

La carta dell'ecofiscalità, chiave di una politica dei rifiuti che integri la prevenzione nella loro gestione “circolare”.¹

L'economia circolare ottimizza energia e risorse, e si serve dell'eco fiscalità per prevenire ridurre i rifiuti. Dalle buone pratiche alla necessità di definire norme adeguate.

Indice generale

| | |
|---|----|
| Il significato dell'eco fiscalità per la gestione dei rifiuti | 2 |
| La tariffa..... | 2 |
| Premessa..... | 2 |
| I fondamenti della natura eco fiscale del prelievo sui rifiuti..... | 3 |
| La base della natura sinallagmatica ed ecofiscale della tariffa sta nella sua suddivisione in parti - fissa e variabile..... | 5 |
| Per una riforma dell'istituto tariffario..... | 6 |
| La norma primaria | 6 |
| La norma secondaria..... | 6 |
| La norma “terziaria” | 7 |
| Dall'eco fiscalità relativa alle utenze e quella applicata a livello comunale | 7 |
| L'eco tassa sulle discariche..... | 7 |
| Legare i costi di accesso agli impianti di smaltimento alle produzioni pro capite di rifiuti | 9 |
| La prima legge regionale ecofiscale e circolare..... | 10 |
| Il problema del finanziamento della prevenzione attraverso eco tassa e tariffa rifiuti | 11 |
| La riforma eco fiscale della gestione dei rifiuti – interventi necessari e soggetti responsabili..... | 12 |

UNA FINESTRA SULLA PREVENZIONE DEI RIFIUTI

*Rubrica tenuta da **Mario Santi***

(rifiutologo@hotmail.it), esperto in prevenzione dei rifiuti

¹ Si ringraziano Isarema Cioni e Luca Erfini per l'aiuto a costruire i contributi rispettivamente su eco tassa e costi di accesso agli impianti di smaltimento

Il significato dell'eco fiscalità per la gestione dei rifiuti

La constatazione che con le politiche impositive e prescrittive (“comand and control”) non si andava da nessuna parte.

L'intuizione che per rendere circolare l'economia gli asset ambientali vanno portato a valore economico.

Ecco cosa ha spinto la normativa comunitaria a dare sempre maggiore importanza all'eco fiscalità in relazione alla gestione dei rifiuti.

Cioè a gestire tasse e tariffe sui servizi ambientali e a orientare la convenienze di investimenti e gestione aziendali in modo tale da favorire un prelievo sostenibile di energia e risorse e da evitare la dissipazione del capitale naturale in forma di rifiuti.

In Italia le politiche di scoraggiamento della produzione dei RU e in particolare dei RUR hanno radici nella storia dei prelievi sulla produzione di rifiuti.

Una linea di prevenzione dei rifiuti prodotti dalle singole utenze è rintracciabile nell'evoluzione della crescente commisurazione del prelievo alla loro produzione nel lungo (e tutt'ora non concluso) percorso che ha portato da tassa a tariffa (da Tarsu a TARI(P)).

La storia dell'ecotassa richiama invece le responsabilità dei Comuni nel contenimento delle produzione di RU.

In queste pagine cerco di delineare il quadro degli strumenti di eco fiscalità sui rifiuti nel nostro paese, di come sono maturati nella pratica gestionale di Comuni, Province e Regioni e di come potrebbero essere messi definitivamente a regime per acquistare un ruolo di volano della gestione e sostenibile e circolare del settore.

Si propone prima l'evoluzione eco fiscale, lo stato dell'arte e gli elementi ormai maturi per una riforma della tariffa rifiuti che ne faccia non solo la modalità del prelievo per i servizi di gestione dei rifiuti ma “lo” strumento economico per una loro gestione circolare e sostenibile.

Mi soffermo poi sulle forme di prelievo ambientale (dis)incentivante a carico dei Comuni, valutando cosa si è fatto e cosa si può fare attraverso la gestione di eco tassa e definizione dei costi di accesso agli impianti di smaltimento.

Fa infine piacere poter commentare, accanto alla proposte più mature e suffragate dalle migliori esperienze, anche le prime norme che cominciano ad essere definite sull'eco fiscalità.

Richiamo in conclusione (con una semplice tabella che vuol essere insieme riassuntiva a sinottica) i ruoli dei soggetti (legislatore, istituzione pubblica – Regione o Ente locale - o gestore dei rifiuti che siano) che possono dire la loro nel processo di riforma eco fiscale delle gestione dei rifiuti.

La tariffa

Premessa

Va superata la polemica tra “tributaristi” e “corrispettivisti”, per cercare di riportare la questione negli ambiti del contributo che la eco-fiscalità può dare alla corretta gestione dei rifiuti.

La normativa, con gli “ultimi” passaggi attraverso Tares e TARI ha dato una veste rinnovata ma a mio avviso non definitiva al pagamento dei servizi di gestione rifiuti, che in più di vent'anni è stata chiamata in molti modi, da tassa asporto rifiuti a Tariffa di igiene ambientale.

Siamo passati per Tarsu, Tia 1, Ti2, Tares, per arrivare all’attuale punto di arrivo”, che è l'art. 1 della legge 147/13, con la distinzione di una **TARI tributo** e una **TARIP corrispettivo**.

Si parla di “tassa” - la Tariffa rifiuti urbani (TARI), introdotta al comma 639 come una delle due

parti del prelievo sui servizi previste per la disciplina dell'imposta unica comunale – IUC². La natura tributaria delle TARI è asserita ulteriormente dal comma 650³.

Ma viene introdotta (al comma 668) anche la possibilità, - per i Comuni che misurano i conferimenti dei rifiuti da parte delle singole utenze - di introdurre una tariffa corrispettivo, applicata e riscossa dal gestore del servizio⁴.

Restano inoltre due elementi che rendono tutt'altro che chiaro il quadro.

Il primo è che il Governo avrebbe dovuto emanare (ai sensi del comma 667) il DM sulla tariffa puntuale- necessario a definire i criteri per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione⁵. Dopo più di due anni non lo ha ancora fatto, anche se circolano alcune bozze⁶.

Il secondo che la normativa primaria, che stabilisce gli indirizzi sulla tariffa rifiuti) rimanda ad una indispensabile normativa secondaria (che li declini nella realtà applicativa). Nel farlo la legge 147/13 recupera al comma 651 il “vecchio” DPR 158/99⁷.

Non si può dimenticare che quest'ultimo afferma con molta chiarezza (ci tornerò più avanti) che la possibilità di applicare un sistema tariffario di tipo presuntivo è limitata agli Enti locali che non abbiano ancora sperimentato un sistema di misurazione dei rifiuti.

I fondamenti della natura eco fiscale del prelievo sui rifiuti

L'esigenza è che le entrate della “tariffa” servano ai Comuni (o loro aggregazioni - vanno riconosciuti i poteri deliberativi in materia tariffaria in ambito sovra-comunale, laddove sia quello il livello di erogazione del servizio) per far fronte alle spese di gestione dei RU.

Una tariffa che sia applicabile da tutti i Comuni e in tutte le situazioni.

2 639. È istituita l'imposta unica comunale (IUC). Essa si basa su due presupposti impositivi, uno costituito dal possesso di immobili e collegato alla loro natura e valore e l'altro collegato all'erogazione e alla fruizione di servizi comunali. La IUC si compone dell'imposta municipale propria (IMU), di natura patrimoniale, dovuta dal possessore di immobili, escluse le abitazioni principali, e di una componente riferita ai servizi, che si articola nel tributo per i servizi indivisibili (TASI), a carico sia del possessore che dell'utilizzatore dell'immobile, e nella **tassa sui rifiuti (TARI)**, destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, a carico dell'utilizzatore.

3 650. La TARI è corrisposta in base a tariffa commisurata ad anno solare coincidente con un'autonoma obbligazione tributaria.

4 668. I comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico possono, con regolamento di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, prevedere l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo della TARI. Il comune nella commisurazione della tariffa può tenere conto dei criteri determinati con il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158. La tariffa corrispettiva è applicata e riscossa dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

5 667. Con regolamento da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono stabiliti 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, svolto nelle forme ammesse dal diritto dell'Unione europea.

6 V. quanto riporta Cristina Carpenedo in <http://www.carpenedocristina.com/la-tariffa-puntuale-sui-rifiuti-regolamento-ministeriale-vista/>. Sulla recente Finestra sulla prevenzione dei rifiuti sono riportate le proposte dell'associazione Payt Italia al riguardo in http://www.payt.it/wp-content/uploads/2016/02/Davide_Pavan_Milano-25-febbraio-2016.pdf. Alleghiamo testo di una bozza che circolava a febbraio, con le proposte di emendamento proposte dall'Associazione Payt Italia http://www.payt.it/wp-content/uploads/2016/02/testo-integrato-da-Payt-decreto-tariffa-puntuale-ministero_rev-assemblea-240216.pdf

7 651. 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.).

Non bisogna vedere quello sui rifiuti come un tributo comunque dovuto al Comune (vissuto come ultima articolazione della macchina tributaria statale), ma considerarlo come il compenso di una prestazione fornita all'utenza dal gestore di un servizio.

Perché ciò sia chiaro è necessario si vada verso una sempre maggiore personalizzazione dei pagamenti che leghi i costi sostenuti alle prestazioni godute dall'utenza. Come per acqua luce, gas, per restare nel campo dei servizi al vivere urbano.

La discussione va inserita in quel solco verso il quale si è mossa e sta crescentemente muovendosi la normativa comunitaria⁸:

- 1) la gestione dei rifiuti deve essere parte dalla gestione sostenibile del capitale naturale (fatto di flussi di energia e materia da impiegare – ottimizzandoli – nella produzione di beni e servizi)⁹
- 2) la tariffa è uno strumento di eco-fiscalità, da utilizzare per rendere sostenibile la gestione dei rifiuti.

Peraltro in questo ventennio di applicazione di Tarsu e Tia la spinta da parte delle realtà più virtuose a muoversi verso un'applicazione del pagamento dovuto che fosse funzionale all'implementazione di modelli efficienti di raccolta e in generale di gestione dei rifiuti (a partire dalla loro prevenzione) ha trovato sostegno in precisi riferimenti normativi.

Già in Tarsu, attraverso una lettura intelligente del DLgs 507/93 e delle sue circolari applicative¹⁰ è stata possibile un'applicazione puntuale del tributo, che lo ha reso “corrispettivo” dal punto di vista (sostanziale, non formale) del legame tra produzione del rifiuto e pagamento del servizio¹¹.

Con la Tia, senza grosse distinzioni tra Tia12 e Tia213 si sono consolidate un gruppo di esperienze applicative capaci di incentivare le utenze a comportamenti virtuosi¹⁴ di riduzione e avvio al riciclo del rifiuto prodotto.

Questo mentre anche al di là della strumento tariffario sono emersi anche altri strumenti di eco fiscalità, sempre come strumento di politica di gestione dei rifiuti, rivolta come vedremo più avanti ai Comuni e non alle singole utenze¹⁵.

Dal 1998 al 31 dicembre 2012 siamo stati in “applicazione sperimentale del metodo tariffario”¹⁶.

8 Dalla Direttiva quadro rifiuti 2008/98/CE al pacchetto sull'economia circolare.

Anche se – a giudizio di Utilitalia- la bozza di comunicazione della Commissione *Closing the loop - An EU action plan for the Circular Economy*, trapeolata a fine ottobre 2015, appare meno efficace delle attese dal punto di vista degli strumenti messi in campo a livello economico, sia nella fase di produzione dei beni che di consumo e gestione dei rifiuti.

9 La Direttiva 98/2008/CE introduce significativamente il concetto, quando si occupa più di “beni” che di “rifiuti”, o quando introduce il concetto di “responsabilità estesa del produttore”.

10 In particolare la Circolare 22 maggio 1994 95/E del Ministero delle Finanze dipartimento entrate relativa a “Decreto Legislativo 15 novembre 1993, n. 507. Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, con la definizione dei coefficienti di produttività qualitativa e quantitativa che aprirono la strada all'attribuzione puntuale dei costi alle utenze già in regime tributario.

11 Vedasi, negli anni '90, i casi dei comuni sudtirolesi, di Dolo (VE) e quello, paradigmatico, del Comune di Torre Bondone - BG, passato per una attribuzione puntuale della Tarsu prima di arrivare all'applicazione puntuale della parte variabile della tariffa, sempre su base volumetrica.

12 Art. 49 DLgs 22/99.

13 Art. 238 DLgs 152/06.

14 Si vedano una serie di articoli pubblicati in “Ambiente&Sicurezza”, che coprono un arco di esperienze che vanno dalle prime “pilota” di fine anni '1990 (v. Speciale curato da Mario Santi e Luigi Lovecchio "Il passaggio dalla Tarsu alla Tia" in Ambiente & Sicurezza n. 1/2001 - Il Sole 24ore - Pirola) fino alla analisi dei miglioramenti ambientali ed economici indotti da una applicazione delle tariffe puntuale a regime sul sistema di gestione dei rifiuti (v. Mario Santi “Applicazione della tariffa puntuale. benefici economici e ambientali" in Ambiente & Sicurezza n. 13/2015 - Il Sole 24ore – Pirola).

15 Si tratta, come si vedrà, di eco tassa a tariffazione dell'accesso a discariche in funzione della produzione di RU.

16 La possibilità, offerta dal comma 16 dell'art. 49 del DL 22/98, non è stata modificata dall'art. 238/06, che subordinava il passaggio di una tariffa a regime all'entrata in vigore del – mai definito – decreto applicativo di cui al

Con l'entrata in vigore della TARES (e successivamente della TARI), cioè formalmente dal 1 gennaio 2013, non si può più parlare di regime di “applicazione sperimentale” e quindi vengono a mancare quei “gradi di libertà” che hanno consentito quindici anni di evoluzione dei regolamenti sempre più aderenti alle evoluzioni del servizio.

Bisogna passare ad una stabilizzazione che delle migliori di queste esperienze faccia tesoro. Esse indicano al legislatore come evolvere positivamente la disciplina dell'istituto tariffario, se l'obiettivo è quello di abbinare la sicurezza delle entrate allo sviluppo di sistemi di gestione in grado di ridurre a avviare al riciclaggio i rifiuti¹⁷.

La base della natura sinallagmatica ed ecofiscale della tariffa sta nella sua suddivisione in parti - fissa e variabile

Vorrei allora proporre una chiave di lettura che parte da una analisi delle due voci fondamentali attorno alla quali è costruita la tariffa.

I costi dei servizi di gestione rifiuti sono pagati da tutti gli utenti con una tariffa (T). Ma il pagamento avviene:

- in parte (i suoi presupposti) con una parte fissa (TF) necessaria a coprire spese generali e investimenti, secondo un principio di *responsabilità condivisa*, per il quale si assicura a tutti l'esistenza del servizio;
- in parte (per la copertura delle differenti prestazioni erogate alle singole utenze) con una parte variabile (TV), pagata da ognuno in relazione ai rifiuti prodotti, sulla base del principio del *chi inquina paga*. E per far questo il passaggio tattico può essere un'attribuzione parametrica, ma l'obiettivo strategico non può non essere l'attribuzione personalizzata dei costi attraverso la contabilizzazione puntuale dei rifiuti prodotti (come ricordato esplicitamente già dal Dpr 158/99/18).

Questo è il principio fondante, che il legislatore ha introdotto con il passaggio da tassa a tariffa con norma primaria – legislativa.

La basilare distinzione nelle due parti (fissa e variabile) della tariffa è stata introdotta con il DLgs 22/97 (art.49) – così detta Tia1, mantenuta nella formulazione del DLgs 152/06 (art. 238) – così detta Tia2 - e ripresa con il Dl 201/11 art. 14 (che introduce la TARES e poi confermata in TARI).

Essa dimostra che la tariffa paga un servizio di pubblica utilità - l'igiene urbana. Devono contribuire tutte le utenze, in quanto usufruiscono dei suoi benefici sia direttamente (la pulizia del mio marciapiede, che avviene periodicamente) che indirettamente (la pulizia della mia città, dovuta al fatto che un servizio di raccolta rifiuti e pulizia delle aree è comunque attivo). Ecco la spiegazione della quota fissa della tariffa (TF).

Ma la tariffa paga anche un servizio di gestione dei rifiuti i cui livelli di erogazione, per quanto riguarda la raccolta e soprattutto il trattamento (riciclaggio e smaltimento) sono legati alla

comma 6, mantenendo al comma 11. in vigore fino ad allora le “discipline regolamentari vigenti”

17 Ne dava conto fin dal 2013 uno studio del sottogruppo sul “Censimento delle esperienze di applicazione della tariffa” del gruppo TARES (poi trasformatosi in Associazione Payt Italia).

18 Troviamo al punto 5, comma 2 del Dpr 158/99 ...*Gli enti locali che non abbiano validamente sperimentato tecniche di calibratura individuale degli apporti possono applicare un sistema presuntivo, prendendo a riferimento la produzione media comunale pro capite, desumibile da tabelle che saranno predisposte annualmente sulla base dei dati elaborati dalla Sezione nazionale del Catasto dei rifiuti.* Questa è la possibilità “provvisoria”, che è espressamente dichiarata valida fino a che “Gli Enti locali non abbiano validamente sperimentati tecniche di calibratura individuale degli apporti. Questa è la situazione cui già quattordici anni fa il DPR 158/99 ci diceva di dover arrivare. Il rapporto del Gruppo “Misurazione quantità e metodologie di raccolta” del gruppo TARES dimostra che nel 2013 l'evoluzione delle esperienze ha fatto sì che la maturità tecnica ed economica di queste soluzioni sia ormai ampiamente raggiunta.

produzione qualitativa e quantitativa di rifiuti da parte di ogni utenza. E se ogni utenza lo paga in modo sempre più visibilmente legato alla sua produzione (passando progressivamente da attribuzioni parametriche e commisurazioni puntuali) il prelievo acquista una natura sempre più chiaramente eco fiscale (chi inquina paga) e sempre meno di imposta indistintamente dovuta al di là dei propri comportamenti. Ecco la spiegazione della quota variabile della tariffa (TV).

Per una riforma dell'istituto tariffario

Nel passaggio dalle situazioni pioniere di fine millennio a quelle consolidate, efficaci ed efficienti sia sul terreno ambientale che su quello economico degli ultimi anni (ricordate alla nota 14) si sono consolidate tecnologie e processi che rendono oggi i sistemi di misurazione non solo più precisi ed affidabili, ma anche più economici¹⁹.

Ci sono quindi tutte le condizioni per cui una riforma dell'istituto tariffario renda la misurazione dei rifiuti e l'applicazione puntuale della tariffa un fatto ordinario, diffuso, capace di guidare una gestione sostenibile del sistema.

La "riforma" passa per una modifica coordinata di tre livelli:

→ la norma "primaria" - commi sulla TARI dell'art. 1 della legge 147/13;

→ la norma "secondaria", con la riformulazione del Dpr;

→ la norma "terziaria", rappresentata dai Regolamenti comunali di gestione della tariffa.

Posso anche capire l'attenzione alla (irrisolta) questione della forma giuridica, che tanto appassiona i "giuristi del capello in quattro".

Ma come gestore dei rifiuti mi interessa di più che si faccia chiarezza sui meccanismi applicativi che rendano la tariffa uno strumento capace di migliorare, attraverso il sistema di convenienze create per l'utenza, l'efficienza del sistema di gestione dei rifiuti.

La norma primaria

La **riforma dell'istituto tariffario** va basata sui seguenti cardini:

- rendere definitiva l'**autonomia della tariffa rifiuti da altri "tributi locali"**;
- **commisurazione del pagamento (in forma di corrispettivo) alla produzione dei rifiuti e al livello di servizio utilizzato dalla singola utenza;**
- inserimento nei **documenti di affidamento del servizio di raccolta** (capitolato d'appalto o contratto di servizio) dell'**obbligo a misurare i rifiuti** (almeno RUR o altri indicati in sede di richiesta);
- **modifica Piano finanziario** (attraverso revisione DPR158/99)

La norma secondaria

Non si tratta solo di **definire al più presto il DM sulla Tariffazione puntuale**, comunque utile a certificare le modalità di misurazione ritenute accettabili per poter passare alla applicazione puntuale della tariffa.

- Si tratta di impostare al più presto la **normativa attuativa** che rende applicabile la tariffa, di passare cioè alla **riforma del DPR 158/99**, basata su nuovi cardini quali in particolare: inserimento **nuova voce di costo** (la **prevenzione**);
- passare **da categorie di utenza a utenze singole**;

¹⁹ Lo rileva nel dettaglio una relazione presentata al convegno LA TARIFFA PUNTUALE NEL SISTEMA DI GESTIONE DEI RIFIUTI Giovedì, 25 febbraio 2016 Palazzo Turati – Sala Conferenze - via Meravigli 9/b, Milano sul tema *I sistemi e le esperienze di misurazione per l'applicazione puntuale della tariffa e la gestione circolare dei rifiuti* a cura di Mario Santi (coordinatore GdL Misurazione e Censimento esperienze PAYT Italia) – con la collaborazione di Alberto Bossi e Fabrizio Felini - <http://www.payt.it/wp-content/uploads/2016/02/MI-25-feb-ConvNazTARIP-relazione-Mario-Santi.pdf>

- modifiche alle **modalità calcolo delle tariffe "commisuranti" - per TF alla capacità di carico del servizio utilizzato, per TV alla produzione di rifiuti** da parte di ogni utenza); e via dicendo

La norma “terziaria”

Non va dimenticato che bisognerà porre la massima attenzione alla definizione **Regolamenti di gestione della tariffa a livello Comunale** (o Consortile).

Sono l'ultimo tassello di una catena che rende applicabile la tariffa, facendola aderire ai diversi contesti (ogni contesto ha il suo sistema di misurazione, ogni sistema di gestione dei rifiuti ha la sua tariffa puntuale). Inoltre con il Regolamento è possibile definire un sistema di **agevolazioni e riduzioni** (che, in particolare dopo la legge 221/15 – Allegato ambientale alla Legge di stabilità 2016 possono **premiare la prevenzione dei rifiuti**).

Pur essendo all'ultimo scalino nella “gerarchia delle fonti”, sono pur sempre un atto normativo che consente la piena legittimità degli atti – anche coprendo i buchi della normativa di livello superiore (e magari offrendo elementi per definirla).

La situazione è matura per fare del passaggio dalla “confusa” TARI ad una Tariffa rifiuti riformata l'occasione per introdurre nel nostro paese un vero strumento di eco-fiscalità capace di guidare l'evoluzione del settore verso modelli “europei”.

Bisogna allora che il Regolamento di attuazione che sostituirà il Dpr 158/99 dichiari, con la stessa nettezza di quest'ultimo che *“Gli enti locali che non abbiano (ancora) validamente sperimentato tecniche di calibratura individuale degli apporti possono applicare un sistema presuntivo, prendendo a riferimento la produzione media comunale pro capite, ... ”*, magari ponendo un termine per arrivare alla misurazione puntuale che consenta la piena commisurazione del pagamento di TV ai rifiuti prodotti.

Il termine più logico appare essere quello del rinnovo dell'affidamento (mediante gara d'appalto o contratto di servizio) dei servizi di raccolta (e gestione tariffa)

Anche perché sono oggi ampiamente acclamate sia maturità tecnologica che crescente competitività economica dei sistemi di gestione del servizio abbinati a forme di tracciabilità dei prelievi che rendono possibile la gestione puntuale della tariffa.

Dall'eco fiscalità relativa alle utenze e quella applicata a livello comunale

Proviamo ora a passare dall'eco fiscalità applicata all'“io” (tariffa pagata dalle singole utenze) a quella pagata dal “noi”, applicata cioè a livello comunale

L'eco tassa sulle discariche

Quando (vent'anni fa) con l'approvazione della finanziaria del 1996²⁰ venne istituita l'eco tassa sulle discariche²¹ ci furono molte speranze che la dizione usata dal legislatore al comma 27 “Il 20

20 Con legge n. 549 del 28 dicembre 1995 - art. 3 commi da 24 a 41

21 Così definita dal portale della regione Lombardia.

Il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi è un tributo di scopo che ha l'obiettivo di favorire le operazioni di recupero rispetto alle operazioni di smaltimento e di ridurre i quantitativi dei rifiuti conferiti in discarica. Il tributo si applica a tutti i rifiuti che vengono:

- conferiti in discariche autorizzate con operazione D1
- smaltiti in impianti di incenerimento classificati esclusivamente come impianti di smaltimento mediante l'operazione "D10"
- smaltiti in discariche abusive, abbandonati o scaricati in depositi incontrollati.

*per cento del gettito derivante dall'applicazione del tributo, al netto della quota spettante alle province, affluisce in un apposito **fondo della regione destinato a favorire la minore produzione di rifiuti**, le attività di recupero di materie prime e di energia, con priorità per i soggetti che realizzano sistemi di smaltimento alternativi alle discariche, nonché a realizzare la bonifica dei suoli inquinati, ivi comprese le aree industriali dismesse, il recupero delle aree degradate per l'avvio ed il finanziamento delle agenzie regionali per l'ambiente e la istituzione e manutenzione delle aree naturali protette.*” fosse l'avvio di una sistema di finanziamento della attività di gestione dei rifiuti che, con azione tipicamente eco fiscale, penalizzasse i comportamenti non virtuosi, destinando le entrate a quelli virtuosi, prima tra tutti la loro prevenzione.

La gestione di questa “svolta epocale” era messa nelle mani delle Regioni.

Purtroppo i fondi dell'eco tassa sono stati destinati **alle più svariate destinazioni di investimenti ambientali** (in senso assai “largo”), con **quote spesso irrilevanti destinati alla gestione dei RU** e il più della volte finalizzati ad azioni di **sostegno dei modelli più tradizionali**.

Le destinazione a sostegno di azioni di **prevenzione** sono state **eccezioni** da contare sulle dita di una mano.

Ciò ha provocato una levata di scudi tra gli operatori, che si rendono conto che se la prevenzione deve essere integrata e punto di partenza della gestione dei rifiuti essa deve avere risorse che sostengano le sue azioni.

Queste istanze sono state raccolte dall'arch. Isaraema Cioni che ha messo a punto e posto all'attenzione del Comitato Tecnico Scientifico (CTS) del Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti (PNPR), del quale è autorevole membro²².

Si tratta di una **Proposta di modifica delle disposizioni fiscali relative all'Ecotassa**, che a vent'anni dall'entrata in vigore della legge istitutiva tiene conto delle esperienze condotte e delle nuove norme sopravvenute.

Proprio la presenza delle nuove disposizioni in materia di rifiuti (titolo IV del Decreto 152/2006) che, sostanzialmente, hanno abrogato quelle su cui poggiava la legge 549/1995, rende problematica una revisione generale.

Inoltre l'attuazione delle nuove norme non è completamente conclusa ed anzi, per alcune questioni strategiche come il riordino del sistema degli enti locali (province) o la costituzione degli Ambiti, ci sono molte difficoltà.

Ritenendo quindi che in questo contesto una riscrittura della norma fiscale avrebbe un percorso difficile, si è ritenuto più semplice porsi l'obiettivo di incidere su un elemento puntuale che comunque, oltre a rispondere alle prescrizioni dettate, in termini di priorità, dalle disposizioni comunitarie e nazionali, possa garantire lo sviluppo delle attività di prevenzione.

Di qui una scelta che può sembrare “modesta” ma ritengo abbia il dono della concretezza e la capacità di innescare, se approvata, un percorso virtuoso di più ampia portata.

Si tratta semplicemente di **introdurre l'obbligo di destinare una quota minima del gettito derivante dall'ecotassa alla prevenzione e l'obbligo, da parte della regione, di relazionare circa le ripartizioni effettuate e i risultati**.

In un momento successivo, al completamento del riordino degli enti locali, sarà possibile una revisione più radicale della legge o la sua sostituzione con norme aggiornate.

Secondo queste premesse la modifica riguarderebbe solo il comma 27 dell'art 3 **della legge 549/1995**.

E' stato proposto (ed è all'attenzione del CTS del PNPR), che potrebbe approfittare della presenza di una serie di proposte (talmente concrete da essere già definite in forma di articolati di legge) per

22 Nominata nel Comitato Tecnico Scientifico (CTS) del Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti (PNPR), dopo essere stata la Dirigente che ha portato la Regione Marche ai primi posti in Italia per programmazione e gestione della prevenzione dei rifiuti.

porre al MATT e al Governo il tema di una riforma eco fiscalità sui rifiuti – coerente tra l'altro con le indicazioni emerse da COP 21) il testo che segue ²³ a.

27. Il tributo è dovuto alle regioni. Il gettito derivante dall'applicazione del tributo affluisce in un apposito fondo della regione destinato a misure volte a favorire la minore produzione di rifiuti, le attività di recupero di materie prime e di energia. Una **quota non inferiore al 20 % dell'intero gettito è destinata alle misure di prevenzione e di riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti ivi comprese le relative azioni indirette che incidono positivamente sulla stesse, quali la massimizzazione della raccolta differenziata e l'introduzione della tariffa puntuale per la gestione dei rifiuti.**

...

L'impiego delle risorse finanziarie di cui al presente comma è disposto, nell'ambito delle destinazioni sopra indicate, con atto regionale e, con scadenza triennale, le **regioni relazionano, nell'ambito del rendiconto consuntivo, circa i criteri di ripartizione delle risorse disponibili applicati, la destinazione, l'utilizzo e gli obiettivi raggiunti.**

Legare i costi di accesso agli impianti di smaltimento alle produzioni pro capite di rifiuti

Quando aveva la delega a stabilire i costi di accesso agli impianti di smaltimento e aveva attiva una discarica importante la Provincia di Cremona pensò una **tariffa differenziata agli impianti di smaltimento in relazione ai rifiuti pro-capite conferiti dai Comuni** come ad uno **strumento economico praticabile per contenere la produzione dei rifiuti.**

Nello stabilire i prezzi di accessi agli impianti la Provincia applicava quote differenziate per fasce di produzione pro-capite (prima in 4 e poi in 5 fasce) del rifiuto residuo conferito agli impianti di smaltimento - unificando il costo di accesso a discarica e inceneritore)

I risultati non mancarono come si vede in tabella , (si tenga presente che gli anni analizzati sono anni pre-crisi, ancora caratterizzati da crescita della produzione di rifiuti)

| anno | rifiuti a smaltimento | | R.D. | | secco.umido | | RU | diff. % prod. totale RU |
|---------------------------------------|-----------------------|---------|--------|-------------------|------------------|----------------|----------------|----------------------------------|
| | totale ton. | Kg/ab/a | ton | % su totale | com uni n° | abitanti n° | totale ton. | |
| 2000 | 101.400 | 302 | 61.938 | 37,9 | 25 | 93.000 | 264.730 | |
| 2001 | 94.300 | 279 | 71.542 | 43,1 | 56 | 173.000 | 260.100 | -1,7% |
| 2002 - introduz. tariffa a 4 fasce | 86.000 | 255 | 82.390 | 49 | 79 | 220.000 | 254.175 | -4,0% |
| 2003 - introduz. tariffa a 5 fasce | 81.900 | 239 | 85.017 | 51 | 94 | 246.000 | 248.879 | -6,0% |

fonte: Provincia di Cremona

Questo esempio è stato citato per suggerire una strada praticabile quando un **soggetto** che gestisce il settore (ora non abbiano più le Province, ma stanno – con molte contraddizioni – stabilizzandosi gli Ambiti Territoriali Ottimali) può **definire i prezzi degli impianti** di trattamento, in particolare di quelli **di smaltimento del rifiuto residuo.**

23 Il testo originale è il seguente

27. Il tributo è dovuto alle regioni; una quota del 10 per cento di esso spetta alle province. Il 20 per cento del gettito derivante dall'applicazione del tributo, al netto della quota spettante alle province, affluisce in un apposito fondo della regione destinato a favorire la minore produzione di rifiuti, le attività di recupero di materie prime e di energia, con priorità per i soggetti che realizzano sistemi di smaltimento alternativi alle discariche, nonché a realizzare la bonifica dei suoli inquinati, ivi comprese le aree industriali dismesse, il recupero delle aree degradate per l'avvio ed il finanziamento delle agenzie regionali per l'ambiente e la istituzione e manutenzione delle aree naturali protette. L'impiego delle risorse è disposto dalla regione, nell'ambito delle destinazioni sopra indicate, con propria deliberazione, ad eccezione di quelle derivanti dalla tassazione dei fanghi di risulta che sono destinate ad investimenti di tipo ambientale riferibili ai rifiuti del settore produttivo soggetto al tributo

E' possibile in questo caso costruire il prezzo non solo sulla base degli ammortamenti del capitale investito (e della remunerazione dell'investimento se l'impianto è privato) ma anche di alcuni **elementi eco fiscali**.

Da una parte il contributo al Comune che ospita l'impianto, dall'altra il **legame tra prezzo e produzione pro capite di rifiuti a livello comunale**.

Nel definire la produzione pro capite vanno valutati gli **abitanti residenti ma anche quelli "presenti"**, per considerare gli effetti di turismo e pendolarismo da studio e lavoro).

Molto importante è poi ponderare le produzioni pro capite assolute con un **indicatore di tendenza** (che sappia coglierne crescita o decrescita), in modo da **premiare non solo il dato in sé, ma la spinta al cambiamento**.

Si possono mixare questi indicatori sperimentando algoritmi che premiano il livello di diversa virtuosità dei comuni rispetto alla prevenzione dei rifiuti.

La prima legge regionale ecofiscale e circolare

Nell'ottobre del 2015 Il Consiglio Regionale dell'Emilia Romagna licenziava una legge, la Legge regionale 05 ottobre 2015, n. 16 *“Disposizioni a sostegno dell'economia circolare, della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata e modifiche alla [legge regionale 19 agosto 1996 n. 31](#) (disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)”* 24

Come segnalato da una precedente *Finestra sulla prevenzione dei rifiuti*²⁵, si tratta del primo provvedimento normativo che contiene al suo interno importanti elementi di eco fiscalità direttamente finalizzati a sostenere la prevenzione dei rifiuti.

Per perseguire la riduzione della produzione pro capite dei rifiuti urbani dal 20 per cento al 25 per cento, rispetto alla produzione del 2011 26 viene creato un **“Fondo d'ambito di incentivazione alla prevenzione e riduzione dei rifiuti”**, **alimentato attraverso la tariffa rifiuti e (dal 2016) da una quota dell'eco tassa**.

Il fondo è destinato a due “scopi”:

- a) **premiare**, con una diminuzione del costo del servizio di igiene urbana, gli utenti dei **Comuni che nell'anno precedente hanno prodotto un quantitativo pro capite di RUR inferiore al 70% della media regionale**; l'incentivo ai comuni è calcolato in maniera progressiva ed automatica rispetto ai quantitativi non inviati a riciclaggio;
- b) ridurre i costi di trasformazione del servizio dei Comuni che intendono applicare una raccolta porta a porta (almeno per i RUR e per il rifiuto organico), per l'implementazione di sistemi di tariffazione puntuale, e per la realizzazione dei centri comunali per il riuso e per progetti comunali di riduzione della produzione di rifiuti.

Rimandando alla *Finestra sulla prevenzione dei rifiuti* citata chi volesse approfondire la questione, qui basta evidenziare che **l'Emilia Romagna ha per la prima volta dato valenza normativa** a due punti fondanti per costruire una politica eco fiscale che incentivi la gestione circolare dei rifiuti:

- **ricavare risorse per sostenere la prevenzione dalla tariffa rifiuti;**
- **utilizzare a sostegno di iniziativa di prevenzione i fondi dell'eco tassa.**

24 Pubblicata sul bollettino ufficiale n. 253 del 5 ottobre 2015 - http://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/monitor.php?vi=nor&dl=3ab60073-74be-7670-3b7a-56138721af60&dl_id=10&dl_t=xml&dl_a=y&ev=0

25 v. http://www.rifiutilab.it/dettaglio_doc.asp?id=4450&menuindex=#nodi

26 Che assieme alla raccolta differenziata al 73 per cento e al 70 per cento di riciclaggio di materia costituiscono gli obiettivi che la L.R. si è data.

Il problema del finanziamento della prevenzione attraverso eco tassa e tariffa rifiuti

E' a questo punto necessario riprendere un altro tema più volte trattato da queste colonne, che è quello, strettamente legato allo sviluppo dell'eco fiscalità, di “**come pagare la prevenzione dei rifiuti**”-

E' innanzitutto necessario che il **legislatore nazionale raccolga l'indicazione** di fondo dei quello regionale dell'Emilia Romagna e provveda ad internalizzare **i costi della prevenzione nella gestione dei rifiuti inserendoli nel Piano economico e Finanziario della Tariffa.**

La LR emiliana li considera Costi Comuni. In questo modo probabilmente il legislatore ha voluto dire che sono una sorta di presupposto per il buon funzionamento del sistema.

Mi sembra però che l'integrazione venga meglio sottolineata da una **collocazione tra i Costi di Gestione**, che segnalerebbe che **la prevenzione non è un presupposto esterno ma il punto di partenza della gestione** dei rifiuti e che in quanto tale **i suoi costi vanno sostenuti da tutte le utenze.**

Inoltre, la proposta di **attribuirne la copertura a tutte le utenze** attraverso l'applicazione di una (molto contenuta) **addizionale** va nel senso di far capire che si tratta di una dato di gestione che tutti devono pagare, come pagano per raccolta e trattamento dei rifiuti.

L'inserimento del Costi di prevenzione rifiuti (CPR) nel Piano economico e finanziario della tariffa tra i Costi di Gestione è una misura posta dall'associazione Payt Italia all'attenzione del MATT nell'audizione presso il Comitato Tecnico Scientifico del Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti avuta a Roma il 22.04.2015.

Come si può constatare consultando il sito dell'associazione, la proposta è formulata in termini di articolato di legge, quindi immediatamente trasformabile in Norma, qualora ce ne sia la volontà politica²⁷.

27 v, <http://www.payt.it/wp-content/uploads/2016/04/nota-MS-per-audizione-22-aprile-2015.pdf> Per una spiegazione più analitica vedasi anche Mario Santi “I costi della prevenzione parte della gestione rifiuti” in Ambiente & Sicurezza n. 1/2016 - Il Sole 24ore – Pirola

La riforma eco fiscale della gestione dei rifiuti – interventi necessari e soggetti responsabili

A conclusione di questa rassegna di proposte che nel loro insieme costituiscono un quadro abbastanza completo di quella che è l'”eco fiscalità dei rifiuti” nel nostro paese e di come potrebbe migliorare, con pochi significativi ritocchi (letta attraverso la norme sulla tariffa e le proposte di riforma dell'istituto tariffario, le norme sull'eco tassa e la proposta per riformarla) vorrei proporre una tabella per ricapitolare le responsabilità nella “riforma dell'ecofiscalità sui rifiuti” dei soggetti che possono attuarla.

| Norma eco fiscalità | Titolare del cambiamaneto | Stato attuale norma | Proposta di riforma |
|---|-----------------------------------|----------------------------|---|
| Eco tassa | Governo | Legge 549/95 e s.m.i. | Modifica comma 27 dell'art.3 legge 549/1995. |
| Costi accesso impianti smaltimento | ATO (o soggetto che li determina) | - | Modulare costi accesso impianti smaltimento in relazione a produz. pro capite RUR |
| Riforma tariffa RU | Governo | Legge 147/13 e s.m.i. | Revisione legge 147/13 e DPR 158/99 - da TARI a TARIP entro rinnovo affidamento servizio Costi Prevenzione Rifiuti in Piano Finanziario tariffa RU |