

Ai Sindaci

Ai Responsabili Ufficio Tributi

Ai Responsabili Ufficio Ragioneria

Bologna 6 dicembre 2012

Prot. 157

Oggetto: TARES – Prime indicazioni operative

1. Quadro normativo di riferimento

La disciplina del tributo sui rifiuti e i servizi comunali (Tares) è contenuta nell'art. 14 del DI 201/2011, il quale è in questo periodo oggetto di vari e significativi tentativi di modifica che potrebbero stravolgere completamente l'attuale assetto normativo con notevoli implicazioni operative, sia per i comuni che nel 2012 gestiscono un prelievo di natura tributaria (Tarsu e Tia 1) sia per quelli con prelievo avente natura di corrispettivo (Tia 2).

Tra i vari tentativi di modifica, si segnala:

- a) l'intervento sul comma 29, che attualmente prevede la possibilità, per i comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità dei rifiuti conferiti al servizio pubblico, di prevedere l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva. Gli interventi di modifica, che mirano ad introdurre criteri meno stringenti per l'applicazione della tariffa corrispettivo¹, sono contenuti nel progetto di legge di modifica al Dlgs 152/2006, approvato dalla Commissione Ambiente della Camera (A.C. 4240-B), ma che deve essere approvato ancora in aula, e successivamente dal Senato;
- b) interventi di modifica proposti da ANCI, che mirano a modificare in vari punti la normativa, prevedendo anche la possibilità di affidare direttamente la riscossione

¹ Il nuovo comma 29 risulterebbe così riformulato. «I comuni che applicano sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o che realizzano sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso possono, con regolamento, prevedere l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo del tributo».



della Tares al gestore, che tratterrebbe tutta l'entrata; gli emendamenti sono proposti al disegno di legge di stabilità;

c) interventi contenuti in proposte emendative del Ministero dell'economia e delle finanze, sempre al disegno di legge di stabilità, non ancora ufficializzate, che in parte recepiscono emendamenti proposti dalla stessa ANCI, e che si possono così sintetizzare:

a. modifica della superficie tassabile; si prevede come criterio quello della superficie calpestabile, considerando comunque valide quelle già dichiarate ai fini Tarsu, Tia 1 e Tia 2; il criterio dell'80% della superficie catastale può essere utilizzato dai comuni in sede di accertamento;

b. versamento Tares solo con F24; si modifica il comma 35 prevedendo l'obbligo, in deroga all'art. 52 del DLgs 446/1997, di riscuotere sia la Tares tributo che la Tares corrispettivo, oltre che la maggiorazione per i servizi indivisibili, esclusivamente tramite F24, precompilato dal comune; si conferma che il versamento del tributo e della maggiorazione siano effettuati esclusivamente al comune;

c. conferma delle scadenze; si confermano le scadenze di pagamento di gennaio, aprile, luglio ed ottobre, prevedendosi altresì che la maggiorazione standard di 0,30 euro/mq sia pagata con le prime tre rate, mentre il pagamento dell'eventuale incremento deliberato dal Comune sia effettuato con la quarta rata.

d. approvazione piano finanziario; si prevede che il piano finanziario sia approvato "dal consiglio comunale o da altra autorità competente a norma delle leggi che disciplinano la materia".

2. Regolamento Tares

È evidente come tutte le proposte sopra sintetizzate modificano significativamente il quadro normativo oggi vigente e conseguentemente appare opportuno, quantomeno in attesa dell'approvazione della legge di stabilità, rinviare ogni decisione in merito alla modalità di gestione.

Entro dicembre, o comunque entro la metà di gennaio, appare opportuno calendarizzare l'approvazione di una delibera di Consiglio Comunale che modifichi - in attesa del definitivo assetto della normativa di riferimento - il termine di scadenza della prima rata di gennaio, sempre che venga confermato il potere del comune di disporre in tal senso.

Per quanto riguarda il regolamento Tares, Anci Emilia Romagna ha collaborato fattivamente alla stesura del regolamento predisposto da IFEL/ANCI e che sarà pubblicato a breve. Ciò non toglie che si valuterà l'opportunità di pubblicare un proprio regolamento tipo.

3. Approvazione tariffe e piano finanziario

L'art. 14, comma 23 del DI 201/2011, assegna al Consiglio comunale il potere di approvare le tariffe del tributo, in conformità al piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani "redatto" dal gestore dei rifiuti e "approvato" dall'autorità competente.



Come noto, a causa della mancata approvazione del regolamento ministeriale previsto dal comma 12 dell'art.14, che avrebbe dovuto stabilire i criteri per l'individuazione del costo del servizio di gestione dei rifiuti e per la determinazione della tariffa, occorre far riferimento, in via transitoria al DPR 158/1999, ovvero al regolamento di attuazione della Tia 1, utilizzato, sempre in via transitoria, anche per l'applicazione della Tia 2.

A differenza della Tia 1 e Tia 2, tuttavia, l'intero ciclo della gestione dei rifiuti non è più gestito da un solo soggetto, il gestore, ma da almeno due soggetti, ovvero gestore e comune. Il comune, infatti, sostiene tutti i costi di riscossione (CARC) ed eventualmente altri costi legati alla gestione operativa, come quelli di gestione dei centri di raccolta.

Si pone quindi il problema di chi sia competente ad approvare il piano finanziario relativo alle singole fasi del processo. Sul punto, la soluzione più aderente al quadro normativo è quella che vede approvare da parte dell'ato regionale (Atersir) il solo piano finanziario redatto dal gestore, limitato ai costi sostenuti dal gestore stesso.

A sostegno di quanto affermato si richiama l'attenzione sul fatto che il comma 23 prevede in capo all'ato l'approvazione del piano finanziario redatto dal gestore ed ovviamente tale piano non può includere i costi sostenuti dal comune.

Peraltro, proprio con riferimento al DPR 158/1999, il Ministero dell'ambiente, con circolare, 7 ottobre 1999, n. GAB/99/17879/108, ha previsto allorché la gestione del servizio è svolta sia da parte del comune che di altri soggetti, e stante l'unicità del prelievo, che l'approvazione è in capo al soggetto titolare della funzione, ovvero il comune.

A ciò si aggiunga che l'art. 3 del DPR 158/1999 prevede espressamente che *«gli enti locali individuano il costo complessivo del servizio e determinano la tariffa, anche in relazione al piano finanziario degli interventi relativi al servizio e tenuto conto degli obiettivi di miglioramento della produttività e della qualità del servizio fornito e del tasso di inflazione programmato»*

Anche le disposizioni contenute nella legge regionale 23/2011 non appaiono vincolanti. È evidente, infatti, che la legge regionale è strutturata in modo da dare attuazione alla Tia 2 di cui al DLgs. 152/2006, tant'è che è ancora attribuito, dall'art. 8, comma 6, ai Consigli locali il potere di definire ed approvare le tariffe all'utenza.

D'altro canto, è ben noto che la legge regionale non può modificare un tributo statale, qual è la Tares.

In definitiva, si ritiene che le tariffe debbano essere approvate dal Consiglio Comunale avendo riguardo sia ai costi del gestore, validati da Atersir, sia ai costi sostenuti direttamente dall'ente.

Sulla determinazione del CARC (costi amministrativi per accertamento, riscossione e contenzioso) si richiama l'attenzione sulla necessità di computare non solo le spese dirette di personale e riscossione, ma anche una previsione della quota di insoluto, gli ammortamenti, il software e una quota di costi indiretti comunque riferibili al centro di costo Tares, quali, a titolo esemplificativo, la quota parte del dirigente, dei costi di funzionamento dell'ente, dei costi dello spazio, etc. Naturalmente, per i comuni attualmente a Tia sarebbe opportuno, nel primo anno di applicazione, non superare, ove possibile, l'ammontare di CARC incluso nel piano finanziario 2012.



4. Tariffa corrispettivo

L'attuale disciplina prevede la possibilità di applicare una tariffa corrispettivo allorquando il Comune è in grado di attestare l'esistenza di sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti conferiti al pubblico servizio.

Si richiama l'attenzione sulla delicatezza della materia, anche alla luce della dubbia legittimità costituzionale di tale norma, che potrebbe riproporre fra qualche anno la querelle sull'applicabilità dell'IVA ad un prelievo che di fatto non può avere natura di corrispettivo.

Infatti, le motivazioni² che hanno portato la Corte Costituzionale, sentenza n. 238/2009, ad attribuire alla Tia la natura di entrata tributaria porterebbero pacificamente a considerare di natura tributaria anche il prelievo previsto dal comma 29, sebbene qualificato dalla legge come corrispettivo.

Ciò detto, si ritiene, anche alla luce dei criteri direttivi previsti dalla Consulta, che la tariffa corrispettivo sia applicabile esclusivamente nel caso in cui sussistano sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti conferiti dai singoli utenti. A tal fine, ad esempio, si ritiene che sistemi di misurazione dei rifiuti conferiti da un intero condominio non soddisfino il requisito di legge, in quanto vi deve essere una diretta correlazione tra la misurazione ed il soggetto tenuto al pagamento della tariffa.

Parimenti, non sussistono sistemi di misurazione puntuale, quando la misurazione viene fatta solo con riferimento ad una sola categoria di rifiuti conferiti (indifferenziato, umido, plastica, carta, vetro).

Anche nel caso di sussistenza di sistemi di misurazione puntuale di tutti i rifiuti conferiti non vi è alcun obbligo del Comune di applicare la tariffa corrispettivo.

Nel caso di applicazione della tariffa corrispettivo, si ritiene che il parere di regolarità tecnica della delibera che attesta la sussistenza di sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti conferiti non sia di competenza del responsabile del servizio tributi ma di quello del servizio ambiente.

5. Criteri di determinazione della tariffa del tributo

Nelle more della definizione del quadro normativo di riferimento, i Comuni devono attivarsi per terminare alcuni procedimenti comunque necessari.

Per i Comuni che gestiscono attualmente la Tarsu è opportuno quanto prima:

² Ad avviso della Corte Costituzionale la natura tributaria della Tia 1 è confermata dal fatto che:

- 1) «i soggetti tenuti al pagamento dei relativi prelievi (salve tassative ipotesi di esclusione o di agevolazione) non possono sottrarsi a tale obbligo adducendo di non volersi avvalere dei suddetti servizi»;
- 2) «la legge non dà alcun sostanziale rilievo, genetico o funzionale, alla volontà delle parti nel rapporto tra gestore ed utente del servizio»
- 3) «la TIA - analogamente alla TARSU (...) ha la funzione di coprire il costo dei servizi di smaltimento concernenti i rifiuti non solo "interni" (cioè prodotti o producibili dal singolo soggetto passivo che può avvalersi del servizio), ma anche "esterni" (cioè «rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche e soggette ad uso pubblico»; (...). Ha la funzione, cioè, di coprire anche le pubbliche spese afferenti a un servizio indivisibile, reso a favore della collettività e, quindi, non riconducibili a un rapporto sinallagmatico con il singolo utente».



- ripartire, sulla base del piano finanziario redatto dal gestore, tra le categorie di utenza domestica e non domestica, l'insieme dei costi da coprire per la parte fissa (art. 4 DPR 158/1999);
- individuare dei parametri KA, KB, KC e KD, ovvero dei coefficienti e degli indici di produttività delle utenze domestiche e non domestiche, facendo riferimento alle tabelle allegate al DPR 158/1999.

Naturalmente, una volta stabiliti i parametri di determinazione e di suddivisione tra parte fissa e parte variabile e tra utenza domestica ed utenza non domestica, operativamente tutti gli applicativi Tarsu dovranno essere aggiornati in modo da essere in grado di calcolare l'ammontare delle tariffe Tares.

Per i comuni che gestiscono attualmente la Tia 1 e la Tia 2, non è invece necessario individuare i criteri di ripartizione ed i coefficienti di produzione in quanto non vi sono motivi per discostarsi da quelli già previsti nel piano finanziario approvato nel 2012.

6. Modifica contratti di affidamento ai gestori

Con riferimento ai contratti di affidamento del servizio agli attuali gestori, occorre, per i comuni a Tia, effettuare un'integrazione degli stessi al fine di individuare la periodicità delle fatture emesse dal gestore nei confronti del Comune ed i termini di pagamento, che ovviamente devono essere posticipati rispetto alle date di incasso delle bollette Tares da parte del Comune.

Su questo aspetto, occorre confrontarsi con i propri uffici ambiente e con Atersir, in quanto in passato le ato provinciali hanno tenuto comportamenti non omogenei a livello regionale.

Gianni Melloni
Direttore ANCI Emilia – Romagna

P. il Direttore