

# Ambiente & SVILUPPO

Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali

2/2018

DIREZIONE SCIENTIFICA  
Franco Giampietro  
Alberto Muratori

Rivista mensile Anno XXVI - Febbraio 2018 - Direzione e redazione Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano

**Inquinamento - Rifiuti - Bonifiche - Responsabilità - 231  
VIA e AIA - Certificazioni - Energia - Rinnovabili**



## **Terre e rocce da scavo**

Stabilizzazione a calce e cemento:  
è ancora normale pratica  
industriale?

## **TARI, anno V°**

Tra scadenze differite e confermate,  
entra in gioco anche l'ARERA...

## **Regolamento EMAS**

Formalizzato l'allineamento  
con la norma ISO 14001:2015

## **Chi inquina, paga?**

Tasse ambientali e sussidi dannosi  
per l'ambiente: note sui dossier  
nazionali

## **Strategia Energetica Nazionale**

La SEN e il piano clima energia



[edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo](http://edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo)



Wolters Kluwer



*La piattaforma online di informazione, aggiornamento, formazione e pratica professionale in materia di sicurezza del lavoro, degli alimenti e tutela dell'ambiente.*

**Tutto Sicurezza e Ambiente**

ti permette di consultare in modo semplice e immediato:

- guide operative, linee guida, approfondimenti e tools operativi
- testi normativi in versione vigente e previgente, prassi e giurisprudenza.

**In più:**

- modulistica e schemi di atti
- esempi di DVR
- modelli personalizzabili di procedure standardizzate
- schede macchina
- corsi di formazione personalizzabili
- check list
- guida alle sanzioni
- scadenziario.



[www.infotsa.it](http://www.infotsa.it)



**Wolters Kluwer**  
When you have to be right

| Rifiuti                              |                                                                                                                                                 |            |
|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Fiscalità</b>                     | TARI, anno V°: tra scadenze differite e confermate, entra in gioco (indirettamente) anche l'ARERA, ma cresce il caos<br><i>Alberto Muratori</i> | <b>67</b>  |
| <b>D.P.R. 13 giugno 2017, n. 120</b> | Stabilizzazione a calce e cemento delle terre e rocce da scavo: è ancora una normale pratica industriale?<br><i>Vittorio Giampietro</i>         | <b>74</b>  |
| Gestione ambientale                  |                                                                                                                                                 |            |
| <b>Green economy</b>                 | Tasse ambientali e sussidi dannosi per l'ambiente: note sui dossier nazionali<br><i>Luisa Giampietro</i>                                        | <b>81</b>  |
| <b>SGA</b>                           | Regolamento EMAS: formalizzato l'allineamento con la ISO 14001:2015<br><i>Eleonora Perotto</i>                                                  | <b>87</b>  |
| Sviluppo sostenibile                 |                                                                                                                                                 |            |
| <b>Energia</b>                       | Il ruolo della logistica energetica nella Strategia Energetica Nazionale (SEN) e nel piano clima energia<br><i>Dario Soria</i>                  | <b>96</b>  |
| Rassegna                             |                                                                                                                                                 |            |
|                                      | <b>Giurisprudenza</b>                                                                                                                           |            |
|                                      | Consiglio di Stato e TAR<br><i>a cura di Chiara Prevete</i>                                                                                     | <b>102</b> |
|                                      | Corte di Cassazione penale<br><i>a cura di Vincenzo Paone</i>                                                                                   | <b>106</b> |
| Agenda                               |                                                                                                                                                 |            |
| <b>Finanziamenti ambientali</b>      | Finanziamenti ambientali<br><i>a cura di Bruno Pagamici</i>                                                                                     | <b>114</b> |
| <b>Scadenario e Memoranda</b>        | Scadenario e Memoranda<br><i>a cura di Alberto Muratori</i>                                                                                     | <b>123</b> |
|                                      | Casi e soluzioni<br><i>a cura di Eleonora Perotto e Andrea Quaranta</i>                                                                         | <b>132</b> |



## EDITRICE

Wolters Kluwer Italia s.r.l.  
Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano (MI)

## INDIRIZZO INTERNET

Compreso nel prezzo dell'abbonamento il servizio  
Edicola Professionale, consultabile all'indirizzo:  
[www.edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo](http://www.edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo)

## DIRETTORE RESPONSABILE

Giulietta Lemmi

## DIREZIONE SCIENTIFICA

Franco Giampietro, Alberto Muratori

## COMITATO SCIENTIFICO

Alessandro Andronio, Marco Calabrò, Enrico Cancila,  
Marcello Cecchetti,  
Paolo Dell'Anno, Francesco Fonderico,  
Riccardo Fuzio, Giuseppe Garzia, Vittorio Giampietro,  
Alfredo Montagna, Riccardo Montanaro,  
Vincenzo Paone, Luca Prati, Chiara Prevete,  
Alberta Leonarda Vergine

## REDAZIONE

Donatella Armini, Marta Piccolboni,  
Maria Lorena Radice

## HANNO COLLABORATO

Luisa Giampietro, Vittorio Giampietro,  
Alberto Muratori,  
Bruno Pagamici, Vincenzo Paone,  
Eleonora Perotto, Chiara Prevete, Dario Soria,

## REALIZZAZIONE GRAFICA

Wolters Kluwer Italia S.r.l.

## FOTOCOMPOSIZIONE

Integra Software Services Pvt. Ltd.

## REDAZIONE

Per informazione in merito  
a contributi, articoli ed argomenti trattati  
scrivere o telefonare a:

## IPSOA Redazione



Casella Postale 12055 - 20120 Milano  
telefono 02.82476.022 - 884  
e-mail: [redazione.riviste.sicurezza-it@wolterskluwer.com](mailto:redazione.riviste.sicurezza-it@wolterskluwer.com)

## AMMINISTRAZIONE

Per informazioni su gestione abbonamenti, numeri  
arretrati, cambi d'indirizzo, ecc.

scrivere o telefonare a:

## IPSOA Servizio Clienti

Casella postale 12055 - 20120 Milano  
telefono 02.824761 - telefax 02.82476.799  
Servizio risposta automatica:  
telefono 02.82476.999  
e-mail: [info.commerciali@wki.it](mailto:info.commerciali@wki.it)

## PUBBLICITÀ:



**Wolters Kluwer**

E-mail: [advertising-it@wolterskluwer.com](mailto:advertising-it@wolterskluwer.com)  
[www.wolterskluwer.it](http://www.wolterskluwer.it)

Via dei Missaglia n. 97  
Edificio B3 - 20142 Milano (MI)

Autorizzazione Tribunale di Milano n. 4  
del 16 gennaio 1993  
Iscritta nel Registro Nazionale della Stampa  
con il n. 3353 vol. 34 foglio 417 in data 31 luglio 1991  
Iscrizione al R.O.C. n. 1702

## ABBONAMENTI

Gli abbonamenti, in modalità digitale, hanno durata  
12 mesi con formula rolling dalla data di  
sottoscrizione e si intendono rinnovati, in assenza di  
disdetta da comunicarsi entro 60 gg. prima della data  
di scadenza a mezzo raccomandata A.R. da inviare a  
Wolters Kluwer Italia S.r.l. Via dei Missaglia n. 97  
Edificio B3 - 20142 Milano (MI)  
Servizio Clienti: tel. 02.824761 -  
Indirizzo internet: [www.servizioclienti.wki.it](http://www.servizioclienti.wki.it)  
e-mail: [servizioclienti.ipsoa@wolterskluwer.com](mailto:servizioclienti.ipsoa@wolterskluwer.com)

## ITALIA

Abbonamento digitale 12 mesi: € 230,00 + IVA

## ESTERO

Abbonamento digitale 12 mesi: € 460,00 + IVA

## MODALITÀ DI CONSULTAZIONE

La rivista è consultabile in formato digitale su pc, tablet  
(iOS e Android) e smartphone (Android).  
I fascicoli possono essere scaricati da:  
[edicolaprofessionale.com/ambiente-edicola](http://edicolaprofessionale.com/ambiente-edicola) - da App  
Edicola Professionale, disponibile gratuitamente su  
AppStore, Google Play, Samsung Apps o Amazon  
AppStore for Android.

## MODALITÀ DI VERSAMENTO

— Versare l'importo sul c.c.p. n. 583203 intestato  
a WKI s.r.l. Gestione incassi - Via dei Missaglia n. 97  
Edificio B3 - 20142 Milano (MI)

oppure

— Inviare assegno bancario/circolare non trasferibile  
intestato a Wolters Kluwer Italia s.r.l.  
Indicare nella casuale del versamento il titolo della  
rivista e l'anno dell'abbonamento

Arretrati: consultabili online a partire dal 2005, con  
abbonamento alla Raccolta delle annate.  
Abbonamento 12 mesi: € 445 + IVA oppure € 223 +  
IVA per gli abbonati alla rivista.

## DISTRIBUZIONE

Vendita esclusiva per abbonamento

Il corrispettivo per l'abbonamento a questo periodico  
è comprensivo dell'IVA assolta dall'editore ai sensi e  
per gli effetti del combinato disposto dell'art. 74 del  
D.P.R. 26/10/1972, n. 633 e del D.M. 29/12/1989  
e successive modificazioni e integrazioni.

Egregio abbonato,

**ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196.** La  
informiamo che i Suoi dati personali sono registrati su da-  
tabase elettronica di proprietà di Wolters Kluwer Italia S.r.l.,  
con sede legale in Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142  
Milano (MI), titolare del trattamento e sono trattati da  
quest'ultima tramite propri incaricati. Wolters Kluwer Italia  
S.r.l. utilizzerà i dati che La riguardano per finalità ammini-  
strative e contabili. I Suoi recapiti postali e il Suo indirizzo di  
posta elettronica saranno utilizzabili, ai sensi dell'art. 130,  
comma 4, del D.Lgs. 196/03, anche a fini di vendita diretta di  
prodotti o servizi analoghi a quelli oggetto della presente  
vendita. Lei potrà in ogni momento esercitare i diritti di cui  
all'art. 7 del D.Lgs. n. 196/2003, fra cui il diritto di accedere ai  
Suoi dati e ottenerne l'aggiornamento o la cancellazione per  
violazione di legge, di opporsi al trattamento dei Suoi dati ai  
fini di invio di materiale pubblicitario, vendita diretta e  
comunicazioni commerciali e di richiedere l'elenco aggiorn-  
ato dei responsabili del trattamento, mediante comunica-  
zione scritta da inviarsi a: Wolters Kluwer Italia S.r.l. -  
PRIVACY - Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142  
Milano (MI) o inviando un Fax al numero: 02.82476.403.

Fiscalità

# TARI, anno V°: tra scadenze differite e confermate, entra in gioco (indirettamente) anche l'ARERA, ma cresce il caos

Alberto Muratori

**Il tributo richiesto alle utenze (domestiche e non domestiche) per il servizio sui rifiuti urbani e assimilati: anche per il 2018 è confermata la TARI, ma crescono le problematiche derivanti dalle carenze delle disposizioni applicative, malgrado l'entrata in gioco dell'Arera**

Archiviato definitivamente il regime (esclusivamente) "corrispettivo" fondato sulla "tariffa integrata ambientale" di cui all'art. 238 del D.Lgs. n. 152/2006, mai entrata in vigore nei termini inizialmente concepiti dal legislatore (1), l'opzione per il ritorno al regime tributario, di consolidata tradizione in Italia, si è concretizzata, dapprima, nel D.L. n. 201/2011 e s.m.i., (art. 14), istitutivo dell'effimera TARES, "vis-suta" solo nel 2013, e poi con l'emanazione della Legge n. 147/2013 e s.m.i., - art. 1, commi da 639 a 668, più altri, con ruolo complementare (2)), - che ha finalmente istituito la TARI, ormai in vigore dal 1° gennaio 2014.

Perché la disciplina di un prelievo sui rifiuti (di natura tributaria o corrispettiva che esso sia), possa dirsi "chiara", dovrebbero risultare definiti, con adeguati margini di certezza:

- i "contorni" del pubblico servizio per il ciclo dei rifiuti, marcati dalle nozioni di rifiuti urbani - leggasi: i rifiuti domestici, - e di rifiuti speciali assimilabili e assimilati (in via regolamentare) ai rifiuti urbani, in contrapposizione con quella di rifiuti speciali "tout court", (cioè, non assimilati), questi ultimi, estranei al servizio *de quo*, e perciò da gestire a propria cura e spese da parte dei produttori;
- i presupposti per l'applicazione del prelievo, individuati, nel nostro caso, nella detenzione e/o possesso di locali e aree "a qualunque uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani";
- i parametri che determinano il costo del servizio, e le relative componenti [di costo], il cui ammontare complessivo deve corrispondere (né di più, né di meno) al gettito del prelievo.

Della TARI ci siamo già ripetutamente occupati, sulle pagine di questa stessa *Rivista*, e non staremo qui a riassumere i termini delle preoccupate considerazioni in tal senso sviluppate, per le quali integralmente rimandiamo ai nostri precedenti contributi su questo argomento (3): preferiamo invece entrare *in medias res*, riferendo delle "novità" al riguardo intervenute nel corso del 2017.

(1) Si erano avute al riguardo solo esemplificazioni di pseudo "tariffa integrata ambientale", introdotte su base volontaria da parte di singoli Comuni che avevano esercitato la facoltà, loro concessa dall'art. 5, comma 2-*quater* del D.L. 30 dicembre 2008, n. 208, a partire dal 30 giugno 2010, in assenza dell'intervenuta emanazione a tale data, del Regolamento ministeriale previsto dall'art. 238, comma 6, D.Lgs. n. 152/2006. Scopo di quest'ultimo provvedimento sarebbe stato quello di definire condizioni e requisiti per un'applicazione "omogenea", su tutto il territorio nazionale, del nuovo regime "corrispettivo", fondato sui seguenti elementi unificanti:

- emanazione di un nuovo regolamento governativo, sostitutivo del D.P.R. n. 158/1999, e valido in tutto il Paese, riguardante i criteri

generali sulla base dei quali definire le componenti dei costi e determinare la tariffa;

- trasferimento alle Autorità d'ambito della competenza relativa all'adozione delle tariffe;
- trasferimento alle Autorità d'ambito della competenza relativa all'approvazione del Piano Economico Finanziario;
- applicazione delle tariffe approvate dall'Autorità d'ambito in "area vasta", coincidente con l'ambito territoriale ottimale.

(2) Si tratta dei commi 682, 683, e 690-692, di cui all'art. 1 della Legge n. 147/2013, che contengono anche elementi di disciplina sulla componente TASI della cosiddetta Imposta Unica Comunale (IUC), che integrano le disposizioni dei commi da 639 a 668, strettamente riferiti al tributo sui rifiuti TARI.

(3) Ovvero:

## Le novità riguardanti (direttamente o indirettamente) l'applicazione della TARI che hanno contrassegnato il 2017

Primo rimarchevole evento è stato rappresentato dall'emanazione del D.M. 20 aprile 2017 (4), caratterizzato dalla chilometrica rubrica "Criteri per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di 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 a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati".

Tale decreto, preposto alla fissazione dei criteri per la realizzazione da parte dei Comuni di sistemi di misurazione "puntuale" della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico, nonché dei criteri per l'introduzione di "sistemi di gestione" caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del pubblico servizio per i rifiuti urbani e assimilati (5), è stato emanato in applicazione del disposto di cui all'art. 1, comma 667, Legge n. 147/2013, per fare da battistrada all'applicazione di una tariffazione di natura corrispettiva, alternativa al regime tributario proprio del prelievo TARI. Il provvedimento di che trattasi, la cui emanazione era stata prevista entro sei mesi dall'entrata in vigore della Legge n. 147/2013, cioè entro il 1° luglio 2014, si è fatto attendere quasi tre anni; ciò, ferma restando, nelle more, la facoltà dei Comuni che avessero *motu proprio*, realizzato "sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico", di aderire a un modulo di tariffazione corrispettiva, con possibilità di quantificare gli importi a carico delle utenze, "tenendo conto" dei criteri esposti dal D.P.R. n. 158/1999.

Malgrado questa lunga attesa, il provvedimento è per molti versi deludente: impreciso e fumoso sul fronte dei requisiti tecnologici cui dovrebbero rispondere i sistemi di misurazione puntuale per risultare

conformi al decreto in questione, non prevede alcuna forma di controllo sulla loro congruità/conformità, né dà alcuna prescrizione sul collaudo e periodico controllo delle relative attrezzature *hardware* e *software*. Inoltre, le norme transitorie di cui all'art. 10, consentono ben due anni per "adeguare" alle nuove norme i sistemi di misurazione puntuale "fai da te" introdotti da alcuni Comuni per anticipare l'introduzione di forme autoreferenziali di "tariffa puntuale", sulla base delle disposizioni dell'art. 1, comma 668 della Legge n. 147/2013, con possibile rimando ai criteri proposti dal D.P.R. n. 158/1999, per quanto afferente alla determinazione delle tariffe. Il secondo "evento" di relevantissimo interesse sul fronte TARI, è senz'altro costituito dal tentativo, posto finalmente in essere dal Ministero dell'Ambiente, di pervenire all'emanazione del tanto atteso decreto "recante i criteri qualitativi e quali quantitativi per l'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, ai sensi dell'art. 195, comma 2, lett. e) del D.Lgs. 152/2006". Si tratta dei criteri ministeriali unificanti, assegnati ai Comuni per la trattazione della stessa materia nei propri regolamenti comunali, al fine di superare la sostanziale anarchia che da sempre caratterizza le disposizioni locali su questo importantissimo aspetto: criteri preannunciati già nel 1997, attraverso il D.Lgs. n. 22/1997 (6), e, successivamente, dal D.Lgs. n. 152/2006 (7), senza che tali sospirati criteri avessero mai visto la luce, essendosi così dato luogo alla più vistosa inadempienza del Ministero dell'Ambiente sulla disciplina del pubblico servizio per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati. Dopo vent'anni d'inutile attesa, il Ministero dell'Ambiente, diffidato dal TAR Lazio, - per effetto di una sentenza pronunciata il 13 aprile 2017 (8), - a predisporre tali criteri entro i successivi 120 giorni, cioè entro l'11 agosto 2017, poneva finalmente mano a tale adempimento, dapprima elaborando una bozza di decreto poi sottoposta a consultazione del pubblico e degli *stakeholders* più direttamente interessati, e poi pervenendo a uno schema definitivo di decreto "riveduto e

- sul n. 2 del 2014: "Al via la Tari, dopo la Tares, le due TIA, e la Tarsu... Tanti acronimi per cambiare, ma sempre in peggio";

- sul n. 8-9 del 2016: "Due sentenze "complementari" della Corte di cassazione ci invitano a riparlare della TARI";

- sul n. 3 del 2017: "Il 'rovescio della medaglia' della TARI: i primi casi di distorcente applicazione delle nuove norme".

(4) Pubblicato sulla G.U. n. 117 del 22 maggio 2017, e perciò in vigore dal 6 giugno 2017.

(5) A questi ultimi si potrà ricorrere quando si renda tecnicamente necessario l'allestimento di punti di conferimento da parte di "utenze aggregate".

(6) Ai sensi delle combinate disposizioni di cui all'art. 1, comma 2, lett. d), e all'art. 21, comma 2, lett. g), del D. Lgs. n. 22/1997,

secondo le quali i Regolamenti comunali per la gestione dei rifiuti urbani avrebbero dovuto prevedere [tra l'altro] anche l'assimilazione per qualità e quantità dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, ai fini della raccolta e dello smaltimento, sulla base dei criteri fissati [dal Ministero dell'Ambiente] ex art. 18, comma 2, lett. d).

(7) In questo caso, ai sensi delle combinate disposizioni di cui agli artt. 195, comma 2, lett. e), e 198, comma 2, lett. g).

(8) Sentenza pronunciata per l'accoglimento del ricorso di un'azienda privata che si sentiva - a buon diritto - gravemente lesa da tale perdurante omissione ministeriale.

corretto" diffuso in data 19 settembre 2017, pronto per essere licenziato dal Ministro competente.

Tale bozza definitiva di decreto, grazie alla quale si fissava in modo sostanzialmente univoco il campo d'applicazione del servizio per il quale è dovuto il prelievo TARI, non è stata però convertita in provvedimento formale, che se mai sarà adottato sotto forma di decreto ministeriale, potrà esserlo solo a cura del Governo espresso dalla maggioranza che sortirà dalle ormai prossime elezioni politiche del 5 marzo 2018.

A prescindere da qualsiasi valutazione sul merito di tale provvedimento, ne va evidenziato il fortissimo potenziale impatto sull'applicazione della TARI, che, se convertito in Norma, avrebbe potuto mettere la parola fine sull'eccesso di discrezionalità esercitato da molti Comuni e soggetti affidatari del servizio relativo al ciclo dei rifiuti urbani, puntando su cavilli interpretativi delle (non troppo ben scritte) disposizioni espresse dalla Legge istitutiva della TARI, sovente aggravate dall'articolato dei regolamenti sull'applicazione del tributo, così come adottati in sede decentrata (9).

I fondamenti di tale ipotesi di disciplina forniscono infatti:

- l'elenco delle attività che possono produrre rifiuti speciali potenzialmente assimilabili ai rifiuti urbani, a tal riguardo riproducendo quelle già a suo tempo espresse dalle tabb. 3a e 4a di cui all'allegato 1 del D.P.R. n. 158/1999;
- l'elenco dei rifiuti speciali non pericolosi che possono essere assimilati ai rifiuti urbani, (cfr. l'Allegato 2), qualora rispettino i criteri qualitativi e quali-quantitativi dettagliatamente esposti dalle disposizioni chiave di cui agli artt. 4 e 5 della bozza di decreto, nella sua ultima versione;
- i criteri qualitativi e quali-quantitativi da seguire da parte dei Comuni, per disporre l'assimilazione in via regolamentare, nelle due distinte ipotesi di intervenuta introduzione di sistemi misurazione puntuale dei rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche ai sensi del D.M. 20 aprile 2017 (art. 4); o, per contro, in assenza di un sistema di misurazione puntuale dei rifiuti in questione.

I vincoli di tipo qualitativo imposti ai Comuni sarebbero, dunque, chiari in modo definitivo, trattandosi di un elenco tassativo di tipologie di rifiuti, univocamente identificati da codice CER e relativa designazione, che costituirebbe condizione necessaria per l'assimilazione, effettivamente consentita, però, solo in presenza del rispetto dei criteri quantitativi, diversificati per le due distinte fattispecie (presenza o assenza di misurazione puntuale) sopra richiamate. Un principio comune alle due fattispecie, così come enunciato dall'ultima bozza, consiste nella sancita non assimilabilità dei rifiuti speciali non pericolosi provenienti:

- da attività agricole e agro industriali;
- dai locali ed aree - compresi magazzini di materie prime, merci e prodotti finiti - ove si svolgono attività industriali e attività artigianali, fatta eccezione per i rifiuti derivanti dagli uffici, mense, locali di servizio, spacci interni, e locali aperti al pubblico di tali attività, questi ultimi, invece, da assimilare, invece, se:

a) in presenza di un sistema di misurazione puntuale, le relative quantità risultanti non eccedono i valori soglia Q (10) (espressi in kg/anno) stabiliti dall'Allegato 3;

oppure

b) in assenza di un sistema di misurazione puntuale, le relative superfici di formazione dei rifiuti assimilabili "per provenienza", non superano i valori limite Sv e/o Sd (11) specificati nell'Allegato 4.

Va qui precisato che secondo l'art. 3, comma 4, della proposta di decreto, i rifiuti assimilabili prodotti dalle attività che superano i limiti quantitativi o superficiali di cui agli artt. 4 e 5, la dove espressamente individuati agli allegati 3 e 4 (12) (limiti passibili di riduzione da parte dei Comuni, ex art. 3, comma 5 del proposto decreto) (13), manterrebbero la qualifica di rifiuti speciali non assimilati, con la conseguenza di escludere da qualsiasi debenza le superfici ove essi si formano.

Con ciò, si sarebbe stroncata definitivamente la "mala prassi", adottata da un gran numero di Comuni, di assoggettare a prelievo tali superfici, nel presupposto dell'applicabilità della TARI sempre e comunque

(9) Di tale situazione proprio chi scrive ha fornito circostanziata documentazione, attraverso il contributo "Il 'rovescio della medaglia' della TARI: i primi casi di distorta applicazione delle nuove norme", pubblicato sul n. 3/2017 di questa stessa *Rivista*.

(10) A loro volta individuati come Qd o Qv a seconda dei casi, in presenza di opzione per la misurazione puntuale dei rifiuti prodotti dalle singole utenze non domestiche.

(11) Il limite superficiale Sv è riferito alle superfici di vendita, nel caso di attività commerciali, mentre il limite Sd è riferito alle

superfici di formazione dello stesso tipo di rifiuti, per le attività ove non si prevedono zone specificamente dedicate alla vendita di prodotti.

(12) Nel caso delle attività per le quali non sono specificati valori soglia negli allegati 3 e 4 deve intendersi confermata sempre e comunque l'assimilazione "per provenienza".

(13) Sulla base della capacità di trattamento disponibile sul proprio territorio comunale o nell'ambito territoriale d'appartenenza.

# Rifiuti

fino ai valori soglia, con il solo riconoscimento, per la quantità eccedente, della riduzione sulla quota variabile della tariffa stabilita in via regolamentare ai sensi dell'art. 1, comma 649, secondo periodo, della Legge n. 147/2013, istitutiva della TARI.

Si può così affermare che, pur presentando qualche elemento d'ombra (14), il proposto decreto, - allo stato attuale finito ad impolverarsi in qualche cassetto del Ministero dell'Ambiente, - avrebbe positivamente "riscritto" il presupposto stesso della TARI.

Archiviato questo "tentativo" di nuovo provvedimento, bloccato dalla fine della legislatura, è poi intervenuta la Legge 27 dicembre 2017, n. 205, (Legge di bilancio 2018), che, nell'ambito di un consistente pacchetto di misure in campo ambientale, si è occupata anche di alcuni importanti aspetti applicativi del regime TARI.

Va qui ricordato che la Legge n. 147/2013 prevedeva:

- che, a far tempo dal 1° gennaio 2018, i Comuni avrebbero dovuto commisurare la tariffa per la TARI nei termini previsti dall'art. 1, comma 651, della Legge predetta, cioè "tenendo conto" dei criteri determinati col Regolamento di cui al D.P.R. n. 158/1999 (15), senza più avvalersi delle possibilità di deroga a tal riguardo transitoriamente accordate dal comma 652 fino a tutto il 2017, ma non oltre;
- che, a far tempo dal 1° gennaio 2018, i Comuni, ai sensi dell'art. 1, comma 653, per la determinazione dei costi da coprire col gettito della TARI (16), avrebbero dovuto avvalersi "anche" delle risultanze dei "fabbisogni standard", di cui al **D.P.C.M. 29 dicembre 2016**, con prevedibile (sebbene tutt'altro che chiara) (17) ricaduta sul gettito della TARI, e quindi, a ritroso, sulla modulazione delle relative tariffe "a regime", da porre a carico della platea delle utenze.

Su questa situazione è intervenuto l'**art. 1, comma 38, Legge n. 205/2017** che ha esteso al 2018 la deroga - già accordata fino a tutto il 2017 - alla commisurazione delle tariffe per la TARI nei termini previsti dal comma 651 dell'art. 1, Legge n. 147/2013.

Il perdurare di tale proroga anche per il nuovo anno, pur sollecitata anche dall'ANCI, si pone tuttavia in stridente contrasto con l'inalterato obbligo in capo ai Comuni, di ricorrere, già dal 2018, ai sopra richiamati "fabbisogni standard" per la determinazione dei costi del servizio, e quindi, d'ora in poi del gettito della TARI.

Fatto slittare uno degli obblighi, sarebbe stato opportuno stabilire analogo differimento anche per l'altro, e a complicare ulteriormente il quadro, vanno qui richiamate le nuove competenze in materia di regolazione e controllo sulla gestione dei rifiuti attribuite all'ex "**Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il servizio idrico**", - ora "ribattezzata" (18) ARERA, - ai sensi delle disposizioni di cui ai commi 527-530 dell'art. 1 della cit. Legge n. 205/2017.

Le più importanti funzioni ora assegnate all'Arera per quanto concerne la gestione dei rifiuti, con più evidente impatto sulla **materia tariffaria**, possono essere così individuate, nell'ambito delle ancor più estese attribuzioni conferite al nuovo Ente:

- predisposizione ed aggiornamento del **metodo tariffario** per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli segmenti 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";
- fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento;
- **approvazione delle tariffe** definite, ai sensi della legislazione vigente, dall'Ente di governo dell'Ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento;
- verifica della corretta redazione dei piani d'ambito, con facoltà di esprimere osservazioni e rilievi;
- definizione di schemi tipo dei **contratti di servizio** per l'affidamento del servizio rifiuti, ai sensi dell'art. 203, D.Lgs. n. 152/2006;
- definizione dei **livelli di qualità dei servizi**, sentiti le Regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori;
- vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi.

(14) Dall'eccessiva durata del regime transitorio, così come delineata dall'art. 6 della bozza di decreto, all'evidente ossimoro costituito dall'ultima voce dell'Allegato 2, "Elenco dei rifiuti assimilabili", cioè la frazione "Rifiuti urbani indifferenziati", di cui al codice CER 200301.

(15) Trattasi del "*Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani*", a suo tempo emanato in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 49 del D. Lgs. n. 22/1997.

(16) Cioè, i costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, compresi quelli di cui all'art. 15 del D. Lgs. n. 36/2015.

(17) Nel momento in cui afferma, per i Comuni, l'obbligo di avvalersi "anche" dei fabbisogni standard individuati dal provvedimento *de quo*, senza specificare però, in che termini, e fino a che punto, il legislatore ha perso solo un'ennesima occasione per starsene zitto, caso mai, dimostrando solo di essere completamente ignaro del complessissimo strumento di regolazione, marcatamente tecnocratico, e riservato agli "iniziati", ma poi messo nelle mani delle migliaia di responsabili dei Piani Finanziari comunali.

(18) Ovvero: Autorità di regolazione per energia reti e ambiente.

Restando per ora polverizzata a livello comunale l'approvazione delle tariffe (19) da applicare sulle utenze, vanno qui sottolineate le prospettive di complessivo miglioramento della gestione dei rifiuti urbani e assimilati, a partire dai livelli della qualità dei servizi che dovranno essere garantiti dai gestori, secondo obiettivi di crescente omogeneità sul territorio nazionale, anche in termini di standard da conseguire, sia grazie alle clausole imposte dai nuovi contratti di servizio tipo, sia attraverso la vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi, ed il controllo dei costi dei diversi segmenti che ne caratterizzano la gestione, secondo principi di armonizzazione degli aspetti economico finanziario, con quelli di carattere sociale e ambientale, e di ottimale impiego delle risorse.

Tale prospettiva, sottesa dalle nuove funzioni di regolazione e controllo attribuite all'Arera, rende a dir poco inspiegabile, non la mancata proroga, ma, addirittura, la mancata abrogazione di qualsiasi riferimento al ricorso ai c.d. fabbisogni standard di cui al D.P.C.M. 29 dicembre 2016, informati a una visione falsamente tecnicistica, e costruiti elaborando dati acriticamente raccolti dalla periferia, e comunque rappresentativi della "coda" - e non dalla "testa" - del "problema" da risolvere, e in seguito elaborati a tavolino, attraverso algoritmi puramente matematico-statistici, oltretutto incomprensibili da parte dei diretti interessati chiamati a utilizzarli; in sostanza, un provvedimento sbagliato, messo nelle mani sbagliate.

Il rischio evidente è l'ulteriore divaricazione tra il gettito tariffario, che dovrebbe coprire i costi del servizio, anche a prescindere dalla correttezza, o meno, della sua modulazione sulla platea delle utenze, e la rideterminazione degli stessi costi, quali risulteranno dall'applicazione delle nuove "regole" che saranno a breve elaborate dall'ARERA: in sostanza, un sistema di equazioni con troppe incognite, per ammettere soluzione.

**Per effetto delle proroghe concesse e negate, dei provvedimenti adottati, e di quelli rimasti a metà strada, nasce un nuovo problema, in attesa che l'ARERA "rimetta a posto" il tutto**

Come s'è visto finora, lo scenario dell'applicazione della TARI si presenta ora pesantemente segnato

dalla presenza simultanea di nuovi provvedimenti entrati in vigore con l'inizio del nuovo anno (20), e dallo stridente contrasto tra la conferma e la proroga di precedenti disposizioni di preconizzata entrata in vigore con l'inizio del 2018: circostanze che, tutte insieme, hanno reso ancora più fumosa e piena di incognite l'applicazione dalla TARI, sia sul fronte della determinazione del monte costi da coprire col suo gettito, che su quello della "modulazione" delle tariffe sulla platea delle utenze, complici anche le incertezze interpretative derivanti dalla pessima stesura di talune norme.

La generalizzata adesione all'applicazione della TARI sotto forma di tributo ha finora trovato solo un circoscritto numero di eccezioni, rappresentate dall'alternativa di tipo "corrispettivo" prescelta da quei Comuni che avessero introdotto forme auto-gestite "sperimentali" di misurazione puntuale dei rifiuti prodotti dalle utenze, come temporaneamente consentito dalla Legge n. 147/2013, (art. 1, comma 668), anche nelle more della prevista decretazione d'iniziativa statale su questo aspetto, che avrebbe portato al superamento delle componenti - finora "vincolanti" - dei costi del Servizio, così come specificati dalla prima parte dell'Allegato 1 al D.P.R. n. 158/1999, e poi da modulare sulle utenze, sulla base delle successive tabelle del medesimo allegato.

L'emanazione del D.M. 20 aprile 2017, sopra brevemente commentato, oltre a un sicuro effetto di incremento dei flussi conferiti alle raccolte differenziate, promuove senz'altro anche il passaggio all'alternativo modello di "tariffazione puntuale", senz'altro più equo, [almeno a livello intenzionale], per la quantificazione del prelievo cui sono assoggettate le utenze del servizio rifiuti, e del resto reclamato con forza dai soggetti affidatari del servizio, che aspirano a divenire diretti titolari del gettito, senza lo "scomodo" tramite costituito dal transito per la parte "Entrate" dei bilanci comunali, prima di essere "girato" ai gestori: ipotesi per altro resa ora più credibile dal conferimento all'ARERA della funzione relativa alla definizione del nuovo metodo per la determinazione del corrispettivo dovuto ai gestori, cui l'Autorità preposta senz'altro provvederà con le consuete puntualità e

(19) Delicatissima competenza, che sovente degrada nella pedissequa approvazione degli importi riportati in una "velina" predisposta dal gestore del servizio, salvi gli sporadici casi di "pugni sul tavolo" da parte di qualche sindaco, soprattutto in clima pre-elettorale, di fronte a più o meno giustificate proposte di aumento formulate dal Gestore.

(20) Cioè, da un lato, il decreto sui criteri per la misurazione puntuale dei rifiuti urbani e ad essi assimilati prodotti dalle utenze del servizio, come presupposto per un più esteso ricorso a una tariffazione di natura corrispettiva in luogo del regime tributario attualmente proprio della TARI; e, da un altro, l'assunzione delle nuove competenze attribuite all'Arera sulla gestione dei medesimi rifiuti.

# Rifiuti

imparzialità che hanno da sempre caratterizzato le sue determinazioni tariffarie per gli altri servizi pubblici posti nella sua competenza, riflettendosi, a ritroso, anche sulla quantificazione degli importi unitari dovuti dalle diverse categorie di utenze secondo le determinazioni dei Comuni, tuttora titolari di tale funzione, costretti per quest'anno a tenere conto anche dei "costi standard" di cui al D.P.C.M. 29 dicembre 2016, secondo la quasi incomprensibile metodologia approvata attraverso quest'ultimo provvedimento.

Nel corso del corrente anno 2018 lo scenario per l'applicazione della TARI si presenterà perciò decisamente composito, nei termini di seguito esposti:

a) Comuni che avendo già introdotto propri autonomi sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti prodotti dalle utenze delle diverse categorie, abbiano optato anche per il passaggio ad una tariffa corrispettiva;

b) Comuni che avendo già introdotto propri autonomi sistemi di misurazione puntuale **dei rifiuti prodotti dalle utenze delle diverse categorie**, abbiano preferito comunque mantenere la natura tributaria del prelievo TARI;

c) Comuni che avendo optato per il mantenimento dell'ordinario regime tributario previsto dalla legge istitutiva della TARI, non introdurranno sul proprio territorio sistemi di misurazione puntuale della produzione di rifiuti da parte delle utenze;

d) Comuni che, in attuazione del D.M. 20 aprile 2017, introducano sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti prodotti dalle utenze, anche prima dell'approvazione del nuovo "Metodo Arera" per la determinazione dei corrispettivi da riconoscere al gestore del Servizio rifiuti, con contestuale passaggio a un regime di natura corrispettiva, previa idonea modifica del proprio regolamento d'applicazione della TARI;

e) Comuni che pur avendo aderito alla facoltà di introdurre sul proprio territorio un sistema di misurazione puntuale dei rifiuti prodotti dalle diverse utenze, prima dell'approvazione del nuovo "Metodo Arera", abbiano preferito mantenere il carattere tributario della TARI;

f) Comuni che continuino a non introdurre sul proprio territorio sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti, anche "a valle" dell'approvazione e dell'entrata in vigore del nuovo "Metodo Arera", con conseguente mantenimento dell'ordinario regime tributario previsto dalla legge istitutiva della TARI;

g) Comuni che, entrato in vigore il nuovo "Metodo Arera", introducano sul proprio territorio un sistema di misurazione puntuale dei rifiuti conforme alle disposizioni del D.M. 20 aprile 2017, con contestuale opzione per il passaggio a una tariffazione di natura corrispettiva;

h) Comuni che, entrato in vigore il nuovo "Metodo Arera", pur avendo introdotto sul proprio territorio un sistema di misurazione puntuale dei rifiuti prodotti dalle utenze, conforme alle disposizioni del D.M. 20 aprile 2017, preferiscano comunque perpetuare l'ordinario regime tributario previsto dalla Legge istitutiva della TARI.

In tale articolato panorama, si muoveranno le seguenti "mine vaganti":

- il perfezionamento dell'*iter* di approvazione dello **schema di decreto** sui criteri di assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani messo a punto nell'ultima fase della trascorsa legislatura, o - per contro - la sua definitiva decadenza, che, in questo caso, potrebbe riportare alla "casella del VIA!", (come nel Gioco dell'Oca), il centralissimo aspetto del "campo d'applicazione" della disciplina sulla TARI, cioè, per le utenze non domestiche, il "nodo" della superficie d'assoggettamento a prelievo;

- i tempi effettivamente osservati dai Comuni per l'adeguamento dei sistemi autonomi di misurazione puntuale precedentemente introdotti, che, sebbene consentiti per un periodo fino a due anni dall'entrata in vigore del **D.M. 27 aprile 2017**, nei casi di più evidente **contrasto** con le disposizioni di quest'ultimo provvedimento, potrebbero generare un diffuso contenzioso **sulla modulazione delle tariffe**, anche a prescindere dalla natura tributaria o corrispettiva del prelievo;

- per i Comuni che, in presenza di un sistema di misurazione puntuale, avessero optato per l'abbandono del regime tributario, a favore della tariffazione di tipo corrispettivo, si evidenziano, invece, i seguenti aspetti:

1. i segmenti del servizio presi in considerazione nell'ambito della definizione delle componenti del costo complessivo del servizio erogato dal gestore, da coprire col gettito tariffario del prelievo;

2. la corretta formulazione delle disposizioni regolamentari adottate dai Comuni, a "marcare" il passaggio a un regime di tipo corrispettivo.

Come già autorevolmente evidenziato anche dall'Ifel (Istituto per la finanza e l'economia locale dell'ANCI), tenuto conto delle considerazioni in diritto sviluppate dall'Ordinanza della Corte di cassazione a