

Neppure appare sussistere il paventato maggiore rischio di “irregolarità nella gestione delle frazioni” gestite al di fuori del sistema pubblico, dal momento che i rifiuti gestiti dai circuiti professionali “di mercato”, a livello nazionale, sono assoggettati ai medesimi adempimenti ambientali gravanti sui soggetti pubblici, finalizzati alla tracciabilità dei rifiuti e al recupero (insieme delle operazioni, incluso il riciclaggio, il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile in sostituzione di altri materiali, nella attuale definizione normativa). Pertanto, non credo posso palesarsi una minore garanzia ambientale dei servizi privati e una disparità di trattamento delle imprese pubbliche che, introdotte in meccanismi concorrenziali,

non potranno che beneficiarne in termini di qualità dei servizi erogati.

Il percorso che abbiamo davanti non è certamente semplice ma è la grande sfida dei nostri giorni e necessita della massima collaborazione istituzionale. Pertanto, ho richiesto ai miei Uffici di valutare con grande attenzione le istanze dei Comuni italiani e di giungere quanto prima ed insieme agli altri Ministeri competenti alla predisposizione dei necessari correttivi che rendano possibili, nella massima chiarezza e semplicità applicativa, gli obiettivi di economia circolare a cui tutti dobbiamo ispirarci.

In un contesto di leale collaborazione, il Ministero della transizione ecologica

supporterà i chiarimenti normativi atti a garantire il coordinamento delle fasi attuative della definizione della tariffa e la conferma per l'anno 2021 della sola modalità gestionale già in vigore, senza modificare la definizione di rifiuto urbano, che altrimenti comporterebbe l'apertura di una procedura di infrazione UE.

Inoltre, Le preannuncio la mia intenzione di istituire un tavolo tecnico permanente con l'Anci, l'Autorità di regolazione, gli operatori e le loro associazioni, al fine di supportare la “transizione” al nuovo sistema di gestione dei rifiuti.

Nella speranza di aver esposto le ragioni delle azioni messe in campo, Le confermo, infine, la mia disponibilità ad un incontro.

il commento

Perplessità nei chiarimenti Mite: rifiuto, servizio pubblico e Tari

di Alberto Pierobon

Esperto ambientale e in servizi pubblici – già componente della Struttura tecnica Qualità della Vita del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare

ABSTRACT

Le novità recate dal Dlgs 116/2020 alla disciplina sui rifiuti, portano a una situazione improvvida poiché priva di una vera strategia, soprattutto transitoria, quantomeno per la pianificazione dei servizi pubblici locali, della loro governance, della tariffazione dopo il nuovo metodo tariffario, nonché per il mercato nel suo complesso. Il Mite su questi aspetti si è manifestato con una circolare di chiarimenti, alla quale sono seguite più lamentazioni: dell'Anci, di altre regioni e province autonome e di associazioni di categoria. Il Mite ha riscontrato le doglianze dell'Anci ribadendo – pur aprendosi al confronto e ad eventuali correttivi – la propria posizione. Si esaminano qui i principali aspetti che emergono, segnalandone le problematiche e gli eventuali rimedi.

Premessa

Il Ministero della Transizione Ecologica (Mite), in seguito alle modifiche e integrazioni introdotte dal Dlgs 3 settembre 2020, n. 116 al Dlgs 3 aprile 2006, n. 152 (“Codice ambientale”) in particolare a:

- nuova definizione di rifiuto urbano (Ru);
- espunzione dell'assimilazione dei rifiuti speciali (Rs) ai Ru;
- riflessi di queste novità per il servizio pubblico locale (Spl) e la tariffa di gestione dei rifiuti (Tari o tariffa puntuale Tp), è intervenuto riscontrando “*talune problematiche*” con una “circolare” resa con nota DG-Direzione Generale per l'Economia Circolare prot.0037259 del 12 aprile 2021, avente per oggetto “*Dlgs 3 settembre 2020, n. 116. Chiarimenti su alcune problematiche anche connesse all'applicazione della TARI di cui all'articolo1 commi 639 e 668 della legge 27 dicembre 2013, n. 147*”.

Sono novità che interessano, tra altri,

- gli enti di governo d'ambito territoriale ottimale (Egato);
- i comuni e i gestori del servizio pubblico;
- le utenze domestiche (UD) e quelle non domestiche (UND);
- gli operatori del settore;

(1) 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. In precedenza la Commissione Ambiente della Conferenza Stato Regioni in data 6 ottobre 2020 aveva deciso

insomma coinvolgono l'intero sistema dei rifiuti: pubblico e privato.

Tutto ciò in connessione, tra altro:

- agli obiettivi europei e loro “misurazione”;
- alla pianificazione nei suoi vari livelli (nazionale, regionale e degli ATO);
- alla concreta realizzazione degli interventi ritenuti necessari nella nuova prospettiva della economia circolare (EC).

Pertanto le ricadute nel Spl (sia a livello di *governance* che gestionale) comportano, come vedremo, la rivisitazione pianificatoria, organizzativa, dei piani industriali, dei budget, ricalibrando strategie e interventi, etc.

La posizione critica di ANCI e la risposta del MITE

Sulla prefata circolare hanno assunto una posizione critica il Presidente dell'ANCI nazionale (riportata a pag. 42) altre ANCI regionali (Emilia-Romagna), e pure amministratori di regioni e province autonome (1), segnalando ai Ministri del Mite e del Mef, il perdurare della problematicità della situazione venutasi a creare in materia di rifiuti, richiedendosi un “*intervento urgente sulle agevolazioni Tari e sulla disciplina dei rifiuti*” anche per la mancanza

di affrontare la complessiva tematica (in particolare tariffa Arera e sue conseguenze) come da richiesta dell'allora Assessore Energia e Pubblica Utilità della regione Siciliana prot. 7194 del 28 luglio 2020, corroborata dalla successiva nota congiunta con ANCI Sicilia prot. 9611 del 13 ottobre 2020 ed altre indirizzate a ministri e regioni. Ma, nonostante l'iniziale buona volontà di qualcuno, tutto è rimasto fermo.

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 pei riflessi sul mercato di settore, come pure per la tariffazione (privativa, riduzioni, superfici assoggettabili, attività incluse ed escluse, etc.).

Non si è fatto attendere il Ministro della Transizione Ecologica che, con nota prot. 0008966 in data 3 maggio 2021 (riportata a pag. 43), ha riscontrato la richiesta del Presidente ANCI, affermando che *“i contenuti della circolare applicativa (...) sono assolutamente coerenti con il quadro di riferimento comunitario recepito nell'ordinamento, non potendosi attribuire allo strumento della circolare alcun carattere innovativo della norma”* altresì rassicurando sulla correttezza procedurale (nelle avvenute consultazioni degli *stakeholder*), come pure sul recepimento teso a uniformare il mercato interno unionale, ponendo le basi per la transizione verso una economia circolare *“volta a massimizzare la creazione di nuove catene di approvvigionamento basate sul recupero e il riutilizzo di materia dai rifiuti”*.

Il tutto, nell'obiettivo di far compiere un salto di qualità ai servizi pubblici locali, secondo criteri di economicità, competitività, trasparenza, evitando al contempo quella *“azione caratterizzata da ampia discrezionalità”* esercitata dei comuni prima del Dlgs 116/2020 e ribadendo che le *“attività produttive (...) potrebbero continuare ad avvalersi”* (sic!) del servizio pubblico locale *“attraverso convenzioni, in una logica di sana concorrenza con il servizio privato”* (sic!), in un servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani (SGIRu) che *“dovrà essere necessariamente efficiente e vantaggioso”*.

Altri punti ribaditi nella nota ministeriale riguardano la esclusione dei magazzini industriali dalla Tari, nonché *“il paventato maggiore rischio delle frazioni gestite fuori dal servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani dal momento che i rifiuti gestiti dai circuiti professionali ‘di mercato’, al livello nazionale, sono assoggettati ai medesimi adempimenti ambientali gravanti sui soggetti pubblici, finalizzati alla tracciabilità dei rifiuti e al recupero”*.

Il Ministro conclude assicurando la valutazione e *“predisposizione dei necessari correttivi che rendano possibili, nella massima chiarezza e semplicità applicativa, gli obiettivi”* di economia circolare; supportando i *“chiarimenti normativi”*, però confermando la *“sola modalità gestionale già in vigore, senza modificare la definizione di rifiuto urbano”* comunque nell'intenzione di istituire un tavolo tecnico permanente con l'ANCI, l'Arera, gli operatori e loro associazioni *“al fine di supportare la ‘transizione’ al nuovo sistema di gestione dei rifiuti”*.

A noi pare che occorra recuperare la complessità dell'analisi, nella preziosa nozione di “Ordinamento”, proprio per fare i conti con una realtà che va ordinata, piuttosto che coartata (2).

Nozione di rifiuto urbano nei suoi primi riflessi problematici

La nuova definizione di rifiuto di cui all'articolo 183, comma 1, lettera *b-ter*, spinge altresì nei rifiuti speciali col criterio della similarità *“per natura e composizione”* (ossia la parte qualitativa dell'ex assimilazione (3)) ai rifiuti domestici (cfr. punti 1 e 2), introducendo gli allegati *L-quarter* e *L-quinquies* (è questa una particolarità nazionale non prevista nella definizione di rifiuto urbano europea (4)), dove il secondo allegato si richiama al criterio dell'analogia ove le *“Attività non elencate, ma ad esse simili per loro natura e per tipologia di rifiuti prodotti, si conside-*

rano comprese nel punto a cui sono analoghe”.

La definizione di rifiuto urbano va “incrociata” con altre definizioni, esclusioni, discipline specifiche, regole tecniche, etc.

Così, la nozione di rifiuto urbano si comprende meglio, ad esempio, dalle esclusioni dell'articolo 184, comma 2, per il quale

- sono urbani i rifiuti di cui al cit. articolo 183 comma 1, lettera *b-ter*,
- mentre sono speciali i rifiuti di cui al comma 3, lettere “a”-“i”, ove *“i rifiuti prodotti nell'ambito”* delle lavorazioni industriali come pure delle lavorazioni artigianali, delle attività commerciali, delle attività di servizio di cui alle lettere “c”-“h”, sono appunto rifiuti speciali *“se diversi da quelli di cui al comma 2”* cioè dai rifiuti urbani.

La similarità utilizza la finzione operativa dell'analogia dove il rifiuto urbano/rifiuto speciale (oggetto) è causa di attribuzione ad un produttore (soggetto) che lo ha originato nella sua attività (azione).

Per cui se una “procedura di somiglianza” porta a dire che *“per natura e composizione”* (allegato *L-quarter*) un rifiuto speciale è equiparabile a un rifiuto urbano, ciò si relaziona con l'attività (allegato *L-quinquies*) che rinvia al produttore, il che conduce alla conoscenza dei rifiuti speciali ordinabili/sussumibili nell'unità dei rifiuti urbani (5).

Meglio ancora, se ragioniamo all'indietro: dall'idoneità di questi rifiuti speciali processati negli impianti “comuni” si capisce se possono “unificarsi” nei rifiuti urbani (anche nelle attività propeedeutiche) così realizzandosi le procedure della similarità-analogia (6).

La gestione dei rifiuti “pubblici” ha quindi un rifiuto urbano composito [Ru + (Rs = Ru)] che fa venire meno l'antagonismo “originario” dei loro produttori (utenza domestica e utenza non do-

(2) Si veda P. Grossi, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, 2007, pag. 59.

(3) Cfr. deliberazione 27 luglio 1984 del Comitato interministeriale “Disposizioni per la prima applicazione dell'articolo 4 del Dpr 10 settembre 1982, n. 915, concernente lo smaltimento dei rifiuti”, in attuazione dell'articolo 4, lettera “e” del Dpr 915 e dell'articolo 3 della Legge n. 441 del 1987. Una ricostruzione in A. Pierobon, *L'assimilazione dei rifiuti (e la privativa): riflessi tecnici, fiscali, giuridici, organizzativi* (a cura di A. Lucarelli, A. Pierobon), *Governo e gestione dei rifiuti. Idee, percorsi, proposte*, Napoli, 2009, 297-308, nonché *id*, *Nuovo manuale*

di diritto e gestione dell'ambiente. Analisi giuridica, economica e organizzativa, Santarcangelo di Romagna (RN), 2012, 240 *et passim*.

(4) Venendo qui meno l'assimilazione dei Rs ai Ru e la discrezionalità comunale: l'articolo 195, comma 2, lettera “e” e l'articolo 198, comma 2, lettera “g” (soppressi dall'articolo 1, commi 23, lettera “a” e 24, lettera “b” del Dlgs 116/2020).

(5) È l'esperienza che con l'analogia permette di conoscere un Rs “simile” ad un Ru percependolo indirettamente, attraverso, come detto: la correlazione tra la sua realtà intrinseca (“natura e composizione”); l'azione di provenienza (attività originanti: causalità); l'azione necessaria per

trattarlo (ove essa venga equiparata ai Ru, sono impianti cc.dd. “comuni”); gli effetti prodotti (anch'essi equiparati a quelli dei Ru).

(6) Peraltro, le raccolte dei due circuiti (UD-UND) possono non essere distinte. Ad es. il “giro” cittadino del cartone raccoglie gli stessi sia dall'abitazione familiare ubicata in un palazzo, sia dal negozio sottostante. Per l'artigiano può essere diverso perché l'ubicazione in zona artigianale o industriale impone, organizzativamente parlando, un giro diverso. Ma tutti questi materiali sono e “diventano” uguali tra loro nella “finzione” di coerenza tecnologica, giuridica, fiscale.

mestica) i quali, entrando nel presupposto tariffario, diventano i “nuovi” utenti del servizio pubblico locale.

Ecco che col “nuovo” rifiuti urbano si ampliano gli oggetti (rifiuti) e i soggetti (utenza), nel maggior gettito tariffario “misurato” con gli elementi Tari e/o con quelli della tariffa puntuale. Il gestore aumenterà il proprio volume di affari, con probabili maggiori utili, grazie alle economie di scala, al regime della privativa, ai minori incombenti amministrativi che gode rispetto al soggetto privato e così via.

Si chiariscono così anche gli effetti di siffatte scelte “scoprendo” gli oggetti rifiuti urbani-rifiuti speciali conoscibili, nel “nuovo” ordine degli urbani, rimanendo i rifiuti speciali perlopiù una “differenza” compendiabile in $Rs = [RT - Ru]$ (Rs similari *ex lege* + Ru similari “altri”), dove RT sta per rifiuti totali.

Ovviamente residuando nei Rs le esenzioni ed esclusioni dai Ru (7).

Limiti quantitativi e perimetrazione servizio pubblico

Passiamo ora al non più esistente limite quantitativo (8) che cambia, sotto questo profilo, il perimetro del servizio pubblico locale (e sua *governance*) collegato, appunto, ai “nuovi” rifiuti urbani.

Dall'estensione definitoria rifiuti urbano, si prospetta un afflusso eccedentario agli “impianti comuni” non fronteggiabili, all'attuale, da molti Enti di governo degli ambito territoriali (Egato) e/o comuni con i propri servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani (SGIRu).

Questi enti, infatti, dovranno poter valutare e decidere sulla soglia quantitativa del servizio pubblico locale trattandosi di un servizio che è obbligatorio per lo smaltimento e, più o meno, facoltativo per il recupero, essendo necessario preventivare i flussi di rifiuti urbani da trattare.

Questo presuppone, ovviamente, un loro “dimensionamento” (9) per l'eventuale adeguamento dei servizi, degli impianti e, non da ultimo, tariffario, così come nelle ricadute nelle scelte di fiscalità locale, squisitamente comunali.

Rinviare al contratto di servizio come fa, in modo spicciolo, la circolare Mite è una soluzione parziale. Semmai i due livelli coinvolti (funzione e gestione) debbono rendere coerente l'intero sistema che dovrebbe rispondere secondo la propria *mission* pubblica, non altrimenti (10).

Tutto ciò, quantomeno,

- nella pianificazione nei suoi diversi livelli;
- nella regolazione;
- nei piani economico-finanziari;
- nei bilanci di previsione, etc.

fino a risintonizzare le concessioni e/o gli appalti in essere, ricalibrando operativamente le risorse, gli investimenti, i servizi e l'organizzazione (cfr. articoli 202 e 203 Dlgs 152/2006), etc. Il tutto avendo a riferimento la concreta e molteplice realtà in cui si interviene, evitando forme dirigistiche, bensì in una strategia dove la Politica possa ancora dire qualcosa (11).

Potere impositivo, superfici e metodo tariffario: complicazioni

Per il presupposto della Tari (articolo 1,

commi 641 e 642, legge 147/2013), essa è dovuta da “*chiunque*” (12) abbia il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani.

Nei regolamenti Tari (da adeguare alle novità) si individuano le superfici ritenute non produttive di rifiuti urbani, nella doppia condizione della continuità e della prevalenza della formazione dei rifiuti speciali ai fini della superficie assoggettabile, distinguendo i magazzini di materie prime e di merci funzionalmente ed esclusivamente collegati all'esercizio di attività produttive di rifiuti speciali.

Per cui, ai fini rifiuti urbani, rientrano le superfici di

- mense,
- uffici,
- depositi;
- magazzini.

Peraltro, sono rifiuti speciali quelli prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali, artigianali, commerciali e di servizio “*se diversi*” dai rifiuti urbani: qui si torna alla dianzi affrontata “similitudine-analogia”.

Questa “amministrativizzazione” del provento tariffario, sembra inseguire il desiderio bulimico delle entrate a favore dei soggetti coinvolti a vario titolo (comuni, Egato, provincia, Arera, gestori, etc.), per cui il *surplus* di superfici e (si badi: non è una contraddizione) le “misurazioni” della tariffa puntuale (13), rientrano in questo “abbuffamento” tariffario, disequilibrando con l'apparente commutatività i rapporti che dovrebbe-

(7) Viene esentata l'attività industriale, non essendo ricompresa nell'allegato L-*quinquies* i quali rifiuti rimangono speciali, salvo quelli prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali (articolo 184, comma 3, lettera “c”) che essendo “pacificamente” simili agli urbani (ad es. degli uffici, mense, etc.) rientrano – mentre prima serviva l'assimilazione degli stessi – nel circuito dei Ru . Sono espressamente escluse le attività agricole *ex* articolo 183, comma 1, lettera “b-*sexies*”, in combinato con l'articolo 184, comma 3, lettera “a”, nonché nel cit. allegato L-*quinquies*, per quanto riportato in calce “rimangono escluse le attività agricole e connesse di cui all'articolo 2135 del Codice civile” ripetuto altresì nell'allegato L-*quater* “Rimangono esclusi i rifiuti derivanti da attività agricole e connesse di cui all'articolo 2135 del Codice civile”. *Contra* è l'ANCI.

(8) “Si tratta di una scelta che, sebbene animata dalla finalità di definire criteri di assimilazione uniformi sul territorio nazionale (...) sembra snaturare il criterio di assimilazione, che,

da eccezione, applicabile dai comuni solo previa verifica dell'intera filiera di gestione dei rifiuti (...) diventa regola generale” A. Renda, S. Galeazzi, *I riflessi della classificazione dei rifiuti sulla determinazione della Tari*, Corriere Tributario, n. 12, 2020, 1116-1117.

(9) 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 collegata alla superficie degli immobili.

(10) Il rischio è che i SGIRu si avvarranno *in parte qua* di soggetti privati, in modi ed effetti opachi, ad es. con i rifiuti codice 191212 e coi flussi cosiddetti “grigi”, nella loro interrelazione tra impianti intermedi e impianti finali, anche esteri. Sia concesso rinviare A. Pierobon, *Il rifiuto EER 191212: dall'origine ai destini. Il caso delle spedizioni transfrontaliere, Azienditalia*, n. 5, 2021 ed agli articoli ivi citati. A tacere poi degli aspetti distorsivi, surrettizi o non, nel mercato, etc.

(11) Sono scelte politiche, giammai del management: A. Pierobon, *Le ‘4 R’ dei rifiuti, tra sogni e realtà*, in www.osservatorioagromafie.it; ID, *I rifiuti nella giornata mondiale della Terra?* in www.osservatorioagromafie.it

(12) Non necessariamente lo “utilizzatore” del servizio. 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. Ciò non può far trascurare la cattiva fattura-confezione delle norme, creando confusioni, equivoci, male interpretazioni: tra errori, esoterismi, atecnismi, improprietà, slogans, disposizioni palcoscenico, etc.

(13) Una Tp “a contatore” (emulando le bollette del sistema elettrico e telefonico) è meglio accettata dall'utenza rispetto alla Tari, nel messaggio che l'utente paga solo per l'effettiva quantità del rifiuto conferito al Spl: ma è proprio così? “La trasformazione di un tributo in un corrispettivo non è uno strumento per contrastare

ro piuttosto rifarsi alla giustizia distributiva, ovvero tributaria.

Circa le riduzioni tariffarie (parte variabile) viene chiarito che esse riguardano le operazioni di recupero (*genus*) e non solamente quelle di riciclo (*species*), fuori dalla lettura riduttiva dell'articolo 1, comma 649 della Legge 147/2013 cit., in rapporto al

- articolo 238, comma 10, cit.
- articolo 198, comma 2-bis

Dlgs 152/2006 come modificati dal Dlgs 116/2020.

Infine, l'irruzione del metodo tariffario Arera, senza un periodo transitorio o sperimentale, costringe gli Egato e/o i Comuni ad adempiere, nell'orbita di problematiche ancora trascurate, tanto che forse molti di essi non potranno rispettare (appieno o parzialmente) la nuova disciplina (14).

Il vincolo contrattuale quinquennale e suoi scenari

L'articolo 238, comma 10 (15), Dlgs 152/2006 è una fonte eteronoma contrattuale, cui l'autonomia contrattuale deve adeguarsi, imponendosi un vincolo quinquennale alle utenze non domestiche dei rifiuti urbani (*ex speciali "simili"*), allorché esse non utilizzino il servizio pubblico locale, rivolgendosi ai

gestori privati per la raccolta e l'avvio al recupero dei propri rifiuti urbani.

Vincolo al quale non soggiace il gestore del servizio pubblico locale, poiché su richiesta dell'utenza non domestica potrà in qualsiasi momento accettare, o non, di svolgere il servizio.

L'utenza non domestica dovrà comunicare la propria scelta ai comuni o all'Egato entro il 31 maggio di ciascun anno (articolo 30, comma 5 del Dl 41 del 2020) (16).

Questo orizzonte temporale consente al servizio pubblico locale di programmare i propri servizi, effettuando una valutazione economica sulla capacità/mezzi di previsione di medio periodo (dei cinque anni nell'eco keynesiano), del resto il metodo tariffario Arera di cui alla deliberazione n. 443/2019/R/rif. del 31 ottobre 2019, prevede cinque anni per l'ammortamento degli automezzi/autoveicoli all'articolo 13 (ammortamento delle immobilizzazioni), punto 13.2: categorie di cespiti comuni: allegato "A" "MTR 2018-2021 alla cit. delibera.

Non è mancata la critica dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) che ha avuto modo, tra altro, di segnalare più "*criticità importanti, in parte connesse alla mancata*

e piena applicazione del principio di concorrenza" e alla "nuova" nozione di rifiuti urbano; cosicché l'articolo 238, comma 10, Dlgs 152/2006 sembra essere discriminatorio "*per i gestori privati [ritenendosi] 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*" (17).

Tutto ciò conferma la scelta di "aiutare" (*sic!*) i servizi pubblici locali nelle loro scelte imprenditoriali più che di servizio, nell'opportunità e convenienza che consentirà loro, grazie alla nozione di rifiuto urbano, alla privativa e agli "autoritativi" introiti tariffari, di erodere il mercato dei rifiuti speciali, aumentando il volume di affari, etc.; insomma, imponendosi sul mercato anche privato.

Conclusioni

Sembrano sfuggire al Mite gli effetti che si produrranno nel complessivo sistema (pubblico/privato; nazionale/estero), in un servizio pubblico locale viepiù orientato ai modelli privatistici e compenetrato nel settore privato, approfittando delle occasioni offerte dal regime della privativa, dal nuovo peri-

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" così R. Lupi, *Evasione fiscale, paradiso e inferno*, Milano, 2008, nota 29 di pag. 168; ID, *Diritto tributario*, Milano, 2009, pag. 136. Paradossalmente con la Tp si può ottenere omeopaticamente un *surplus* di entrata: col peso specifico discrezionalmente attribuito al volume dei rifiuti conferiti nei vari contenitori; il "prezzo" imposto per svuotamento o *forfait* di svuotamenti; la franchigia di svuotamenti comunque tariffata; la imposizione di una componente fissa tariffaria entro la parte variabile per la dotazione del kit di attrezzature (il c.d. "costo del contatore") e così via. Il tutto in una serialità che porta ai grandi numeri: più esempi in A. Pierobon, *Ho visto cose*, Milano, 2017.

(14) Ma non solo, anche riguardo al MUD 2021, parte 10.3 "Scheda CG - (Costi di gestione)" ricalcante pedissequamente il MTR Arera nella natura, composizione, allocazione, indicazione dei costi e ricavi. Gli Egato e/o i comuni sono in grado (chiedendo ai gestori: più ai concessionari, che agli appaltatori) di attingere e avviare il MTR? Diversamente si rischiano dati inaffidabili, a tacer d'altro. L'avvento del MTR, condurrà ad effetti ancora sottaciuti e sottovalutati, in particolare per c.d. "costo efficiente".

(15) Cfr. anche l'articolo 198, comma 2-bis del Dlgs 152 del 2006, per cui le UND possono conferire al di fuori del Spl i propri Ru previa

dimostrazione di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi. Tali rifiuti sono computati ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio dei Ru.

(16) Si veda l'articolo 30, Dl 41/2021, convertito in legge con modificazioni dalla legge 69/2019 riportato a pag. 19.

Come precisato dal Mite, la comunicazione dell'utenza non domestica dovrà riportare le tipologie e le quantità dei RU prodotti e avviati al recupero. Poiché questo ha riflessi sulla riduzione della parte variabile della tariffa rifiuti, i soggetti preposti devono avere un periodo minimo per ricalibrare i servizi di raccolta, trasporto e trattamento per il recupero dei RU di cui trattasi, oltre che risintonizzare il piano economico-finanziario - ove affluiscono tutti i costi e i ricavi, di entrambe le parti tariffarie - con cui si determina la tariffa per l'anno 2022. Rimane la perplessità per aver introdotto termini così ravvicinati (fine maggio) per consentire alle UND di svolgere ogni opportuna valutazione di convenienza nell'alternativa cui vengono messi di fronte tra il SPL e un appaltatore terzo, anche nelle conseguenze in termini economici oltre che di incombenzi amministrativi. Peraltro, la giustificazione consiste nel fatto che per il 2021 è stato introdotto il termine di fine giugno per far approvare le tariffe dai comuni e quindi per loro acquisire ogni elemento utile, quali sono, tra altre, le conseguenze dei maggiori o minori servizi da svolgersi per le utenze non domestiche

in seguito alle loro scelte (dove le comunicazioni predette) e quindi delle maggiori o minori (per le riduzioni da riconoscersi) quote variabili della tariffa, ciò ha il sapore di una beffa nei confronti di chi, come le Pmi, hanno l'assillo di rincorrere ogni giorno scadenze e adempimenti, preoccupandosi di rispettare la normativa e le sue interpretazioni (prassi ministeriali, etc.).

(17) AGCM, "Segnalazione ai sensi articoli 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". Vedasi pag. 70 "introducendo in tale categoria la nozione di c.d. 'rifiuti simili' merceologicamente a quelli domestici, e riaffermando la piena libertà delle attività economiche che producono rifiuti 'simili' di affidarne la raccolta e l'avvio a recupero e/o a smaltimento al di fuori della gestione del servizio pubblico"; pag. 71 ove "la gestione integrata debba essere affidata e svolta nel rispetto del principio di concorrenza, e non possa comportare improprie monopolizzazioni dei mercati concorrenziali a valle, quali quelli del recupero e smaltimento" talché si propone che i SGIRu siano "affidate in via esclusiva non ricomprendano anche le attività di recupero e smaltimento disponibili in regime di libero mercato; nell'assegnazione delle frazioni raccolte, il gestore affidatario deve utilizzare procedure competitive, che non favoriscano le proprie controllate e/o collegate", etc.

metro del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani (SGIRu), di una Tari e pure tariffa puntuale che talvolta abusano degli elementi tecnico-organizzativi e di dettaglio, anche per impinguare la parte fissa della tariffa, inconsapevoli della cultura tributaria (18), ossia costituzionale (19).

(18) La recente Ordinanza Cass. SS.UU, n. 11290 del 29 aprile 2021 riprende l'alternativa tra i due proventi (l'uno (Tari) tributario, l'altro (Tariffa puntuale) corrispettivo), non senza "forzare" (nella ottimistica assunzione della tariffa puntuale quale rapporto sinallagmatico) una sorta di "conciliazione" tra i presupposti (detenzione e possesso di superfici potenzialmente produttive di rifiuti urbani) e "un sistema il cui cardine è costituito dal rapportare la prestazione alle quantità di rifiuto conferite dallo utente al servizio" (punto 4.2 cit. Ord.), con ciò riconducendo le controversie della tariffa puntuale alla giurisdizione del Giudice ordinario. Per quanto già analizzato in altre sedi – cfr. "La natura privatistica della tariffa... *sub via!*", www.osservatorioagromafie.it – si tratta

La diversa scelta legislativa nazionale (20), portata avanti anche nelle recenti interpretazioni del Mite, non è condizionale, anche valorialmente, perché così operando solo i grandi soggetti, perlopiù pubblici, potranno... prosperare, mentre i piccoli e medi operatori saranno sacrificati o ridotti ad un ruolo servente.

di una ricostruzione che tuttavia non persuade. Occorre, ancora una volta, approfondire le situazioni caso per caso, fuori dal telescopio dei regolamenti e dalle deliberazioni, piuttosto entrando microscopicamente nei concreti sistemi come congeniati e adottati perché "il diritto è più applicazione che norma" (P. Grossi, op. cit., pag. 74). Rimane per siffatte entrate la necessità di maneggiarle e di pensarle nell'ambito tributario.

(19) Cfr. M. Bertolissi, *Un giorno dopo l'altro*, Napoli, 2010; ID, *Livio Paladin appunti riflessioni ricordi di un allievo*, Napoli, 2015.

(20) La direttiva 2008/98/CE consentiva altro, ad esempio in Francia e Germania la gestione dei rifiuti simili viene disciplinata diversamente: nella similarità, ordinarietà,

Questo mutato rapporto di forze, *ob torto collo*, inciderà anche nei rapporti tra diritto-economia, economia-politica, grazie al particolarismo e al tecnicismo della disciplina irridendo la complessità e diversità dei problemi (21).

competenze, soglie quantitative dei rifiuti gestibili dal servizio pubblico e dei relativi proventi, vedasi i relativi contributi nel volume (a cura di G. Cerrina Feroni), *Produzione, gestione e smaltimento rifiuti in Italia, Francia e Germania tra diritto, tecnologia e politica*, Torino, 2014.

(21) È facile preconizzare cosa sembra profilarsi per le realtà ove insistono grandi soggetti imprenditoriali (per tutto il servizio, o per fasi o segmenti): una vera e propria occupazione del mercato e un forte loro condizionamento alla *governance*. Cfr. seppur risalentemente: 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, 165-223.