Tariffa Rifiuti Puntuale

Alcune riflessioni sulla sua introduzione e applicazione

di Alberto Pierobon - Consulente di Enti pubblici, aziende pubbliche e private in materia ambientale

Ai fini dell'introduzione della tariffa puntuale è necessario un approccio diverso e innovativo nei processi gestionali e nelle prestazioni. Il processo di determinazione della tariffa deve informarsi ai principi di trasparenza, corretta informazione, nonché di controllo preventivo e consuntivo. I Comuni devono essere messi in grado di conoscere l'intero impianto tariffario, per poter esprimere le proprie valutazioni circa il livello tariffario effettivamente praticato e sul consuntivo dei servizi, opportunamente acquisendo e valutando alcuni parametri individuanti degli "indici di virtuosità" (al di là del dato percentuale di raccolta differenziata raggiunta). Da qui le riflessioni sulla tariffa (parte fissa e parte variabile), sull'aspetto ambientale, sul finanziamento del servizio, sulla superficie, sulla natura dei rifiuti, sul servizio a contatore, ecc.

Premessa

La tariffa puntuale (nelle sue varianti) impone più che una lettura giuridica, un vero e proprio "disseppellimento" dei processi gestionali, analizzando e comparando - non solo e non tanto le tariffe praticate (1) - quanto le "prestazioni". Si deve guardare cioè oltre alle "macroscelte" (2), per arrivare alle prassi: alla tecnicalità ivi instaurata e all'organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti (3).

Va sempre tenuto presente che la gestione pubblica dei rifiuti urbani (e assimilati), ancorché svolta in forma imprenditoriale, non ha l'obiettivo del profitto, bensì dell'erogazione dei servizi in pareggio del bilancio (sostanzialmente nell'equivalenza costi/ricavi).

(1) Dei costi e dei ricavi, nonché il loro rilievo finanziario: così nel "metodo normalizzato", ossia il D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158. I gestori devono ribaltare nella tariffa, tutti i costi gestionali. Ecco che il sistema integrato di gestione dei rifiuti rileva nel suo complesso con le varie fasi/attività impiantistiche e di servizio che sono dei "vasi comunicanti".

(2) La determinazione della quota fissa del provento in parola, con riferimento: alla natura, alla composizione e, soprattutto, all'allocazione dei costi indivisibili e non (parte fissa e parte variabile); alla suddivisione (*ex ante*) della quota fissa tra utenza domestica e non domestica (e con quali criteri, etc.); all'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani; al se e come viene congeniata la riduzione della quota variabile del provento, applicata alle utenze non domestiche che conferiscono i propri rifiuti recuperabili/riciclabili a soggetti terzi idonei e autorizzati; alla scelta regolamentare, assieme ad altri parametri, dei coefficienti presuntivi di produzione dei rifiuti ("k"), etc. In proposito sia permesso rinviare a: A. Pierobon (a cura di), *Nuovo manuale di gestione e di diritto dell'ambiente*, Santarcangelo di Romagna, 2012; "Novità per i servizi pubblici locali dalla recente normativa ambientale", in *Azienditalia*, n.10, 2015, pag. 712; C. Giacomelli - A. Pierobon, "Dalla teoria alla pratica: un esempio di ricostruzione tariffaria in un Comune", in questa *Rivista*, *Dossier*, n. 1, 2014; M. Bellesia - A. Pierobon, "Pensare al nuovo metodo di calcolo (e applicazione) della tariffa per la gestione dei rifiuti", in *Azienditalia*, n. 6, 2011, pag. 361; M. Bellesia - A. Pierobon, "Nuova contabilità e bilancio ambientale nelle Pubbliche Amministrazioni. Primo commento", in *Azienditalia*, *Dossier*, n. 12/2007; G. Angelucci - A. Pierobon, "Il sistema integrato di gestione dei rifiuti e la raccolta differenziata in Alto Adige-Südtirol:prime considerazioni tecnico-economiche", in *Azienditalia*, n. 7, 2009, pag. 491; A. Pierobon, "Il punto sulla tariffa per la gestione pubblica dei rifiuti", in *Azienditalia*, *Dossier*, n.1, 2011.

(3) Ad esempio, talune realtà impongono alle utenze non domestiche, più contenitori di dimensioni rifiuti che sono inferiori alla loro ottimale movimentazione, cioè non dimensionati all'effettiva gestione dei rifiuti prodotti, intesi come volume/frequenza dei medesimi contenitori, tenendo conto degli spazi, della logistica, etc. Ciò avviene, perlopiù, per soddisfare le esigenze "interne" - organizzative, di attrezzature, economiche - del gestore pubblico, agganciando questi servizi a dei prezziari/condizioni che paiono essere dei "menu standardizzati" imposti ai clienti/utenti. Un servizio adattato al caso, ovvero flessibile, porta però fuori dalle predeterminate "curve di efficienza" operativamente assunte dal gestore pubblico, le quali curve - nell'offerta/gestione/tariffa dei servizi - vengono soddisfatte da un prezzo "driver". Ossia un prezzo che (si badi) implicitamente orienta il cliente/utente a determinate scelte che rispondono più all'interesse economico del gestore, piuttosto che alle effettive esigenze del produttore/detentore del rifiuto.

Verifiche e processo di determinazione della tariffa

Ulteriori verifiche vanno svolte con riguardo, ad esempio: all'istituto dell'assimilazione; alla "scontistica" per l'eventuale riduzione della quota variabile della tariffa/tributo o di altri elementi di commisurazione, quali le superfici; alla problematica dei rifiuti da imballaggi da avviare entro o fuori il sistema consortile nazionale; agli altri aspetti rilevanti per i costi del servizio (volumi, contenitori, trasporti, frequenze, costi amministrativi), etc.
Ma non basta: il processo determinativo della tariffa deve informarsi ai principi della trasparenza, della corretta informazione, nonché del controllo (preventivo e consuntivo).Va, infatti, garantita l'omogeneità e la comparabilità dei dati: è la contabilità analitica che assicura la veridicità, la trasparenza, la comparabilità e il consolidamento dei dati contabili; essa contabilità va applicata e ripartita per ogni singola attività svolta: raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, spazzamento e loro controllo e amministrazione (4).
La condizione di equilibrio economico-finanziario impone che i costi di gestione del servizio debbano essere coperti dai proventi tariffari in modo da garantire, appunto, l'equilibrio economico-finanziario ed il permanere dello stesso nel tempo (5).
Non rientra nell'economia del presente scritto approfondire altri aspetti che diamo per conosciuti, quali (6): la struttura binomia della tariffa, ossia la parte fissa e quella variabile, nelle sue diverse costruzioni e funzioni (7); la suddivisione della quota fissa tra le utenze domestiche e non domestiche (8); le agevolazioni (riduzioni) riconoscibili nell'ambito della quota variabile (9); etc.

L'impianto tariffario: aspetto ambientale e finanziamento servizio

I Comuni (come anche gli *stakeholders*) devono essere messi in grado di conoscere l'intero impianto tariffario, onde esprimere - tra altro (10)- le proprie valutazioni circa il livello tariffario effettivamente praticato e sul consuntivo dei servizi, opportunamente acquisendo e valutando alcuni parametri (11) individuanti gli "indici di virtuosità" (al di là del dato percentuale di raccolta differenziata raggiunta) (12).
Come sfondo (e riferimento d'apice) non può qui non ricordarsi che nei tributi ambientali convivono (anche antagonisticamente) due elementi:

(4) Rilevando i costi e gli eventuali ricavi del servizio, ripartiti per singola attività. Ove la gestione riguardi altri flussi di rifiuti non urbani, da intendersi come servizi ulteriori, le singole attività ed i relativi costi e ricavi, vanno separatamente indicati. Ciò, come detto, per consentire un'efficace e trasparente controllo e la comparabilità ed il consolidamento dei dati. Nel calcolo sono comunque vietate le compensazioni di partite e le allocazioni di costi e/o di proventi in voci differenti, anche per evitare fenomeni di sussidiazione incrociata tra diverse attività, etc. (*unbundling*).

(5) Seguendo, per quanto possibile, principi di equità intergenerazionale. La tariffa andrà poi ripartita all'utenza quantomeno secondo il principio comunitario del "chi inquina paga", del principio di proporzionalità e di parità di trattamento, ovvero di non discriminazione.

(6) Sia permesso rinviare, oltre agli scritti già citati, a: *La nuova tariffa sui rifiuti*, Bergamo, 1999; *Il nuovo sistema tariffario per la gestione dei rifiuti*, Roma-Livorno, 1999; A. Lucarelli - A. Pierobon (a cura di), *Governo e gestione dei rifiuti. Idee, percorsi, proposte*, Napoli, 2009; N. Lugaresi - S. Bertazzo (a cura di), *Nuovo codice dell'ambiente*, Rimini, 2009; "Ancora sulla parte fissa e variabile del provento (tariffa e altro) rifiuti", in *Tributi locali e regionali*, n. 3/2014.

(7) La quota fissa (QF), riferita alle componenti essenziali del servizio, ha una funzione meramente redistributiva e viene suddivisa tra l'utenza domestica e non domestica solitamente col criterio della quantità di peso di rifiuti effettivamente destinati allo smaltimento dalle due classi di utenza, senza considerare l'autosmaltimento e/o le altre forme di riduzione dei rifiuti. La quota variabile (QV) essendo riferita alle componenti dei costi di esercizio dei servizi, è rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti e al servizio fornito, talché la quota variabile ha una funzione incentivante/disincentivante.

(8) Si segue normalmente il criterio contabile, ma - come vedremo - la funzione redistributiva della parte fissa e le agevolazioni che vanno previste per le utenze domestiche, riportano necessariamente a scelte "politiche".

(9) Le agevolazioni si concretano in riduzioni proporzionali dei costi, oppure in differenziazioni tariffarie, con riferimento alla quota variabile della tariffa. Ogni flusso di rifiuti dovrebbe avere una sua corrispondente riduzione nell'ambito della quota variabile, quindi il conferimento di tutti i flussi dei rifiuti avviati al recupero, tramite un soggetto terzo, potrebbe avere come effetto il totale e completo azzeramento della quota variabile. Invero, la TARSU non prevedeva espressamente una struttura binomia del prelievo, ma consentiva (in sede regolamentare, richiamandosi anche a prassi ministeriale) di praticare riduzioni della quota variabile (coefficienti attenuati di proporzionalità), nel presupposto di dover tener conto del residuo carico relativo ai costi comuni e collettivi da coprire con la tassa (vedasi, ad es., la risoluzione Ministero delle Finanze, n. 16/E del 9 febbraio 1999). Spesso molti Comuni hanno utilizzato (a loro favore) una sorta di trascinamento di questa "regola", nonostante l'avvento della tariffa binomia, talché la quota variabile in questo "anarchismo" si è opacizzata (confondendo anche tra costi variabili e costi fissi), incistandosi nella quota fissa della tariffa.

(10) I Comuni debbono responsabilmente manifestare le loro scelte di fiscalità locale sulla quota fissa, mentre vanno precisate (come contrappeso a detta discrezionalità) le regole per garantire l'equilibrio economico-finanziario, oltre che evitati quegli eccessi di discrezionalità (molto presenti nelle tariffe puntuali) nella costruzione e nel funzionamento della quota variabile della tariffa.

(11) Sui limiti di indici e delle analisi, si veda però quanto da noi accennato in "Ambiente: nuove opportunità per tecnici, consulenti e periti (prima parte)", in *L'Ufficio Tecnico*, n. 11-12/2015.

(12) Con l'individuazione di indicatori di virtuosità, si compie un deciso passo verso la direzione additata dalla "riforma" sul federalismo fiscale, con tutti i vantaggi conseguenti.

1) ambientale, nella finalità della prevenzione e della riduzione dei rifiuti (di un minor inquinamento) (13), con obiettivi redistributivi;
2) del finanziamento del servizio pubblico: secondo un principio di correlazione tra il servizio erogato (a fronte di una attività umana/imprenditoriale) e gli importi a tal titolo richiesti (14).

Il finanziamento dei servizi pubblici va quindi diversamente declinato per i servizi indivisibili e per quelli divisibili. I primi sono finanziati da tributi di tipo contributivo, con funzione distributiva dei costi, mentre i secondi sono finanziati da tributi di tipo commutativo, con funzione incentivante/disincentivante (15). Questa è, in buona sostanza, la *ratio* dei proventi di cui trattasi.

Ci si chiede se la produzione dei rifiuti sia (o meno) un indice concreto di commisurazione del prelievo, ovvero quale sia il senso della presenza dell'elemento della superficie nell'ambito della tariffa rifiuti, massimamente in una tariffa puntuale (16)?

Il "metodo normalizzato" comunque "lascia una discreta autonomia nella determinazione delle aliquote" (17), continuando sulla scia della presuntività nella produzione dei rifiuti. Si tratta, com'è noto, di un sistema fondato altresì su coefficienti/indici di produzione di rifiuti, che cioè non è esclusivamente dotato dell'effettività e della misurabilità quali-quantitativa dei rifiuti in quanto prodotti e/o in quanto conferiti (18) al servizio pubblico.

Guardando al regime giuridico, la tariffa viene ricondotta - seppur non senza varietà di opinioni - nell'alveo delle prestazioni patrimoniali imposte (*ex* art. 23 Cost.) (19). La tariffa è infatti coattiva e obbligatoria, e non presenta uno schema sinallagmatico, tipico dei rapporti privatistico-contrattuali (20). In ultima analisi, la fonte legale del rappor-

(13) Difettando però il nesso causale certo (che quindi diventa un nesso presunto) e diretto tra il presupposto (metri quadrati, numero occupanti) e il danno ambientale provocato dai rifiuti. Allora, la relazione causale che sussiste tra il presupposto e il fatto materiale (e oggettivo) determinante il deterioramento naturale, scientificamente accertato (come avviene per il danno) come dev'essere instaurata? Il presupposto è quello di una produzione (effettiva? potenziale? presunta?) di rifiuti - quali-quantitativamente da discriminarsi, poiché - a seconda di come vengono gestiti i rifiuti - avviati allo smaltimento, al recupero - questa diversa gestione cagiona una diversa intensità di danno (in ragione dell'effetto inquinante prodotto). Il pagamento di un tributo in negativo, all'atto del conferimento del rifiuto al servizio pubblico, può correlarsi alla manifestazione della dismissione di un bene da avviarsi al consumo (come smaltimento) o per tornare (previe lavorazioni e/o trasformazioni) al mercato (all'utilizzo), se non addirittura per essere riutilizzato (e quindi, teoricamente, non contabilizzato agli effetti di "consumo" di risorse). In proposito si rinvia ai nostri: "Tra prodotti, materie prime secondarie e rifiuti (in particolare la 'preparazione per il riutilizzo')", in *Diritto Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente*, Roma, 2011, pagg. 98-108; "Una sintesi sui sottoprodotti (tra normativa ambientale e nuove 'tendenze')", in *Diritto Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente*, Roma 2013, pagg. 725-734. Anche la dottrina sottolinea l'importanza di distinguere concettualmente i tributi ambientali in senso stretto dai tributi con funzione ambientale, cioè da quei tributi cui può essere riconosciuta solo come finalità extrafiscale una funzione di tutela ambientale. In questa logica dovrebbe essere considerato propriamente tributo ambientale solo quel tributo che risulti "caratterizzato da una relazione diretta, causale, fra il suo presupposto e l'unità fisica (emissioni inquinanti, risorsa ambientale, bene o prodotto) che produce o può produrre un danno all'ambiente" così M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2003, indicando F. Gallo - F. Marchetti, "I presupposti della tassazione ambientale", in AA.VV., *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999.

(14) Nell'ambito tributario tale principio si instaura tra le funzioni (non le gestioni) esercitate e i tributi prelevati, soprattutto ove si consideri che nella tariffa rifiuti è la parte fissa che rileva per questi profili, sia consentito rinviare a "Il tributo provinciale ambientale: ombre concettuali piuttosto che un mosaico normativo", in *Tributi locali e regionali*, n. 1/2011.

(15) Con necessaria valorizzazione del contribuente al prelievo stesso, secondo lo scambio di utilità (principio dello scambio, ovvero del beneficio e della controprestazione). L'utilità qui si confronta con le esternalità e la loro internalizzazione (come, quanto, etc.), insomma con diverse alternative. Ma, il principio del beneficio è complementare al principio di capacità contributiva cosiccome interpretabile.

(16) Nella sola ottica di tariffa puntuale è stato affermato che "l'utilizzo del parametro della superficie (un residuo della TARSU) continua ad essere visto come un elemento di sperequazione e di distorsione della Tariffa, in quanto è dimostrato come non vi sia correlazione tra superficie e produzione di rifiuti" così in AA.VV., *Linee Guida per la gestione della tariffa dei rifiuti urbani*, Regione Veneto-Arpav-Osservatorio regionale rifiuti, marzo 2002, pag. 40. Che la superficie non sia correlata alla produzione dei rifiuti corrisponde ad un dato di evidenza e di esperienza, ma la superficie - secondo i principi tributari che si rifanno a valori costituzionali - ha un suo senso, soprattutto nei tributi ambientali. La TARI, anche nella sua versione "puntuale", rientra in questi tributi ambientali. In presenza di una tariffa che obbligatoriamente deve prevedere e contenere due parti (fissa e variabile) di tal fatta: riemergono, a noi sommessamente pare, diversi saperi e linguaggi che si devono comunque combinare, in una lettura complessiva anche di senso, più che di solo mosaico. In ogni caso non soverchiando con la fatticità tecnica il mondo dei valori.

(17) Così Unioncamere Veneto, *Monitoraggio delle tariffe del servizio idrico e di raccolta e smaltimento rifiuti per le imprese venete*, a cura di REF - Ricerche, febbraio 2015, pag. 22. Il metodo normalizzato ha degli intervalli di valori entro cui i Comuni possono scegliere livelli di Kc e di Kd per le UND (distribuendo il carico tariffario). Con la misurazione puntuale si possono giustificare anche valori esterni ai predetti intervalli, ma giammai cambiare l'elemento!

(18) Si noti, ancora una volta, la diversità insita nel (commisurare la tariffa, tramite i suoi elementi) tra una produzione di rifiuti (presunta o effettiva) e il loro conferimento (misurazione della produzione "a valle", dedotto l'autosmaltimento o altro, es. compostaggio) al servizio pubblico locale (ed eventualmente, anche, a soggetti terzi per il recupero).

(19) In quanto provento che prescinde da accordi/pattuizioni, ovvero che non è lasciato alla libera definizione tra le parti: non esiste infatti un contratto di utenza tra l'utente e il gestore nell'ambito della privativa, etc.

(20) Infatti, le modalità di svolgimento del servizio sono fissate unilateralmente dal Comune (o chi per esso), con uno schema del rapporto che è prevalentemente tributario.

to sta nel dovere insito nella partecipazione alla comunità (21). Ed è l'interesse pubblico (alla salute, all'igiene, all'ambiente, etc.) che giustifica un siffatto prelievo tariffario, indipendentemente dall'effettiva produzione dei rifiuti (22).
Dall'anzidetta natura giuridica discendono altre questioni che riguardano, esemplificativamente: l'applicabilità della legge sul procedimento amministrativo (23); l'utilizzabilità delle sanzioni (amministrative tributarie); l'applicazione dell'IVA; l'applicabilità dell'art. 64 TUIR per la deduzione degli oneri tributari dal reddito di impresa; la possibilità di transare con i creditori; sulla giurisdizione applicabile; etc.

Tariffa: parte fissa e parte variabile

Come già evidenziato, la parte fissa della tariffa, svincolata dalla quantità di rifiuti conferita, ha una funzione di garanzia redistributiva, con chiare connotazioni tributarie (per cui si richiama anche l'art. 53 Cost.) (24); mentre la parte variabile, orecchiando al principio "chi inquina paga" e, coinvolgendo l'utente, tende ad una corrispettività per il servizio prestato (25).

Viene così a comprendersi il senso della tariffa binomia, nelle sue diverse funzioni nella razionale ripartizione dei costi pubblici tra i cittadini-utenti (consociati), spiegandosi altresì quali siano le finalità e le funzioni delle due parti della tariffa (sia essa tributo o tariffa puntuale) (26). A maggior ragione nell'insegnamento giurisprudenziale secondo il quale, per sostenere la natura tributaria o di corrispettivo del prelievo, non basta più guardare alla *voluntas legis* e al *nomen* utilizzato dal legislatore (27). Una analisi in chiave funzionale del provento, piuttosto che logico-formale, assieme ad una valutazione sostanzialistica (28) ci porta a condividere l'opinione di chi afferma la natura mista della tariffa: tributaria per la parte fissa e di quasi-corrispettivo per la parte variabile (29).
Bisogna tornare a soddisfare le esigenze e i bisogni dell'utente, fuori da tecniche cervellotiche. Bisogna cioè piantare la tariffa nella realtà e vedere come funziona per come essa viene propinata, ossia occorre vedere la prassi, per poi risalire al sistema. Peraltro, l'utente nella tariffa puntuale, al contrario di quanto si afferma, viene portato a percepire solo l'importo complessivo della fattura, non compren-

(21) *Ex multis*, si rinvia al recentissimo volume (e all'ottima ricostruzione) di R. Alfano, *Tributi ambientali. Profili interni ed europei*, Torino, 2015, pag. 315. Secondo la dottrina e la giurisprudenza costituzionale, il concorso alle spese pubbliche va interpretato in funzione di presupposti economicamente valutabili, in cui gli indici di capacità economica si sostanziano in ricchezza disponibile del contribuente. Questo fa ritenere (come detto) applicabile il principio di capacità contributiva, come proiezione del dovere di solidarietà (art. 2 Cost.) e come specificazione del più generale principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) che si collega a un indice rivelatore di ricchezza. Insomma è anche nei tributi ambientali che "il singolo concorre alle spese pubbliche non perché fruisca dei servizi pubblici e in ragione della misura di tali servizi, ma perché deve contribuire con la propria forza economica alla sopravvivenza e al progresso della comunità, compatibilmente e nei limiti di tale forza". Si spiega così anche il compito non meramente contributivo, ma pur anche redistributivo della ricchezza in ragione del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost., con intrinseco collegamento all'art. 41, comma 3 Cost. "che regola la funzione di intervento dello Stato nelle attività economiche: intervento che si sostanzia in una riserva di legge finalizzata ad esercitare una funzione di indirizzo e coordinamento dell'insieme delle attività economiche, per il perseguimento di finalità di interesse generale" così, ancora, R. Alfano, op.cit., pagg. 54-55.

(22) Anche in questo senso non può sottacersi la sostanziale continuità strutturale nei presupposti TARSU - TIA - TARES - TARI.

(23) Vedasi il rapporto tra la fattura e gli atti amministrativi.

(24) Qui la fruizione potenziale dei servizi indivisibili ha *ratio* tributaria, con parametro di commisurazione nel valore catastale dell'immobile, il quale valore esprime una ricchezza o reddito anche potenziale e che si considera purché effettiva/o.

(25) Poiché nei tributi commutativi è la volontà del singolo, il suo consenso, che assume rilievo.

(26) Qui la natura delle due parti discende anche dalla loro diversa causalità, debenza e funzione. Il che fa percepire la tariffa come più giusta e corretta ove essa discrimini il costo per un servizio imputabile (*uti singuli*) da quello per un servizio collettivo (*uti cives*).È stato osservato 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" così R. Lupi, *Evasione fiscale, paradiso e inferno*, Milano, 2008 nota 29 di pag. 168. Uguale posizione si riscontra in R. Lupi, *Diritto tributario. Oggetto economico e metodo giuridico nella teoria della tassazione analitico-aziendale*, Milano, 2009 nota 29 di pag. 135.

(27) Sulla irrilevanza del *nomen juris* utilizzato si veda, *ex pluriis*, la sentenza della Corte costituzionale 24 luglio 2009, n. 238.

(28) In una "rappresentazione composita della capacità contributiva" ove prevalga "l'interpretazione in chiave solidaristica" si evitano di qualificare i tributi ambientali in senso stretto "solo come prestazioni indennitarie, come tali privi di natura tributaria ed insindacabili *ex* art. 53 Cost", così S. Cipollina, "Osservazioni sulla fiscalità ambientale nella prospettiva del federalismo fiscale", in L. Antonini (a cura di), *L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale*, Napoli, 2010, pag. 99.

(29) Addirittura quasi come la parte fissa della TIA orecchiasse l'istituto della….imposta, mentre la parte variabile si avvicinerebbe ad una sorta di corrispettivo o ad un "prezzo pubblico imposto" Cfr. F. Gallo - F. Marchetti, "I presupposti della tassazione ambientale", in *Rass. trib.*, 1999, pag. 125, nota 17. Vedi anche F. Amatucci, "Le prestazioni patrimoniali locali ed ampliamento della giurisdizione tributaria", in *Rass. trib.*, 2007, n. 2, pag. 365.

dendo le singole componenti della tariffa, le loro diverse funzioni e funzionamento (30).

Storia e contesto della tariffa puntuale

È utile guardare anche alla storia (e al contesto) della tariffa puntuale (31), la quale è collegata ad un "contesto di fiducia". Qui gli approcci ingegneristici e quelli contabili vanno adeguatamente bilanciati, integrando le aree disciplinari con l'organizzazione e le strategie, ma soprattutto non trascurando le finalità cui occorre richiamarsi (32).
L'affermazione ricorrente dell'utenza (soprattutto non domestica) è: ma perché devo pagare queste somme se io non utilizzo il servizio o se conferisco pochi rifiuti? perché devo assoggettare alla tariffa rifiuti anche le superfici dove non produco rifiuti o ne produco altri fuori privativa (speciali)? Infine, chi si avvale di altri soggetti (privati) è convinto che i costi siano già ottimizzati.
Rimane, da sfondo, la diffidenza (se non insofferenza) per una tariffa che viene vista perlopiù come un "peso" per un servizio che viene percepito come inutile o esageratamente costoso, se non come una vera e propria "gabella". Ne viene la contraddizione di una tariffa "puntuale" allorquando venga pretesa per servizi non erogati per l'utenza specifica, oppure applicata anche a chi non dispone di contenitori, o che ne abbiano una dotazione minima, o, ancora di una dotazione non utilizzata, oppure utilizzata scarsamente.
Siamo nel campo delle "transazioni inutili" (33). Qui i costi variabili ben potrebbero essere ridotti (34): serve quindi un approccio diverso, più flessibile, in relazione ai bisogni il che "significa andare ben al di là della somma del controllo budgetario con quello strategico o di un calcolo" (35).
Le informazioni sull'inutilizzo o sullo scarso utilizzo del servizio consapevolizzano (se non responsabilizzano) i gestori della necessità di rivedere le offerte dei servizi stessi, oltre che la politica tariffaria, al contempo rimodulando i conti economici in ordine alla riallocazione dei fattori aziendali utilizzati/utilizzabili (36).
Ciò assume rilievo anche per il rapporto tra le due "anime" del provento (ambientale ed economica), come pure nelle relazioni (di consonanza) tra le due diverse parti tariffarie: quella fissa e quella variabile.

La superficie

Anche gli elementi di commisurazione della tariffa, ad esempio la superficie, vanno meditati sia nella loro relazione con gli altri fattori, sia nelle loro conseguenze. Ci si è chiesti che relazione abbia la superficie (37) con il volume dei rifiuti prodotti (o conferiti al servizio pubblico)? Si tratta, forse, di un elemento presuntivo di un tributo, avente una finalità non necessariamente collegata al servizio offerto individualmente? O che altro?
La superficie sicuramente esce da una logica sinallagmatica in diversi meccanismi di canoni o di corrispettivi di un servizio. Ma nella tariffa puntuale, che guarda al volume dei contenitori in dotazione, intesi come una "potenza installata" (es. il contatore energia elettrica) messa a disposizione dell'utente? Qui il sinallagma viene meno nel non utilizzo

(30) Il gestore, grazie alla propria "curva di apprendimento e di esperienza", deve segnalare le diverse funzioni delle due parti tariffarie, e deve correttamente spostare i costi gestionali alla parte variabile (QV) della tariffa, avendo essa una funzione incentivante/disincentivante dei comportamenti ecocompatibili dell'utenza (coinvolgendone la volontà e la responsabilità).

(31) Il primo (pionieristico) modello fu elaborato nel 1995 dal Consorzio dei Comuni della Provincia di Bolzano, vennero ivi perfezionate le esperienze maturate in alcune città della Germania in tema di raccolta differenziata e del passaggio a tariffa puntuale (*Verusacherprinzip*: il principio di "chi inquina paga" e la relativa tariffa puntuale erano già stati adottati a Monaco oltre 20 anni fa!).

(32) Cfr. i nostri critici interventi *in parte qua*: *Mitologie gestionali dei rifiuti: in particolare la raccolta differenziata e il sistema di gestione integrato*, Istituti Studi Filosofici di Napoli, 15 dicembre 2013; "Occorre meno tecnica e più arte nella raccolta differenziata (una provocazione)", pubblicato (in sei parti) in *Gazzetta degli Enti Locali*, Santarcangelo di Romagna, 2013.

(33) Qui l'apprendimento e l'esperienza consentono dei miglioramenti, tant'è che si affaccia la teoria della curva di esperienza che "è frutto di una serie storica di dati": F. Aloi, *Costi e Prezzi. La contabilità dei costi e la formazione dei prezzi in ambiente competitivo*, Milano, 1998, pagg. 242, 277, 279.

(34) Con riferimento alle aziende di produzione, ma con un ragionamento che è estensibile alle aziende di servizi, è stato notato che "molti commettono l'errore di attribuire tutti i costi, compresi quindi quelli della capacità inutilizzata, al volume di produzione effettiva del periodo", *Ibidem*, pag. 296.

(35) M. Bergamin Barbato, "*Cost Management*: un nuovo approccio al *Management Control*", in AA.VV., *Il Cost Management*, Milano, 1999, pag. 11.

(36) Infatti qui difetta (si deve risintonizzare) la identificazione e la misurabilità di quei fasci di servizi che creano l'output della gestione pubblica. Il soggetto gestore (pubblico) sa che - per legge - deve gestire i rifiuti urbani e quelli assimilati avviati allo smaltimento, il resto può rimanere al mercato. Il gestore ben può stimare i valori - evitando l'aleatorietà - sulla base di calcoli e di scelte (ad es. tramite l'istituto dell'assimilazione - di competenza comunale o di chi per esso: consiglio di bacino, autorità d'ambito, etc. - che estende o restringe la quantità di rifiuti sussumibili nella privativa e correlativamente la platea di utenti, assoggettandoli al provento tariffario).

(37) Elemento ancora dibattuto nella costruzione tariffaria, ma voluto dal legislatore tributario non solo perché si ricollega a un indice patrimoniale di una "forza" economica, ma anche per semplificare i meccanismi di entrata e la certezza dell'esazione.

del servizio (prestazioni e contenitori): allora quali sono la prestazione e la controprestazione? Come si giustifica la pretesa di un corrispettivo a fronte di un non servizio? Va notato che i volumi dei contenitori - ancorché "potenzialmente" messi a disposizione dell'utenza - non comportano delle sensibili variazioni nei costi, per cui i loro costi non si giustificano nella parte fissa della tariffa.
Ma il vero punto è che nella valutazione funzionale del servizio e, soprattutto, in quella tributaria, emergono delle aporie. Qui la tecnocrazia dovrebbe forse meglio raccordarsi con le esigenze della comunità, almeno per come esse vengono rappresentate (esponenzialmente o no) negli attuali meccanismi democratici e politici.
Inoltre, ove la superficie venga considerata non proporzionalmente (ad es. nell'esatta misurazione dei metri quadrati), bensì tramite un "classamento" si pone il problema degli "scatti" tra le utenze di confine (ad es.: in una classe tra 750-2000 mq, le utenze poco lontane dai 750 e dai 2000 mq). La quantità (e il servizio) hanno forse un andamento strettamente correlato a queste classi di superfici? In particolare: come si distribuisce la numerosità statistica delle utenze presenti nei data-base dei gestori tariffari e come esse sono condizionate da questo (strumentale) classamento?

I costi standard

In futuro (38) saranno i costi *standard* (i veri costi) (39) che aiuteranno nella comparazione e nella valutazione dei servizi per come gestiti. Infatti, i costi *standard* sono dei costi parametrici, cioè assunti quale punto di riferimento e di confronto.
In ogni caso i costi, se sono controllabili, comportano una responsabilizzazione non solo nell'applicazione (gestione) ma pure in sede di stima, pianificazione e monitoraggio.
Si torna (ancora) alla funzionalità e alla causalità nel ricercare il legame tra l'utilizzo di risorse (loro costo) e il loro oggetto di calcolo, che devono essere coerenti con la individuazione e la determinazione dei costi (e negli indicatori utilizzati).
La richiamata diversa natura e la funzione (oltre che strutturazione) della parte fissa, si riflette nella sua costruzione e nel suo perfezionamento (*in progress*) anche alla luce di dati oggettivi di monitoraggio, sia della produzione che dei relativi costi (40).
L'esperienza pioneristica dell'Alto Adige ha insegnato che per evitare improvvidi aumenti - soprattutto nel passaggio dal sistema "tassa" a quello "tariffa" - nelle fasi dove mancano le informazioni sul quanto rifiuto viene prodotto dalle utenze (quantomeno come stime e/o come studi specifici): al primo anno si reputa opportuno mantenere mediamente immutato (o comunque controllato) il rapporto QF/QV, con preponderanza della QF. Successivamente, la tariffa (nei suoi due rapporti QF/QV) è sintonica ai dati e alle informazioni rilevate (operando con "effetti di scala"), spostando la tariffa verso una QV più dinamica, al contempo dimagrendo la QF che risente - come detto - delle risalenti logiche della tassazione (dove l'elemento reddituale delle utenze faceva capolino) (41), riproposizionando altresì i costi (fissi e variabili) secondo la corretta funzione cui adempiono la QF e la QV.
Nella QF la ricalibrazione tra l'UD e l'UND sembra invece essere frutto non tanto di scelte tecnico-economiche, bensì "politiche". Infatti, il peso preponderante della QF (che funge come una sorta di imposta) rispetto alla QV, sembra rispondere a esigenze di certezza per le entrate del servizio pubblico. La strutturazione della tariffa va quindi pensata diversamente anche nell'ambito della tariffa puntuale: per la QV secondo l'effettivo bisogno/dimensione di servizio dell'utenza di cui trattasi, mentre la QF - avendo una altra funzione - va sganciata dall'effettivo, individualizzato, servizio.

Servizio a contatore

Rimane che la logica attualmente imperante del servizio "a contatore" inteso come sua "potenzialità", in presenza di una inutilizzazione o di una non ottimizzazione (non dovuta a libere scelte dell'utente) comporta comunque il pagamento di un

(38) L'Osservatorio nazionale sui rifiuti (ONR) istituito presso il Ministero dell'Ambiente è ora compente all'elaborazione di parametri per l'individuazione dei costi standard e di un sistema tariffario equo e trasparente, basato sul principio "chi inquina paga" e sulla copertura integrale dei costi efficienti di esercizio e di investimento, così l'art. 29 della Legge 28 dicembre 2015, n.221 che interviene sull'art. 206-*bis* del c.d. "codice ambientale", ossia il D.Lgs. 3 aprile 2006, n.152.

(39) A seconda, se si assume l'affermazione per la quale "Il costo effettivo è il costo vero più le inefficienze" mentre "il costo vero (nel senso di giusto) è il costo *standard*", così F. Aloi, *Costi e Prezzi*, op.cit., pag. 234 il quale in precedenza (pag. 58) ricorda che "il costo *standard* è, in ultima analisi, un metro col quale si misura il livello di efficienza dell'impiego delle risorse".

(40) Strutturati a livello di contabilità analitica per centri di costo.

(41) Come sempre, il denaro si attinge dove abbonda, non proviene dai bisogni, ma il bisogno erariale moltiplica le occasioni.

quantum che risulta ingiustificato e/o incongruo, quantomeno contraddicente la caratteristica della corrispettività.
Tanto ridonda, in senso negativo, sull'elasticità tariffaria (42) e, come detto, sugli effetti di politica tributaria (implicando anche aspetti di politica ambientale).

Le agevolazioni

Anche sul versante delle agevolazioni e della "scontistica" (43), come previste in molti regolamenti comunali (44), sembrano esservi elementi critici se non censurabili, nella TARI puntuale. Forse perché le agevolazioni e le riduzioni nell'ambito della tariffa puntuale sono implicitamente assunte (45)? Anche qui, manca però una esplicitazione "puntuale" di queste fattispecie "implicite" (*sic!*) e della loro effettività: ad esempio, per chi conferisce ad un terzo tutti i suoi rifiuti per il recupero; per chi si vede assoggettata tutta la superficie ove indistinguibilmente svolge anche una attività produttiva di rifiuti speciali; e così via.
Nonostante "l'assenza di previsione regolamentare di riduzione non precluda al contribuente il diritto a beneficiare dell'agevolazione, perché l'abbattimento potrà essere riconosciuto dal giudice tributario, così come sancito dalla Corte di cassazione 13 marzo 2015, n. 5047" (46), tanto si profila essere concretamente impraticabile per le utenze piccole-medie, quantomeno nella dissuasività ad assumere (singolarmente), i costi di una siffatta lite (spese legali, peritali, etc.) arrivando fino alla Cassazione tributaria (toccando rapporti "localistici" di non poco conto).
Non va poi sottovalutato che la superficie imponibile ai fini della TARI (a regime) verrà determinata sulla base delle risultanze catastali (per gli immobili iscritti al catasto) (47), il che aggraverà probabilmente - salvo l'introduzione di "correttivi" in sede di calcolo della medesima superficie - il peso contributivo.
Rieccoci alla necessità di rivedere la tariffa puntuale. Essa, pur teoricamente ponendo in atto (o implicando) "un rapporto di trasparenza fra cittadino e istituzioni" (48) e pur se pare essere (sempre teoricamente, per quanto si è osservato) più rispondente alla richiesta dell'utenza di pagare in base alla quantità di rifiuti effettivamente conferita - nel-

(42) Contrariamente viene affermato in AA.VV., *Linee Guida per la gestione della tariffa dei rifiuti urbani*, op. cit., pag. 34. Invero, anzitutto ci si deve chiedere quali siano i costi (fissi o variabili) che dominano la gestione del servizio pubblico obbligatorio, e come sia possibile governare "meglio" questi aspetti fuori da una logica solo contabile o solo tecnica. I saperi vanno qui "meticciati".

(43) Parodiamo il termine dallo studio commissionato alla REF dalla Camera Commercio Reggio Calabria, *La spesa delle famiglie e delle imprese per il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani in Provincia di Reggio Calabria*, rapporto settembre 2011, pag. 13.

(44) Ad esempio, per le UND che dimostrino di aver recuperato (in parte o *in toto*) i loro rifiuti, incaricando dei gestori privati (terzi rispetto il gestore pubblico), dove la riduzione consta nell'abbattimento della quota variabile della tariffa (vedasi quanto già osservato sul punto), oppure nel calcolo di assoggettamento della superficie che viene ridotta (secondo una percentuale forfettaria delle superfici imponibili) ove non sia possibile distinguere (a causa delle caratteristiche proprie del processo produttivo) le parti della superficie dei locali dove si producono rifiuti speciali assimilati da quelle superfici ove si producono rifiuti speciali. Ora, con l'art. 36 della Legge 28 dicembre 2016, n.221 si aggiunge all'art. 1, comma 659, della Legge 27 dicembre 2013, n.147, la lettera "e-*bis*" relativa all'attività di prevenzione nella produzione di rifiuti commisurando le riduzioni tariffarie alla quantità di rifiuti non prodotti. Si tratta di una disposizione che provocherà non pochi problemi attuativi. Anche l'art. 37 della cit. Legge n.221/2015 prevede una riduzione tariffaria per le utenze non domestiche per il compostaggio di prossimità e quello di comunità, mentre per le utenze domestiche la riduzione si applica per il compostaggio aerobico per i rifiuti organici da cucina, sfalci e potature da giardino.Il successivo art. 38 stabilisce che i comuni possono applicare una riduzione sulla tari (*ex* art1, comma 641 della Legge n.147/2013) alle utenze che effettuano pratiche di riduzioni dei rifiuti, riferendosi alle sole utenze non domestiche che svolgono attività vivaistiche e agricole. In proposito si rinvia al nostro "Territori e mappe della *green economy* italiana (Legge 28 dicembre 2015, n. 221), in corso di pubblicazione nella Rivista *Azienditalia*.

(45) Si è detto (un po' apoditticamente) che le "agevolazioni e le riduzioni (..) perdono in gran parte di significato quando si parla di Tariffa puntuale (o che comunque utilizzi parametri diversi dalla sola superficie), che già implicitamente assicura le dovute agevolazioni o riduzioni per chi produce meno rifiuti o mette in atto comportamenti virtuosi in tema di RD", AAA.VV., *Linee Guida per la gestione della tariffa dei rifiuti urbani*, op.cit., pag. 46 ove si specifica che "Nel caso di tariffa più 'leggera' (..) e in presenza di sistemi di determinazione puntuale, si assicura un'agevolazione implicita alle raccolte differenziate. Infatti TF è pagata da tutti, mentre chi differenzia il rifiuto e fa il compostaggio domestico paga una TV più bassa". Però una tariffa c.d. corrispettivo non sembra internalizzare - nella sua aprioristica efficacia (fuori da macro-obiettivi, rispetto ad una singola categoria, ad esempio) e nel suo automatico livellamento (reputato essere inferiore a quello che si sarebbe avuto con una tariffa non puntuale) - questi "riconoscimenti", quantomeno non consente di valutarne *ex ante* il processo di creazione e di quantificazione di queste "implicite" riduzioni e agevolazioni, rimanendo così autoreferenziale, se non (appunto) apodittica.

(46) Così S. Zammarchi, "L'intervento Ifel in materia di TARI sui rifiuti speciali", in *Tributi locali e regionali*, n. 3/2015, pag. 34, che nella pagina successiva, richiamando un approfondimento Ifel del 24 aprile 2015 altresì afferma "che il legislatore impone al Comune di disciplinare i criteri che consentono di prevedere la detassazione delle superfici. Come Ifel sottolinea si tratta di un obbligo e non di una mera facoltà".

(47) Per gli immobili non iscritti al catasto si fa riferimento alla superficie calpestabile: art. 1, commi 645-649, della Legge 27 dicembre 2013, n. 147.

(48) AAA.VV., *Linee Guida per la gestione della tariffa dei rifiuti urbani*, op.cit., pag. 17.

le "diverse modalità applicative" (49) (anzi: ideative e poi applicative) - risulta porosa e discrezionale.
Infatti, la tariffa puntuale nel derogare agli anzidetti elementi normativi/tributari (di conio statale: *jus non solo lex*),adducendo un miglior adattamento alla realtà territoriale, socio-economica di riferimento, comporta una difficile - e talvolta opaca, col rischio di essere opinata -, comparazione tra i costi e i ricavi, come pure tra i diversi servizi e/o combinazione tra gli stessi (50).

Il corrispettivo

Siamo convinti che in un qualsivoglia sistema gestionale e tariffario, il servizio di raccolta dei rifiuti (in *feed-back* con l'impiantistica, con le altre attività svolte e con le tariffe) (51) debba prevedere per l'utente un "corrispettivo" (oltre la QF, che finanzia i costi collettivi) pari ai soli costi gestionali (corrispondente alla QV). In tal modo, come ripetuto, si incentiva la differenziazione dei rifiuti e si disincentiva l'avvio allo smaltimento dei propri rifiuti (se non, addirittura, promuovendo la riduzione della loro produzione), prevedendo altresì forme di incentivazione per chi conferisce i propri rifiuti al recupero/riciclaggio (anche ad operatori esterni) (52).
Gli esempi non mancano e ci fanno riflettere sul corrispettivo come somma di costi fissi e variabili (53), e quale sistema di costi "interni" (54). Che dire poi (nel caso di rifiuti assimilati avviati dal produttore al recupero fuori privativa) ove altri soggetti offrono il medesimo servizio a costi palesemente inferiori rispetto al soggetto pubblico? (55)

Volumetria e densità dei rifiuti

Altra negletta problematica: la volumetria/peso (*standard*, minima, etc.) nella tariffa puntuale viene valutata anche sotto il profilo della densità del rifiuto (del peso specifico medio) (56), posto che una maggior densità di rifiuto, a parità di volume (litri), comporta una maggiore quantità di materiale (chilogrammi), quindi dei maggiori costi.

(49) Cfr. Unioncamere Veneto, *Monitoraggio delle tariffe del servizio idrico e di raccolta e smaltimento rifiuti per le imprese venete*, a cura di REF-Ricerche, febbraio 2015, pag. 25, ove tra le "diverse modalità applicative" riporta: alla tariffa "base" (quota fissa e quota variabile) si aggiunge il costo dei sacchetti distribuiti dal Comune per il conferimento dei rifiuti"; la "quota fissa definita in euro/utenza/anno e quota variabile in euro/svuotamento"; la "quota fissa, in base alla classe di superficie dell'utenza e al volume del contenitore del secco indifferenziato; la "quota variabile del secco, commisurata al numero di svuotamenti del contenitore e quota aggiuntiva rifiuti riciclabili, calcolata in base al volume dei contenitori in dotazione"; la "quota variabile espressa in euro/anno, è la somma dell'importo raccolta secco, raccolta umido, smaltimento secco e smaltimento umido"; "le tariffe sono calcolate in base al numero/tipo dei contenitori utilizzati dai vari utenti".

(50) Certo qui dovrebbe risolvere il problema una rappresentazione dettagliata nel PEF, corredata delle altre informazioni e resa coerente con la documentazione rilevante: regolamenti, convenzioni, piano economico-finanziario, gestione di servizi, esternalizzazioni, etc.

(51) Va detto che una migliore qualità (quindi, non solo quantità) di raccolta differenziata, influenzando l'intera filiera del recupero (impianti intermedi e finali, compresa la commercializzazione del materiale) dovrebbe comportare, nel sistema dei vasi comunicanti del sistema integrato di gestione dei rifiuti, minori costi per lo smaltimento degli scarti, come pure maggiori ricavi per la cessione dei materiali (e minori costi industriali per i trasformatori, o migliori prezzi contrattuali per i commercianti/broker). Tra l'altro non è ancora chiaro a molti che le impurità aumentano in una raccolta multimateriale o congiunta (es. vetro), come pur in una raccolta promiscua di materiale (es. rifiuti da imballaggio e altri manufatti). In proposito si veda A. Andretta, *Autorità regionale per la vigilanza Servizio idrico e gestione rifiuti urbani*; Regione Emilia Romagna, *Le tariffe per attività di selezione delle frazioni secche dei rifiuti urbani raccolti in maniera differenziata per tipologia e caratteristiche degli impianti, Analisi prezzi medi degli impianti*, Bologna, dicembre 2010. A noi pare che nell'appena indicato studio vi siano (pur con le dovute differenze) delle similitudini anche con il tema dei costi delle raccolte, dove talvolta vengono forniti i costi, ma raramente si rende verificabile e trasparente il processo di calcolo che li ha determinati.

(52) In questo caso non è chi non veda come un sistema pubblico che abbia a cuore questi aspetti (al di là delle previsioni giuridiche sempre interpretabili, ma che paiono essere chiare sul punto) non debba "incentivare" anche l'autonomo recupero da parte degli utenti tramite conferimento dei propri rifiuti a soggetti terzi. Ciò dovrebbe avvenire tramite il riconoscimento di una congrua (proporzionale) riduzione della QV. Diversamente il sistema diventa conservativo, se non addirittura confliggente con l'iniziativa economica privata, la concorrenza e il mercato (visto che, per l'avvio a recupero dei rifiuti assimilati, si è fuori della privativa).

(53) Dove con la QF sui contenitori, paradossalmente, si rischia di non perseguire quella funzione redistributrice cui si è più volte accennato.

(54) Sorge spontanea una domanda: questi costi ribaltati come prezzi sono (o non) congrui? Sono cioè intonati a un valore reale? Oppure questi "prezzi" seguano solo criteri (e valori) di opportunità?

(55) Qui il pareggio tra costi/ricavi avviene per il singolo servizio o nel coacervo operativo? È chiaro che se nel pareggio si includono altri costi (fissi e comuni a più servizi) i risultati cambiano (perché i *break-even*, parziali per ciascun servizio offerto, nel coacervo invece si combinano).Inoltre, va compreso il grado di rigidità della struttura dei costi. Viene da chiedersi, in questo contesto teorico, perché si ricorra alla QF anche quando si prosegue in una attività "extra" che dovrebbe riflettersi - per l'appunto - in maggiori costi variabili (se non veri e propri corrispettivi) rispetto a quelli fissi!?

(56) Il peso specifico medio va valutato anche diacronicamente proprio per capire se esso celi scelte di rincorsa al fatturato, piuttosto che effettive ottimizzazioni nel rapporto volume/peso. Il meccanismo è chiaro a chi si occupa anche di discariche, di logistica, di stoccaggi e di bilanci di massa: in proposito, divulgativamente, AA.VV., *Come si ruba in Italia*, Roma, di prossima pubblicazione.

Ma questi costi sono ribaltati (con un *plus*, interiorizzando altri costi, se non le inefficienze) in una tariffa *driver*, ad esempio correlandola alla messa a disposizione di contenitori, al numero di svuotamenti del contenitore, etc. Insomma questo "prezzo" (più che tariffa), internalizza componenti e dimensioni di costi che difficilmente vengono esplicitati o che sono comprensibili. Ecco che il grado di utilizzo di un siffatto servizio (ancorché potenziale) quale i volumi messi a disposizione dell'utente portano ad altre questioni, non solo tecniche. Peraltro, ricompaiono elementi tributari (non di corrispettività), posto che "una quantità minima di rifiuti prodotta da ciascuna utenza (..) da fatturare indipendentemente dalla quantità realmente prodotta" non è altro che "una determinazione presuntiva della quantità minima di rifiuto non differenziato prodotto da ogni cittadino, secondo il sistema del c.d. "vuoto del pieno" (57).

Conclusioni

Rimane, come evidenziato, la questione della valutazione e della scelta "politica", per una - ci si consenta - "welfarizzazione" della tariffa rifiuti (58).
Oggi serve una analisi e decisione meno sterilmente ingarbugliata dal sapere tecnico, come dire, una scelta.... più "umana" (59), in quanto (risulta evidente che) le scelte che si debbono qui assumere e manifestare involgono (si spostano, si alzano) verso aspetti di giustizia distributiva nell'erogazione dei servizi pubblici, di fiscalità locale, insomma aspetti che sono (si ribadisce) valoriali (60).

(57) Così, da ultimo, A. Scaglia, "Tassa sui rifiuti (TARI): tributo o corrispettivo? Riflessioni sulla situazione nel Comune di Trento", in *Tributi locali e regionali*, n. 6/2015, pag. 66, il quale in nota 26 prosegue: "Giova essere evidenziato che il predetto sistema di misurazione della quantità minima di rifiuto prodotto è stato censurato anche dalla giurisprudenza tributaria trentina poiché, evidentemente, non integra un metodo puntuale di quantificazione del rifiuto prodotto ma, appunto, introduce una quantificazione presuntiva della quantità minima di rifiuto non riciclabile da avviare allo smaltimento. In particolare si veda Comm. Trib. I grado di Trento, Sent. 18 settembre 2012, n. 94 annotata da A. Magliaro, "TIA, determinazione della parte variabile della tariffa e assoggettabilità a IVA. Attualità delle problematiche anche con l'introduzione della TARES", in *Tributi locali e regionali*, n. 1/2013, pag. 39 ss. Sulla questione della quota minima nelle Province Autonome (Bolzano) si rinvia al nostro "Ancora sulla parte fissa e variabile del provento (tariffa e altro) rifiuti", op.cit.,pagg. 34-49.

(58) L'art. 42 della Legge n. 221/2015 modifica il comma 667 dell'art. 1 della Legge n.147/2013 sostituendo al previsto regolamento, un decreto sulla tariffa puntuale, confidiamo che in questa sede non si crei una comoda isola rifuggendo il rapporto con il mondo tributario intenso nel senso che abbiamo dianzi ricordato, ovvero di un sistema collegato ai principi e valori costituzionali.

(59) In questo senso si dovrebbe guardare non tanto all'oggetto, quanto alla persona, al suo complesso fascio di emozioni, idee, azioni, etc. (come osservava Rosmini, "non vi può essere Diritto se non vi è Persona"). Cfr. V. Possenti, *Nichilismo giuridico. L'ultima parola?*, Soveria Mannelli, 2012, pag. 28. Senza però dimenticare che la persona "non è mai riducibile a generalità; l'uomo è un essere vivo, in carne ed ossa, di fronte al quale la conoscenza è impotente", così R. Meneghelli, *È sera ormai. Storie sparse e pensieri segreti d'un anonimo prete*, Padova, 1980, pag. 36. Insomma,come diceva Sant'Agostino, occorre rifare unità dell'umanità.

(60) Comunque essi sistemi si vogliano far chiamare o intendere: a tributo, a corrispettivo, in forme miste, etc.