



iStock.com/Kyryl Gorlov

Fascicolo ad uso esclusivo di: - - pierobon@pierobon.eu - pierobon@pierobon.eu

AMBIENTE

## La ragionevole discutibilità della circolare Mite: rifiuti, privata, servizi pubblici, tariffa

► di Alberto Pierobon

Esperto ambientale e servizi pubblici – [www.pierobon.eu](http://www.pierobon.eu)

Successivamente al recepimento delle quattro direttive europee c.d. pacchetto “economia circolare”, in seguito a più problematiche poste al Ministero per la transizione ecologica (Mite) è stato emanato il parere-circolare espresso con nota del DG-Direzione Generale per l’Economia circolare del Mite prot. 0037259

del 12 aprile 2021 riguardante, appunto, il “D.lgs. 3 settembre 2020, n. 116. Chiarimenti su alcune problematiche anche connesse all’applicazione della TARI di cui all’art. 1, commi 639 e 668 della legge 27 dicembre 2013, n. 147”.

Non sono mancati, ad oggi, più interventi, formali e

critici, recentissimamente del presidente ANCI nazionale, di altre ANCI regionali (fra le prime l'Emilia-Romagna), e pure di amministratori di regioni o province autonome <sup>(1)</sup>, segnalando ai ministri del Mite e del Mef, il perdurare della problematicità della situazione venutasi a creare in materia di rifiuti, richiedendo un "intervento urgente sulle agevolazioni Tari e sulla disciplina dei rifiuti" anche per la mancanza di concertazione con le autonomie locali e dell'analisi dell'impatto tecnico-economico, lamentando altresì l'assenza di coordinamento con lo sviluppo del sistema di regolazione da parte di Arera avviato dal 2020, ed evidenziando talune questioni rilevanti per la gestione dei rifiuti nel servizio pubblico, oltre che per i riflessi sul mercato di settore, come pure per la tariffazione (privativa, riduzioni, superfici assoggettabili, attività incluse ed escluse, ecc.).

Nello sfondo emerge la tensione tra la politica (non tanto quella centrale, soprattutto quella dei comuni) e l'amministrazione, o meglio tra le norme che vogliono disciplinare, ordinando, una determinata realtà e quest'ultima nelle sue articolazioni e molteplicità.

Va recuperata la complessità proprio perché: "*Ordinamento significa l'atto di ordinare, del mettere ordine; e ordine è una nozione preziosa almeno in un suo aspetto: fa i conti con la realtà sottostante, la presuppone nella sua essenza se vuole raggiungere il fine di ordinarla e non di coartarla; di conseguenza, ne registra e ne rispetta tutta la complessità*" <sup>(2)</sup>.

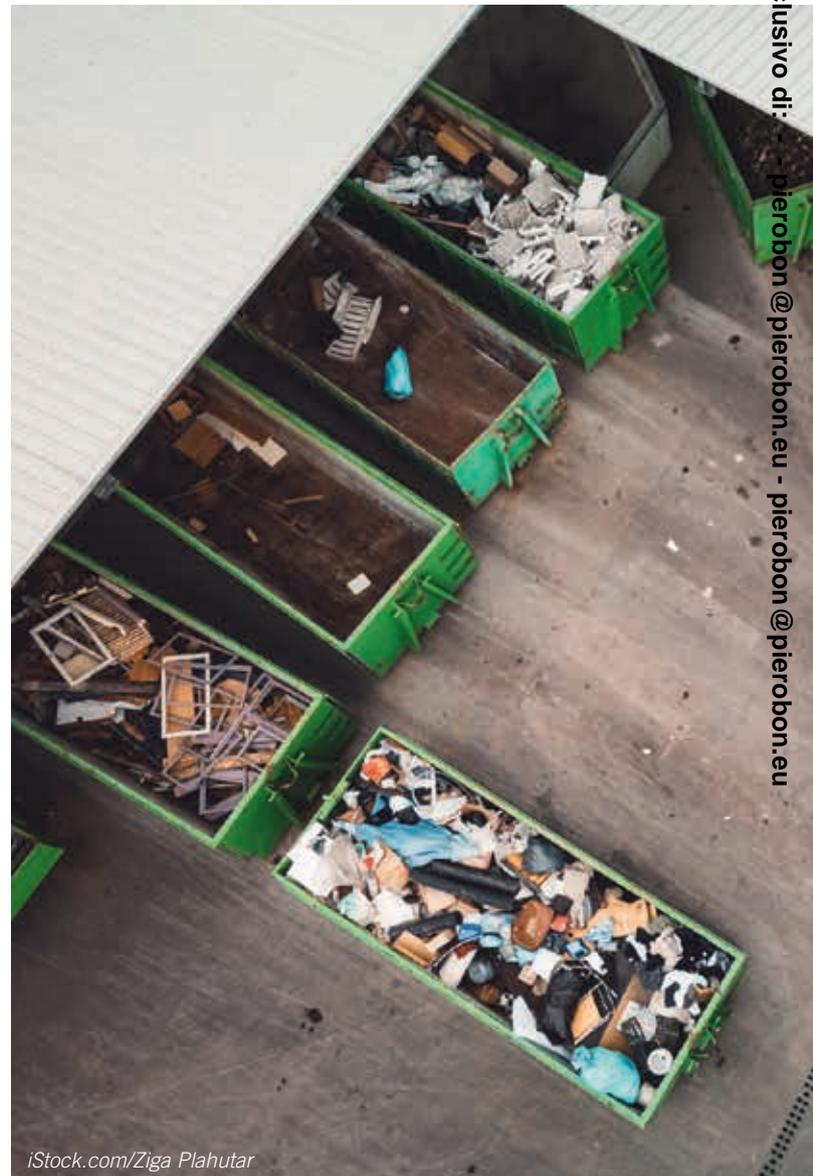
Occorre però un diverso approccio e metodo, una maggiore apertura – se non esperienza – onde conoscere tutti gli effetti concreti derivanti da siffatti poliedrici cambiamenti, di più quando le modifiche ambiscano ad essere innovazioni se non, addirittura, riforme <sup>(3)</sup>.

A maggior ragione serve il cambio di rotta intervenendo in un già difficile contesto socio-economico, provato dalla pandemia, comunque strutturalmente debole e votato al declino se non si interviene con urgenza e serio decisionismo <sup>(4)</sup>.

Abbiamo detto che le critiche riguardano più questioni: la prima consiste nell'estensione della categoria dei rifiuti urbani (RU), avvenuta con più definizioni (positive e negative) e tramite vari allegati, erodendo dall'insieme dei rifiuti speciali (RS) una parte di essi per inserirli entro i RU. È questa tra RU-RS una distinzione manichea, che mostra la porosità dei suoi confini anche nel criterio quali-quantitativo dell'as-

similazione (ora venuta meno) sostituita col criterio della similarità per natura e composizione dei RS ai RU, al quale, per le attività (produttori dei rifiuti) si aggiunge il criterio dell'analogia.

Sembra mancare la comprensione della complessità, che impone previ confronti, massimamente ove si intenda, cosiccome avvenuto, emanare linee di indirizzo o chiarimenti che riguardano l'avvenuta riduzione del diritto nella legge (*rectius*, decreti legislativi), es-



iStock.com/Ziga Plahutar

sendo “innanzi tutto un certo contenuto sostanziale perché è innanzi tutto lettura del reale” (5).

Più specificatamente, la procedura di somiglianza richiama la logica e la scienza (6), nell’auspicabile sano realismo che porta gli oggetti (rifiuti nel nostro caso, suddivisi nei due insiemi: urbani e speciali) alla loro causa (attività che li produce secondo una propria processistica) e quindi al soggetto cui vengono attribuiti (salvo le finzioni) come imputazione giuridi-



ca. Ancora una volta sono la relazionalità e la coerenza che confortano la bontà della predetta operazione di riconducibilità o derivabilità che sia. Da qui va meglio scoperto l’oggetto dei rifiuti che costituisce i RU (anche per sottrazione dai contrapposti – *sic!* RS), atteso che l’ordine nel classificare questi oggetti materiali è giuridico, è una scelta tra altre. Per cui va capito non solo il meccanismo apprestato, ma pure il senso e le finalità.

Fuori dall’allegato *L-quater* della parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006, che elenca i “rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici” indicandone i codici (sembrano però mancare i rifiuti ingombranti delle utenze non domestiche “UND”), l’oggetto RU va poi correlato alle diverse origini del medesimo rifiuto, cioè alle attività di cui all’allegato *L-quinquies* che in calce, come vedremo, richiama l’analogia altre “attività non elencate”. Ci si chiede quali siano i RS che possono includersi nei RU. Ovvero, quali sono le UND che producono RS che possono venire considerati RU gestibili dal servizio pubblico locale (SPL). Più esattamente, proprio perché la scelta è legislativa, possiamo chiederci perché questi “nuovi” flussi di rifiuti *ex RS* diventano interessanti per il SPL tanto da portarli entro il mondo dei RU e quindi nel perimetro dei servizi in privativa, conseguentemente da assoggettare alla tariffa rifiuti (7).

Procedendo per gradi, va ribadito che trattasi di una scelta legislativa quella che (in certi modi e forme) porta a sottrarre e/o escludere certune attività dal SPL e dalla tariffa, anche in forme mediate, ad es. ampliando la platea degli UND e della parte fissa della tariffa, praticando le riduzioni per coloro che non si avvalgono del SPL, salvo l’obbligo di utilizzarlo per lo smaltimento (che pone altre questioni di cui oltre). Valutiamo ora le più eclatanti esenzioni ed esclusioni (8):

a) dell’attività industriale, non essendo ricompresa nell’allegato *L-quinquies* alla parte IV del cit. d.lgs. n. 152 del 2006 (introdotto dal d.lgs. n. 116 del 2020) i quali rifiuti rimangono speciali, salvo quelli prodotti nell’ambito delle lavorazioni industriali (art. 184, comma 3, lett. c)) che essendo “pacificamente” simili agli urbani (ad es. degli uffici, mense, ecc.) rientrano – prima necessitava l’assimilazione degli stessi – nel circuito dei RU;

b) delle attività agricole per espressa esclusione dell'art. 183, comma 1, lett. *b-sexies*) in combinazione con l'art. 184, comma 3, lett. *a*). Si veda anche quanto riportato in calce nel cit. all. *L-quinquies*: “rimangono escluse le attività agricole e connesse di cui all'art. 2135 del Codice civile” ripetuto altresì nell'all. *L-quater* “*Rimangono esclusi i rifiuti derivanti da attività agricole e connesse di cui all'articolo 2135 del codice civile*”.

Anche qui sono scelte politiche se con queste intendiamo del legislatore<sup>(9)</sup>, di cui si ha traccia nel previgente sistema dell'assimilazione e della Tarsu (anche se l'ANCI e altri propendevano per la facoltà dell'assimilazione), come confermato dalla prassi dell'allora Ministero delle finanze<sup>(10)</sup>.

Chiediamoci quindi il perché di queste scelte, che si riflettono sulla privativa, sul SPL e sulla tariffazione, rimanendosi (piaccia o non) nel mondo della fiscalità, cioè dei tributi e quindi del diritto costituzionale<sup>(11)</sup>, ancorché nella proliferazione di tecnicismi e algoritmi, tra altri, dell'Arera.

Non sono invece automaticamente esentate o escluse certune attività produttive di RS, richiamate nell'operazione analogica implicata dall'art. 184, comma 2 (sono RU quelli dianzi definiti all'art. 183, comma 1, lett. *b-ter*), e comma 3: sono RS quelli ivi elencati (lett. *a-i*)), nel rilievo delle previsioni di cui alle lettere *c*, *f* e *h*) laddove rimangono RS, cioè non vengono sussunti nei RU, “*i rifiuti prodotti nell'ambito*”, appunto, delle lavorazioni industriali come pure delle lavorazioni artigianali, delle attività commerciali, delle attività di servizio e sanitarie, “*se diversi da quelli di cui al comma 2*”.

È chiaro che l'ANCI ed i comuni temono la situazione che si profila dalle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 116 del 2020, poiché indubitabilmente incidono nella loro storica potestà regolamentare e tributaria comunale, ciò quanto meno sotto vari effetti: della necessità di riprendere in modo coerente, nella pianificazione di competenza – ad es. nel Piano d'Ambito –, siffatte “novità”; della conformazione, tramite contratto di servizio ed altro, del servizio pubblico locale: della ricalibrazione con il piano economico-finanziario ed altro, della tariffa rifiuti.

Si comprende perché l'ANCI sia contrario, ad esempio, sulle esenzioni delle UND in quanto esse comportano delle minori entrate (in particolare nella parte fissa della tariffa), ma l'ANCI probabilmente non

contesterà l'anomalia recata dall'art. 238, comma 10 del d.lgs. n. 152 del 2006 che pone un vincolo quinquennale in capo all'UND nel rivolgersi agli operatori del mercato privato onde avviare al recupero i propri RU, oppure (al contrario) di potersi rivolgere, in qualsiasi momento, al servizio pubblico, sempre per questi servizi, e che tanto dovrà essere comunicato entro il 31 maggio di ciascun anno dalle UND ex art. 30, comma 5 del d.l. n. 41 del 2020 al comune o all'Ente.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)<sup>(12)</sup> ha avuto modo di segnalare talune “criticità importanti” relative all'anzidetta previsione. Esse criticità, tra l'altro, riguardano sia la “*mancata piena applicazione del principio di concorrenza*”, sia la nozione di RU, come pure – per l'appunto – la previsione del cit. art. 238, comma 10, poiché “*discriminatoria per i gestori privati (ritenendosi, n.d.r.) “quindi necessaria l'eliminazione della durata minima quinquennale dell'accordo (...) al fine di non ostacolare la concorrenza tra i diversi operatori (privati e pubblico) del servizio di raccolta e avvio a recupero dei rifiuti estendendo impropriamente la privativa delle gestioni pubbliche*”.

Altro elemento su cui è intervenuta la circolare Mite riguarda il presupposto dell'avvio al recupero o (alternativamente) al riciclaggio per concedere alle UND la riduzione tariffaria della parte variabile della tariffa. Le operazioni di recupero (vedi all. C alla parte IV del d.lgs. n.152) sono un *genus* e quelle di riciclaggio una *species*; tra altro abbiamo due norme su tre (non è certo questa una questione di aritmetica ovviamente<sup>(13)</sup>) che riconoscono la riduzione tariffaria per il recupero (sono gli artt. 198, comma 2-*bis* e 238, comma 10 del d.lgs. n.152), mentre solo una norma lo prevede per il riciclaggio (è l'art. 1, comma 649, legge n.147/ 2013, c.d. “Legge Stabilità 2014”). È un problema di linguaggio? sono significati differenti? Come va letto il collegamento tra la norma finanziaria e quella specifica ambientale? Si attua il richiamo (con carattere conservativo) per presupposizione? Insomma, dov'è il “fatto della vita” (Vanoni)?<sup>(14)</sup>

Ulteriore elemento oggetto dei chiarimenti Mite riguarda l'esenzione dalla tariffa rifiuti di certune superfici, aree e magazzini produttivi di RS. Com'è noto, il presupposto della Tari (art. 1, comma 642, cit. Legge Stabilità 2014) rimane il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di locali o aree scoperte, a

qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre RU, al di là del termine malamente quivi usato di “utilizzatore” (15). Nel previgente sistema il comune (o chi per esso) con l'assimilazione quali-quantitativa deliberava e/o regolamentava *in parte qua* avendo a riferimento non solo la similarità del rifiuto, quanto il servizio pubblico locale nella sua capacità di servizio e di trattamento del flusso quali-quantitativo assimilato (che ora è il “nuovo” insieme dello RU *ex RS*) per poter “digerire” entro il proprio ciclo gestionale questi flussi di “nuovi” rifiuti. Nel regolamento Tari si individuano le superfici ritenute non produttive di RU ma dei RS, nella doppia condizione della continuità e della prevalenza della formazione dei medesimi RS ai fini della determinazione della superficie assoggettabile alla tariffa. Che coerenza ha la previsione per cui i costi comuni o collettivi (o i costi fissi e generali) del servizio c.d. indivisibile (*uti cives*) sono finanziati da quella parte delle superfici delle UND che è fuori da un c.d. “rapporto di scambio”, che cioè non utilizza il servizio, non avendo con esso alcun rapporto sinallagmatico? Le “esclusioni” riguardano giocoforza solo le superfici produttive di RS (allora ritenuti non assimilabili), ora rilevando la nuova definizione di RU di cui all'art. 183, comma 1, lett. *b-ter*) correlata per le UND agli allegati *L-quater* e *L-quinquies*, da rendere coerenti anche con le “*way out*” previste in calce alle medesime e quindi anche con l'art. 184, comma 3. Il tutto nell'ulteriore previsione dell'obbligatorio convenzionamento dei produttori di RS per l'eventuale utilizzo (ma *jure privatorum*) del servizio pubblico (altresì nell'eventuale irrogazione della penale dell'art. 256, comma 2 del d.lgs. n. 152).

Tutto ciò pare confermare un impianto normativo criticabile anche sotto il profilo dell'invasività del SPL nel mercato dei RS, sul quale, sotto altri profili, si è soffermato più volte anche l'Antitrust. Siamo ad una sorta di “amministrativizzazione” del provento tariffario, nella bulimia delle entrate a favore più dei gestori che dei soggetti pubblici coinvolti a vario titolo (comuni, Egato, provincia, Arera), per cui ulteriori e/o extra-superfici amministrate non possono essere che “gradite” nell'espansione dell'assoggettamento alla tariffa, massimamente se trattasi di utenze che non usufruiscono di servizi c.d. “divisibili” (*uti singuli*). Non rientra nell'economia del presente scritto la tematica dei prelievi commutativi o corrispettivi (sinallagmatici o parasinallagmatici) (16) e/o dei prelie-

vi con scopo extra-fiscale (ambiente) e così via; basti qui limitarci a segnalare *ictu oculi* la caratteristica di una imposizione autoritativa non necessariamente correlata allo scambio di utilità.

Com'è altrettanto noto, la giurisprudenza anche per la presunzione della produzione di rifiuti si richiama, implicitamente o meno, all'*id quod plerumque accidit* (17). L'attuale sistema costituzionale poggia sulla funzione solidaristica e di riparto del tributo (18), col dovere di cooperazione del contribuente, in un potere amministrativo non di imperio o di supremazia, bensì vincolato (non discrezionale), ovvero come “a imperatività – normatività depotenziata” (F. GALLO) (19). Oggi, più che mai, in una società fortemente disequilibrata, diseguale e ingiusta, c'è bisogno di *welfare*, di giustizia distributiva e non commutativa.

Andando poi alla tariffa puntuale (TP), la libertà di decidere se – e come – aderire al servizio viene indotta, se non forzata, attraverso preconfezionati servizi, condizioni, prestazioni, tariffe, ecc. il tutto spesso senza consentire effettive alternative. Al di là dello scopo di giustizia sociale e di democratizzazione (trasparenza, solidarismo, uguaglianza, partecipazione, ecc.) sottesi all'erogazione di un servizio pubblico, le scelte tecniche, nei meccanismi applicabili all'utenza, sembrano voler evitare il “conflitto” che potrebbe insorgere dalle scelte politiche. Ad esempio, è noto (e tanta dottrina lo ricorda: Gallo, Lupi, Del Federico, Gaffuri) che una tariffa “a misuratore” o TP è meglio accettata dall'utenza rispetto alla Tari di indole tributaria, perché con la TP passa il messaggio che l'utente paga solo per l'effettiva quantità del rifiuto da egli conferito al sistema pubblico. Ma è proprio così? (20) Peraltro, l'ideologia individualistica (non della persona) e la finanziarizzazione imperante promettono con la TP di ripristinare (rispetto ai tributi) una giustizia col criterio sinallagmatico, dello scambio misurabile materialmente, talvolta incantando. Aumenta l'efficacia e diminuiscono i rischi imprenditoriali del SPL che gioca sul sicuro, in un consenso sociale di favore, come indotto dalla propaganda, evitando conflitti e fratture, trasvalutando i servizi e i relativi proventi. Non senza tirare in ballo valori (ambiente, salute, ecc.) e aspetti morali per influenzare le scelte individuali (e creare il consenso) miscelando logica (artefatta nei meccanismi) e morale (che fa leva sui desideri e sulla volontà degli utenti). Qui si ripropone in altra forma il modello dell'*homo oeconomicus*, con-

globando le cause economiche con altre sociali e morali; ciò al fine di indurre comportamenti cosiddetti “ecovirtuosi”, in realtà per lo più funzionali alla gestione (*rectius*, agli obiettivi e scopi) del servizio pubblico. Ha ragione R. Lupi a dire che “*La trasformazione di un tributo in un corrispettivo non è uno strumento per contrastare l'evasione (...), quanto piuttosto realizza un disegno politico più raffinato. La trasformazione del tributo in prezzo consente di affermare di aver diminuito la tassazione, anche se quello che prima si pagava come tributo, ora lo si paga come prezzo*” (21). Paradossalmente questo meccanismo può consentire di ottenere un *surplus* di entrata (22), illudendo l'utente di essere il *dominus* che controlla l'uso del servizio e i relativi costi.

Gli incumbenti in materia di rifiuti sono esulcerati anche dalle novità conseguenti all'avvento del nuovo metodo tariffario Arera. Sulla tematica ci siamo già intrattenuti, non senza un confronto dialettico che non si è voluto, quanto meno per procrastinare l'avvio del nuovo metodo, in un auspicabile gradualismo e/o sperimentalismo, anche perché – ormai ognuno se ne avvede – ciò ha condotto ad effetti che – sia nel periodo Covid che non – sono ancora oggi sottovalutati (23). Limitiamoci, da ultimo, a ricordare la compilazione da parte degli Egato o dei comuni (o chi per essi) della parte 10.3 “*Scheda CG-(Costi di gestione)*” del MUD 2021 che ricalca pedissequamente il metodo tariffario Arera nella natura, composizione, allocazione, indicazione dei costi e ricavi (24).

Nel frattempo, nonostante le fondate preoccupazioni per una società civile che non reggerà a lungo l'impatto della crisi, le interpretazioni tendono ad ampliare gli oggetti e le attività da sussumere alla tariffa, ad esempio per i rifiuti di imballaggio terziario (25).

Giova osservare che le norme e gli apparati chiamati a far applicare le novità dianzi accennate dovrebbero adottare una strategia tempificata degli obiettivi, in modo tale che tutti gli operatori possano ragionevolmente acciò intonarsi. Ma le cose non sono così facili come pretendono il legislatore ed i funzionari ministeriali: lo spicciolo comando della norma non basta per far riorganizzare e riconvertire i processi di cui trattasi. Servono: tempi, risorse, applicazione progettuale ed operativa, e tanto altro. Lo sanno bene gli operatori del settore, il mercato, il sistema industriale, i servizi, ecc. nella consapevolezza che occorre seminare altresì un diverso stile di vita. Invece,

considerando la complessa realtà, si ritiene che essa si conformi automaticamente alla volontà trasfusa in norma o in un indirizzo.

Ad ogni modo sono stati lanciati più “salvagenti” al sistema pubblico: sia nelle nuove definizioni di RU, attraendo nella gabbia dei RU con la similarità i RS; sia uniformando anche le riduzioni delle superfici (inclusive ed escludenti); sia con la previsione del vincolo quinquennale dell'UND a conferire i propri RU da recuperarsi agli operatori privati, vincolo che si scioglie se invece è il SPL a sostituirsi al privato, evitando così sussulti gestionali nel predetto orizzonte (salvaguardato *ope legis*) quinquennale, salvo (appunto) la diversa valutazione di convenienza del SPL (26).

In vari modi si spinge il potenziamento del SPL che da subito può acquisire, godendo del regime di privata: una fetta del mercato dei RS (che passa sotto i RU); una ulteriore “clientela” (*rectius*, utenti non domestici); una maggiore quantità di materiale da trattare entro il proprio ciclo gestionale (servizi e impianti) allargantesi, di fatto, anche all'indotto costituito da soggetti privati p.c.d. “terzisti”, e pertanto consentendo di realizzare un maggiore volume di affari. Il tutto, si noti, in un contesto di economie di scala e in una organizzazione imprenditoriale che non affronta né subisce rischi (a differenza dei privati, in balia di un terribile mercato, maggiori adempimenti e responsabilità, e non remunerati da una tariffa p.c.d. “autoritativa” (27)), semmai i SPL possono giovare di questa nuova opportunità di loro guadagno e sviluppo.

Ma ci sono dei pro e dei contro? Dipende dalla situazione in cui versa il sistema integrato di gestione dei rifiuti (SIGR) dell'ambito territoriale ottimale (ATO) di riferimento. Non si pone nessun problema se il SIGR ha la capacità di assorbire il maggior flusso di RU, per il quale potrà valutare di esternalizzare e/o avvalersi di soggetti terzi e/o di riconvertire i propri impianti e/o costituirne di nuovi, ecc., tanto ormai la redditività facile sta nell'erogazione dei servizi pubblici.

Queste prospettive impongono, nel loro fisiologico esplicarsi, periodi temporali non brevi; ancora basti riandare ai tempi burocratici che intercorrono tra la redazione di un progetto c.d. “cantierabile”, il rilascio di una autorizzazione, accompagnata da una V.I.A., e l'inizio dei lavori, tra gare e adempimenti vari: se tutto va bene devono passare circa cinque anni, a seconda della tipologia di impianti.

Come si può quindi pretendere che il mercato, pe-

altro finanziarizzato <sup>(28)</sup>, possa con un colpo di bacchetta risvegliarsi e riuscire a conseguire gli ambiziosi obiettivi della *circular economy*? Come ripetuto, esso va coordinato: servono volontà, congrui investimenti, adeguate energie, preclare attenzioni e impegno continuo. E forse ciò non basta.

Infatti, va ricordato il regolamento europeo 2020/852 del 18 giugno 2020, relativo “*all’istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (Ue) 2019/2088*”, c.d. “sulla tassonomia”, che è valido per tutti gli operatori economici, quindi anche per un’azienda a partecipazione pubblica. Ove un’azienda (pubblica o partecipata), con necessità di liquidità intenda “rastrellare” denaro fresco rivolgendosi al mercato finanziario, per anticipare un finanziamento o una entrata/provento pubblico, ovvero per fronteggiare strutturalmente gli scostamenti di cassa tra i ricavi dai proventi e i costi sostenuti e/o da sostenersi, la medesima azienda ricade nella disciplina del regolamento *de quo*: sia che emetta un titolo di credito; sia che acceda ad un finanziamento bancario o assicurativo. In questo caso sarà l’ente finanziario ad esserne coinvolto; ciò accadrà anche se il finanziamento è coperto dalla tariffa dei rifiuti urbani. Occorre tenere conto che il regolamento sul *Next Generation* ha disposto che i finanziamenti previsti dagli Stati membri dovranno non solo non violare il principio del danno non significativo previsto dall’art. 17 del regolamento, ma dovranno rispettare anche i criteri che la commissio-

ne è tenuta ad elaborare per i diversi capitoli ambientali riguardanti la sostenibilità. Sembra così che questo regolamento sulla tassonomia surrettiziamente crei una sorta di lista buoni/cattivi nell’evidente intenzione di scoraggiare i secondi. Quindi, nel caso in cui il soggetto pubblico intenda finanziare dei progetti che non sono, per l’appunto, ritenuti alla stregua del prefato regolamento come “buoni” si dovrà dimostrare la necessità della scelta in parola.

Infine, come bisogna “equilibrare” il già opaco rapporto tra il pubblico/privato in questa nuova area di servizi che, come detto, è stata conquistata dal SPL senza nessuno sforzo, grazie al comando normativo, senza meritarlo <sup>(29)</sup>?

I comuni o gli Egato devono almeno poter valutare e decidere, per lo meno sul limite quantitativo dei RU (ex RS) da trattare nel proprio SIGR; visto che si tratta di un servizio obbligatorio per lo smaltimento (facoltativo per il recupero), essi soggetti dovranno essere posti nelle condizioni, per tempo, di prevenire questo “nuovo” afflusso (che va dimensionato) di RU <sup>(30)</sup>, quanto meno per l’adeguamento dei (o assorbimento nei) servizi, degli impianti e, non da ultimo, tariffari, così come nelle ricadute della fiscalità locale, che è una competenza squisitamente comunale. In questa contingenza, l’aspetto più delicato riguarda infatti la quantità (non la similarità) dei RS che saranno ammessi nel SIGR in regime di privativa, quali RU, sicuramente per lo smaltimento.

Tanto avrà riflessi sul piano economico finanziario (PEF) e sul bilancio di previsione dei comuni e/o degli Egato – come pure dei loro gestori affidatari in qualità di concessionari o di appaltatori – ed altresì sugli atti di programmazione comunali e/o degli ATO (cfr. artt. 202-203 d.lgs. n. 152).

È facile preconizzare quel che sembra profilarsi per le realtà ove sono presenti grandi soggetti imprenditoriali (per tutto il servizio, o per fasi o segmenti), le *utilities*, le società *in house*, i pochi *players* nazionali, ecc.; nell’anzidetta tendenza alla verticalizzazione gestionale, nelle economie di scala tecnologiche e finanziarie, sicuramente essi riorienteranno le strategie e quindi i piani industriali <sup>(31)</sup>.

Ciò non senza riflesso sugli aspetti cc.dd. “relazionali” e di potere, di controllo, di influenza e condizionamento dei gestori nei confronti dei committenti e viceversa. Trattasi di situazioni che vanno considerate al di là delle forme societarie, della mera partecipa-



iStock.com/Lorado



iStock.com/AzmanL

zione azionaria o associativa dei comuni; qui il tema della sostanziale incisività e rappresentatività rimane delicatissimo. Invero, non va sottaciuto che le società pubbliche p.c.d. “ciclopiche” hanno come attori di riferimento le segreterie dei partiti, piuttosto che gli amministratori dei comuni-soci, addirittura guardando alle strategie internazionali, nel fruttificare di accordi, cartelli, alleanze e intese volti alla spartizione del mercato pubblico, come di quello privato.

Ecco perché in sede di *governance* si devono, per tempo, affrontare questi scenari, avendo in mente non solo gli obiettivi europei e la loro “misurazione”, ancorché ripresi, se non ripensati nel piano regionale <sup>(32)</sup>, proprio perché servono delle soluzioni complessive e concrete, che tengano conto delle specificità e delle problematiche invero soventemente trascurate <sup>(33)</sup>.

#### Note

<sup>(1)</sup> Lettera ANCI nazionale prot. 13/PD/AD/ml-21 del 15 aprile 2021; ANCI Emilia-Romagna prot. 104 del 26 aprile 2021, stanno seguendo analoghe prese di posizione da parte di altre regioni e province autonome es. presidente e assessore della Provincia Autonoma di Bolzano prot. 320333 del 29 aprile 2021, nonché di associazioni varie.

<sup>(2)</sup> P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, 2007, pag. 59.

<sup>(3)</sup> Così venivano spacciate non solo dall'apparato di governo, spesso a mo' di slogan, le modifiche (*rectius*, i recepimenti) di cui ai decreti legislativi di settembre 2020; in particolare del d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116 in materia di rifiuti.

(<sup>4</sup>) Che ormai latita, per cui i nostri guai sono destinati ad aumentare, si veda T. PADOA-SCHIOPPA, *La veduta corta*, Bologna, 2009. Lo sguardo corto è dovuto anche alla “carenza di analisi (anche della stampa, n.d.r.) significa anche non ricordare, non rivedere i propri giudizi, non saper guardare più di una cosa alla volta” pag. 75. Rimane l'impressione “che ci sia una carenza di cultura kantiana nell'élite dei funzionari”, fermo restando che “la spinta a un mutamento di direzione potrà venire solo da figure propriamente politiche, non dalla classe dei funzionari”, pag. 115.

(<sup>5</sup>) P. GROSSI, *op. cit.*, pag. 26, altresì osservando che “Il diritto è più applicazione che norma” e non va separato dalla vita pag. 74, per cui “ragionevolezza, non arbitrarietà, richiamo al diritto vivente, al di là del loro essere indicatori generici e ambigui, hanno almeno il senso e il valore di un tentativo di appiglio al di sotto delle forme” pagg. 78-79.

(<sup>6</sup>) “L'analogia è una rassomiglianza mescolata di dissomiglianza, una rassomiglianza parziale; essa cioè sta in qualche modo a metà fra la rassomiglianza totale e la piena dissimiglianza. Per il fatto di essere una rassomiglianza, genera una conoscenza vera: per il fatto di essere una rassomiglianza parziale, genera una conoscenza imperfetta, una conoscenza analoga. Più esattamente, una conoscenza analoga rappresenta il suo oggetto non mediante le note proprie dell'oggetto stesso, ma mediante le note di un'altra cosa. Essa, quindi, permette di conoscere una cosa che non possiamo percepire direttamente, ma solo indirettamente attraverso la sua azione e gli effetti prodotti”, dando “un senso più pieno al principio di complementarità della meccanica quantistica” (...) se le nozioni sono prese in senso univoco (...) per adoperare le due nozioni in certa misura simultaneamente” così F. SELVAGGI, *Scienza e metodologia*, Roma, 1962, pag. 123 *et passim*.

(<sup>7</sup>) Invero “la fiscalità ambientale si colloca al punto di convergenza di queste tre direttrici ‘di sistema’, cioè dei processi costruttivi i) della nozione e della disciplina giuridica dell'ambiente; ii) dell'economia ambientale; iii) del sistema fiscale” S. CIPOLLINA, *Osservazioni sulla fiscalità ambientale nella prospettiva del federalismo fiscale*, in (a cura di L. Antonini), “L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale”, Napoli, 2010, pagg. 90-91.

(<sup>8</sup>) Cfr. M. BASILAVECCHIA, *Agevolazioni, esenzioni ed esclusioni (diritto tributario)*, Enc. dir., Agg., Milano 2002. Le esenzioni, diversamente dalle esclusioni, introducono delle deroghe alle regole assunte, in ordine al presupposto del tributo, esonerando da contribuzione fattispecie che altrimenti rientrerebbero a pieno titolo nella sfera di applicazione del medesimo tributo.

(<sup>9</sup>) E anche qui ci sarebbe molto da dire su chi effettivamente “confeziona” le norme, condizionando i proponenti e non solo.

(<sup>10</sup>) *Contra*, cioè a favore della tesi ANCI è M. LOVISETTI, *La Tarsu. Tass e Tariffa per la gestione dei rifiuti*, 2010, pag. 121; ID, I prelievi sulla gestione dei rifiuti urbani: Tarsu, Tia1, Tia2 e Tares, s.d., pag. 52 ss. La risalente prassi ministeriale *in parte qua* viene riportata *ex multiis*. in A. GENTILE, V. FUSCONI, *Il codice tributario dei rifiuti*, Piacenza, 2002.

(<sup>11</sup>) Cfr. M. BERTOLISSI, *Un giorno dopo l'altro*, Napoli, 2010; ID, Livio Paladin appunti riflessioni ricordi di un allievo, Napoli, 2015; L. STRIANESE, *Parte II. La prospettiva italiana* nel cap. IX. Fini extrafiscali del tributo e protezione dell'ambiente nel contesto globale e nazionale, in (a cura di F. AMATUCCI e R. ALFANO), *Ordinamenti tributari a confronto. Problematiche comuni e aspetti procedurali Italia, Spagna e Colombia*, Torino, 2017, pag. 403 ove “benché siano individuati tributi ambientali in senso stretto, perché si possa conoscere anche la loro piena legittimità è doveroso accertare la conformità degli stessi ai valori sanciti dalla Costituzione”. Sulla questione della tariffa rifiuti nel mondo tributario, si veda oltre.

(<sup>12</sup>) L'AGCM nella “segnalazione ai sensi artt. 21 e 22 legge 10 ottobre 1990, n. 287 al Presidente del Consiglio dei Ministri” avente per oggetto “Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il Mercato e la concorrenza anno 2021”.

(<sup>13</sup>) Cfr. V. ITALIA, *Il disordine delle leggi e l'interpretazione*, Milano, 2010; ID, *La diversità nelle leggi*, Milano, 2012; M. BERTOLISSI, V. ITALIA, *La semplificazione delle leggi e dei procedimenti amministrativi*, Napoli, 2015. Sono disposizioni speciali nel senso che sono inserite nella disciplina di settore, che si interseccionano con altre fonti.

(<sup>14</sup>) S. CIPOLLINA, *La legge civile e la legge fiscale*, Padova, 1992, pag. 72 ss.

(<sup>15</sup>) Esempio, non raro, di una vieppiù scarsa cura nel confezionare le norme, creando confusioni, equivoci, male interpretazioni, tra atecnicismi, improprietà, parole slogan, disposizioni palcoscenico, ecc. Più pertinentemente parla di “utilizzatore-produttore del rifiuto” come controparte (si badi: non contrattuale) del gestore nel SPL dei rifiuti R. ALFANO, *Tributi ambientali. Profili interni ed europei*, Torino, 2012, pag. 297 e, in nota 3, richiamandosi a F. MARCHETTI: “difficilmente tale prelievo potrà sostanzarsi in un prezzo pubblico, inteso come controprestazione pecuniaria non tributaria per servizi od attività resi in regime di diritto pubblico privi di carattere autoritativo e suscettibili, dunque di essere prestati anche da privati”.

(<sup>16</sup>) Cfr. *ex multiis*, L. DEL FEDERICO, *Il concorso dell'utente al finanziamento dei servizi pubblici, tra imposizione tributaria e corresponsività*, Rassegna Tributaria, n. 6, 2013; ID, *Tasse, tributi paracommutativi e prezzi pubblici*, Torino, 2000 nonché i vari contributi nel volume a cura di L. ANTONINI, *op. cit.*

(<sup>17</sup>) Si ricorre a questo istituto giuridico, dello *id quod plerumque accidit* dei comportamenti assunti nel sistema tariffario come conformi, seguendo una causalità costruita (*ex ante*, con la statistica) che standardizza il comportamento secondo il prevedibile svolgimento e una certa regolarità che può attendersi. Ma questo non risponde al bisogno dell'utente-cittadino, quanto forse alla possenza (economico-finanziaria, ecc.) del SPL. È detto anche criterio della normalità o della massima di esperienza che è formulata come segue: se sussiste X (fatto noto, indizio) allora è probabile la presenza di Y (fatto ignoto, presunto, ma che si assume per vero). L'inferenza tra i due fatti deriva da una deduzione logica o da una indagine empirica che ha una sua attendibilità (anche storica)? È quindi una valutazione “artificiale”, probabilistica, di una correlazione statistica che serve a semplificare, ad esempio, l'accertamento giudiziale. Del resto la nozione di presunzioni di cui all'art. 2727 c.c. recita: “le conseguenze che la legge o il giudice trae da un fatto noto per risalire ad un fatto ignoto”, dove il “trae” non significa “deduce”. Una correzione a questo automatismo vincolante è data dal fatto che si deve tener conto di tutte le circostanze concrete, oggettive e soggettive,

che fondano la specificità del singolo caso. Quindi la presunzione si assume come vera (ma è una finzione) e la sua astrattezza può venire messa in discussione, se nel caso concreto, con una valutazione induttiva si distrugge il metodo sillogistico. In altri termini, con la presunzione si proteggono e gestiscono in modo continuo le situazioni ripetute e assunte nella regola. La giustizia può, invece, provvedere al singolo caso, derogando al metodo deduttivo. Ma, appunto, noto l'effetto, con un'analisi che sfugge alla gabbia sillogistica possiamo verificare il grado di verificabilità (le cause) dell'evento tramite la verosimiglianza.

(18) Già nel 1952 il Forte criticando gli assunti della Corte di cassazione di Firenze, 28 dicembre 1871, osservava che *"il prelievo fiscale non costituisce il 'diretto corrispettivo' dei servizi pubblici e della protezione sociale fornita ai singoli dallo Stato, ma piuttosto l'espressione di un dovere di solidarietà tributaria, commisurato alla capacità contributiva fiscale ed extrafiscale di ciascuno"* rifacendosi alla tesi della dottrina della *causa impositionis* elaborata nell'ambito della Scuola di Pavia da B. GRIZIOTTI e suoi allievi, così S. CIPOLLINA, la legge civile, cit., nota 118 di pag. 86.

(19) F. GALLO, *Le ragioni del fisco*, Bologna, 2007.

(20) Sia concesso rinviare a A. PIEROBON, *La tariffa puntuale. Servizio rifiuti: dalla tassa al corrispettivo*, Milano, 2018, oltre alle casistiche concrete disaminate nei loro meccanismi e contesti in id., *"Ho visto cose"*, Milano, 2017.

(21) R. LUPI, *Evasione fiscale, paradiso e inferno*, Milano, 2008, nota 29 di pag. 168, Cfr. id., *Diritto tributario*, Milano, 2009, pag. 136.

(22) Gli esempi sono tanti: il peso specifico discrezionalmente attribuito al volume dei rifiuti, per tipologia conferiti nei vari contenitori; il "prezzo" imposto per svuotamento o *forfait* di svuotamenti; la franchigia di svuotamenti comunque da tariffare; la imposizione di una componente fissa tariffaria entro la parte variabile per la dotazione del kit di attrezzature (c.d. costo a contatore) e così via. Il tutto in una serialità che porta a cifre enormi, oltre all'omeopatia tariffaria praticata.

(23) Si rinvia a A. PIEROBON, *Siamo all'avvento (o alla vigilia) del nuovo metodo tariffario sui rifiuti (Arera)*, *L'Ufficio Tecnico*, nn1-2, 2020; *Le semplificazioni procedurali del metodo tariffario rifiuti: tentativi di disponibilità per adattamenti da parte di Arera?* [www.gazzettaonline.it](http://www.gazzettaonline.it); *Le riduzioni della tariffa rifiuti in periodo Covid-19: solo cavalleria finanziaria?*, *L'Ufficio Tecnico*, nn. 7-8, 2020; *Rifiuti in periodo Covid-19: le contraddizioni che insegnano (classificazioni, qualificazioni, servizio pubblico, provenienze, ecc.)*, *L'Ufficio Tecnico*, n. 9, 2020; Cosa possiamo imparare dalla gestione dei rifiuti in periodo Covid-19? Tra disordini, sirresi e percolamenti, [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it) e agli articoli citati nei vari scritti.

(24) il che riporta a una considerazione pratica: gli Egato e/o i comuni sono in grado (non solamente acquisendo dai gestori concessionari o appaltatori) di avviare/utilizzare esattamente il metodo tariffario Arera? Non basta utilizzare un software o avvalersi di qualche consulente, perché occorre presidiare il processo nei suoi importantissimi effetti. Ove Egato e comuni non siano in grado di provvedere si rischia di inserire (il che è altamente probabile) nel MUD dati opinabili, erronei, se non falsati, a tacer d'altro.

(25) sul preteso inserimento dei rifiuti da imballaggio terziario (es. *pallets*, *bins*, fusti, ecc.) nella qualificazione dei RU e quindi nel servizio pubblico, necessiterebbe una analisi *ad hoc*, ma non solo giuridica, entrando nel merito, come peraltro avvenuto in più avvertite perizie e consulenze tecniche che in questi lustri sono state prodotte avanti gli organi di giustizia. Non può peraltro assumere sul punto pregio l'impossibilità addotta di non poter dare prova della gestione virtuosa della tipologia dei "terziari" nel MUD: nel d.P.C.M. 23 dicembre 2020 "Approvazione del modello unico di dichiarazione ambientale per anno 2021" è prevista l'inseribilità dei codici e altro ancora.

(26) non sfugge che il metodo tariffario Arera, di cui alla deliberazione n. 443/2019/R/rif del 31 ottobre 2019, assume (come avviene anche nelle imprese private) il periodo di cinque anni per l'ammortamento delle automezzi/autoveicoli di cui all'art. 13 (ammortamento delle immobilizzazioni), punto 13.2: categorie di cespiti comuni in allegato "A" "MTR 2018-2021 alla cit. deliberazione.

(27) Sotto questo profilo A. PIEROBON, *Natura privatistica della tariffa rifiuti? Accendere i ceri non è come celebrare la messa*, *Azienditalia*, n. 8-9, 2020 e *La natura privatistica della tariffa rifiuti ... Suvvia!* [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it).

(28) Per una analisi sul mercato del materiale plastico: A. PIEROBON, *Il mercato finanziarizzato del riciclo del PET da imballaggi di bevande usate*, *L'Ufficio Tecnico*, n. 6, 2012; A. PIEROBON, P. GLERAN, *Plastica nostra e rifiuti: verità scomode. Tra mercato, finanza e servizi pubblici*, *L'Ufficio Tecnico*, n. 3, 2018; A. PIEROBON, *La tempesta perfetta delle materie plastiche, in particolare del PET*, [osservatorioagromafie.it](http://osservatorioagromafie.it).

(29) Lasciamo in disparte, con riserva di affrontare prossimamente, la questione dell'efficientamento dei costi propugnato dalle metodiche aziendaliste come pure del metodo tariffario Arera che ad esse si rifà.

(30) Non è condivisibile la posizione di chi rinvia alla misurazione quantitativa della TP il limite (indeterminato) da assumersi, nemmeno persuade per la Tari la presunzione di produzione quantitativa collegato alla superficie degli immobili.

(31) È una profezia troppo facile già da noi segnalata nel 2005, pur se nelle differenti dinamiche di quel momento storico e di mercato, si veda: A. PIEROBON, *Forme di cooperazione e autorità d'ambito in materia di rifiuti nella legislazione nazionale e della Regione Veneto, Il diritto della regione*, n. 1-2, 2005, pagg. 165-223.

(32) Sia concesso rinviare a A. PIEROBON, *Rifiuti e nuovi obiettivi europei: come agire?*, *L'Ufficio Tecnico*, n. 4, 2021 e articoli ivi citati.

(33) Troppi sono gli elementi da considerare, per essere qui ricordati. Ad esempio i flussi dei rifiuti cosiddetti "grigi" nella loro interrelazione tra impianti intermedi e gli impianti finali, anche esteri, per il tramite anche di commercianti e brokers: in proposito A. PIEROBON, *Il rifiuto EER 191212: dall'origine ai destini. Il caso delle spedizioni transfrontaliere*, *Azienditalia*, n. 5, 2021.