera ha il compito di definire il 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 "chi inquina paga".

Nel caso della tariffazione puntuale, come riportato nel Rapporto Rifiuti Urbani Ispra 2020, il costo totale pro capite medio nei Comuni che la adottano, è stato pari a 139,28 €/abitante. Quindi di gran lunga inferiore alla media complessiva dello stesso anno e pertanto dai Comuni che adottano la Tari. In merito al sistema di tariffazione puntuale nel rapporto Ispra è riportato quanto segue: “...*questo sistema di tariffazione che, oltre ad essere considerato tra gli strumenti più idonei ad assicurare la corretta applicazione della gerarchia europea per la gestione dei rifiuti, dalla prevenzione allo smaltimento, **risponde pienamente ai principi europei “chi inquina paga” e “paga per quello che butti (PAYT - “Pay-As-You-Throw”)**”, basato sull’utilizzo di sistemi di rilevazione e quantificazione della produzione dei rifiuti, riferiti a ogni singola utenza-servita. La scelta da parte dei soggetti interessati, di investire sul sistema della tariffazione puntuale risulta essere una strategia virtuosa che implica un radicale mutamento di prospettiva: il passaggio da un sistema economico “lineare” a uno “circolare”. Esso si basa sull’utilizzo di soluzioni sostenibili di gestione dei rifiuti, per perseguire l’obiettivo della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, in accordo con un nuovo approccio di politica economica sulla base del quale l’Unione Europea sta orientando la propria strategia ambientale: “L’economia circolare”.* In sintesi tale sistema è quello che dovrebbe essere adottato.

La situazione che adesso si è venuta a creare è pertanto la seguente: la normativa sui rifiuti riguarda una modalità di tariffazione che è stata ad oggi disattesa malgrado sia in linea con il principio di natura corrispettiva della tariffa e da quanto introdotto dal D.lgs 116/2020 che prevede, nel comma 10 dell’art. 238, l’esclusione dalla corresponsione della componente tariffaria per le quantità di rifiuti recuperabili gestiti tramite un operatore privato. Aspetto che rischia di rimanere inapplicato. I Comuni continuano ad applicare la TARI che, come si evince dai dati sopra riportati, è sempre in aumento malgrado l’incremento dei rifiuti avviati a recupero/riciclo. Quindi, siamo diventati più virtuosi in termini di percentuali di recupero e riciclo ma a ciò non è corrisposto una riduzione dei costi. Inoltre, le novità introdotte dal D.lgs 116/2020 che ha recepito la direttiva europea 2018/851, impattano anche sulla L. 147/2013 poiché sono stati modificati elementi del D.lgs 152/06 a cui essa faceva riferimento, come l’eliminazione dell’assimilazione [soppressa la lettera g) comma 2 art. 198 D.lgs 152/06] e della privativa ai Comuni sui rifiuti c.d. “simili” prodotti dalle utenze non domestiche, le quali possono ora avvalersi di operatori privati per la gestione dei rifiuti ed essere escluse dalla corresponsione della componente tariffaria [art. 198 e art. 238 Dlgs 152/06]. L’obbligo di detassazione è sancito nel D.lgs 152/06 e non può essere demandato alla discrezionalità dei Comuni.

Pertanto, visto che il principio da perseguire deve essere quello del “Pay-As-You-Throw” e la tariffa deve avere natura corrispettiva (cioè si paga se ci si avvale del gestore pubblico ed in base al servizio richiesto ed offerto) occorre apportare modifiche alla L. 147/2013 istitutiva della TARI e al Dlgs 152/06 come riportato nelle seguenti proposte emendative.

2. Proposta emendativa

(Adeguamento della Tassa sui rifiuti (TARI) di cui alla L. 147/2013 alle disposizioni introdotte dal D.lgs 116/2020 nel D.lgs 152/06)

Dopo l'articolo 10 è inserito il seguente: Art. 10-bis La legge 147/2013, a seguito delle disposizioni introdotte dal D.lgs 116/2020 nel D.lgs 152/06, è modificata come segue:

Al comma 645 dell'art. 1 della L. 147/2013 “Fino all’attuazione delle disposizioni di cui al comma 647, la superficie delle unità immobiliari a destinazione ordinaria iscritte o iscrivibili nel catasto edilizio urbano assoggettabile alla TARI è costituita da quella calpestabile dei locali e delle aree suscettibili di produrre rifiuti domestici nonché di rifiuti simili solo se conferiti dal produttore al gestore del servizio pubblico.”

Al comma 649 dell'art. 1 della L. 147/2013 “Nella determinazione della superficie assoggettabile alla TARI non si tiene conto di quella parte di essa ove si formano, in via continuativa e prevalente, rifiuti speciali, al cui recupero e smaltimento sono tenuti a provvedere a proprie spese i relativi produttori, a condizione che ne dimostrino l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente. Per i produttori di rifiuti simili ai rifiuti domestici, nella determinazione della TARI non è dovuto il tributo se il produttore dimostra di averli avviati a recupero direttamente o tramite soggetti autorizzati. Alle aree di produzione di rifiuti speciali e ai magazzini di materie prime e di merci funzionalmente ed esclusivamente collegati all'esercizio di dette attività produttive e anche alle aree di produzione di rifiuti simili si estende il divieto di privativa.”

Al comma 662 dell'art. 1 della L. L. 147/2013 “Per il servizio di gestione dei rifiuti simili prodotti da soggetti che occupano o detengono temporaneamente, con o senza autorizzazione, locali od aree pubbliche o di uso pubblico, se tali rifiuti sono conferiti al gestore del servizio pubblico i comuni stabiliscono con il regolamento le modalità di applicazione della TARI, in base a tariffa giornaliera. L'occupazione o la detenzione è temporanea quando si protrae per periodi inferiori a 183 giorni nel corso dello stesso anno solare.”

Relazione illustrativa

Si rende necessario adeguare la Legge 127 dicembre 2013 n.147 istitutiva della TARI (Legge di Bilancio 2014) alle disposizioni introdotte, con decorrenza 1 gennaio 2021, nel D.Lgs del 3 aprile 2006 n.152, dal D.Lgs del 3 settembre 2020 n.116 che ha modificato le definizioni [art. 183 Dlgs 152/06], eliminato l'assimilazione [soppressa la lettera g) comma 2 art. 198 D.lgs 152/06] e levato quindi la privativa ai Comuni sui rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche stabilendo inoltre che i rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche che saranno avviati a recupero tramite soggetti terzi

privati dovranno essere esclusi dalla corresponsione della componente tariffaria [art. 198 e art. 238 Dlgs 152/06].

(Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani)

All'articolo 238 del D.lgs 152/06 sono apportate le seguenti modifiche:

Aggiungere al comma 1 dopo *“Chiunque posseda o detenga a qualsiasi titolo locali, o aree scoperte ad uso privato o pubblico non costituenti accessorio o pertinenza dei locali medesimi, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale, che producano rifiuti urbani, è tenuto al pagamento di una tariffa”* il seguente:

“solo se tali rifiuti sono conferiti al servizio pubblico di raccolta.”

Aggiungere al comma 10 dopo *“Le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani di cui all'articolo 183 comma 1, lettera b-ter) punto 2, che li conferiscono al di fuori del servizio pubblico e dimostrano di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi sono escluse dalla corresponsione”* il seguente:

“della TARI e, laddove sono vigenti altri sistemi di tariffazione, dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti. Resta ferma, in ogni caso, l'intassabilità delle aree sulle quali si svolgono lavorazioni industriali o artigianali o, comunque, delle aree che per loro natura sono generalmente produttive in via prevalente di rifiuti speciali”

Nel comma 10 **eliminare** il seguente periodo:

“...le medesime utenze effettuano la scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato per un periodo non inferiore a cinque anni, salva la possibilità per il gestore del servizio pubblico, dietro richiesta dell'utenza non domestica, di riprendere l'erogazione del servizio anche prima della scadenza quinquennale.”

Relazione illustrativa

Occorre inserire nell'articolo 238 anche il richiamo alla TaRi di cui alla L. 147/2013, al fine di garantire anche alle utenze non domestiche situate in Comuni che la adottano e che avviano a recupero i rifiuti tramite operatori privati, la corretta detassazione se il servizio non viene affidato dal gestore pubblico.

Per quanto riguarda la parte dell'art. 238 inerente la durata del servizio si chiede di eliminare il vincolo della durata (5 anni) poiché esso limita la libertà di scelta un'attività economica che, nell'individuare l'operatore cui affidare la gestione dei rifiuti prodotti, deve poter discutere anche della durata del servizio, da lasciare pertanto alla contrattazione fra i due soggetti in questione: il

produttore del rifiuto e chi eroga il servizio (sia esso un gestore pubblico o privato). Anche l' Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato nella segnalazione inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri in merito a *“Proposte di riforma concorrenziale, ai fini della Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza anno 2021“*, nel paragrafo inerente *“Il ruolo della concorrenza nella promozione di un'economia circolare nel settore dei rifiuti“*, al fine di promuovere una maggiore concorrenza nella filiera della gestione dei rifiuti nell'ottica di favorire il perseguimento degli obiettivi conseguenti alla diffusione dell'economia circolare, propone l'eliminazione della durata quinquennale prevista dal comma 10 dell'art. 238.