

---

## **LA NATURA GIURIDICA DELLA TARIFFA CORRISPETTIVA**

*di Cristina Carpenedo Funzionario responsabile per la riscossione delle entrate locali*

Nello scenario normativo che ha caratterizzato l'evoluzione del sistema tariffario sui rifiuti, sin dal D. Lgs 22/97 (Decreto Ronchi), trova spazio l'idea di applicare un prelievo che si allontani dalla veste giuridica di tributo e assuma caratteristiche patrimoniali. L'entrata patrimoniale non è un prelievo coattivo di ricchezza, elemento forte dell'obbligazione tributaria, ma presenta degli elementi di volontarietà che devono essere manifestati dal privato. Nel pianeta giuridico delle entrate patrimoniali gioca un ruolo fondamentale la distinzione tra le entrate di diritto pubblico e le entrate di diritto privato.

Mentre infatti possiamo affermare che la tariffa sui rifiuti, nelle intenzioni del legislatore recente, è stata puntualmente definita un'entrata corrispettiva, ancora aperta è la questione del suo inquadramento alternativo tra:

- ✓ le entrate di diritto privato, disciplinate da norme di diritto privato, ove l'ente si comporta come un privato
- ✓ le entrate di diritto pubblico, regolate da norme di diritto pubblico, ove l'ente esercita un potere d'imperio.

Va evidenziato che, anche l'analisi condotta dalla Corte costituzionale con la sentenza 238/2009, affronta il tema della natura giuridica della TIA ponendo una questione di fondo, vale a dire se la stessa abbia natura pubblicistica o privatistica.

Secondo la Consulta l'assunto privatistico mai potrebbe trovare fondamento per una entrata che si caratterizza per la struttura autoritativa, e non sinallagmatica, che emerge dai seguenti profili:

- ✓ I servizi di smaltimento dei rifiuti devono essere obbligatoriamente istituiti dai comuni che li gestiscono, appunto, in regime di privativa
- ✓ I soggetti tenuti al pagamento dei relativi prelievi non possono sottrarsi a tale obbligo adducendo di non volersi avvalere dei sudetti servizi. Cosiddetta doverosità della prestazione
- ✓ La legge non dà rilievo, genetico o funzionale, alla volontà delle parti nel rapporto tra gestore ed utente del servizio

- ✓ Determinazione normativa e non contrattuale della fonte del prelievo
- ✓ Il metodo normalizzato per la determinazione della Tia è coerente con i criteri tarsu, ove rileva la potenziale produzione di rifiuti valutata per tipo di uso delle superfici tassabili, e che non può definirsi corrispettivo, neppure in relazione ai criteri stabiliti dall'articolo 117 del TUEL per le tariffe dei servizi pubblici resi dagli enti locali. Si esclude il rapporto di sinallagmaticità tra pagamento e servizio di smaltimento

L'assunto più noto e indiscusso della sentenza in discorso è l'inquadramento della Tia tra le entrate tributarie. Ma la conclusione di rilievo da raccogliere è senz'altro quella che delinea le caratteristiche del prelievo pubblico rispetto a un corrispettivo privatistico, per trarne le dovute riflessioni sulla nuova Tariffa corrispettiva istituita dalla Legge 147 del 27 dicembre 2013, articolo 1 comma 668

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

La legge di stabilità per il 2014, nel dare corpo alla nuova Imposta Unica Comunale, istituisce, con decorrenza 1.1.2014, la nuova Tassa rifiuti (TARI). Il prelievo, dalla marcata natura tributaria, si presenta concettualmente analogo alla Tares, depurato dalla Maggiorazione sui servizi indivisibili e svincolato dall'obbligo di versamento mediante delega F24.

Analogamente a quanto previsto dal comma 29 dell'articolo 14 del DL 201/2011, il comma 668 concede facoltà ai comuni di prevedere l'applicazione di una tariffa che, *ab origine*, viene classificata *avente natura corrispettiva*. Ineccepibile l'automatismo favorevole all'applicazione dell'IVA, non fosse altro per esplicita ammissione della norma anche se, come insegna la Consulta, il *nomen iuris* utilizzato dalla normativa, non è risolutivo ai fini dell'inquadramento del prelievo.

---

Risolutivo è la sussistenza di un corrispettivo derivante da un nesso diretto tra servizio ed entità del prelievo. E di fatto, come si legge nella recente sentenza del Tribunale di Venezia n. 1323 del 17 giugno 2014, *l'articolo 3 del DPR 633/72, non affatto evocando un sinallagma mostra di considerare che le prestazioni verso corrispettivo assoggettate ad IVA possono nascere sia da contratto sia in genere da obbligazioni di fare, di non fare e di permettere quale ne sia la fonte*. La stessa Corte di Giustizia europea, nel dare conto sulla Direttiva 28/11/2006 n. 112, che assoggetta ad IVA le prestazioni effettuate a titolo oneroso nel territorio di uno stato membro da un soggetto passivo individuato in chiunque esercita, in modo indipendente e in qualsiasi luogo, un'attività economica, non fa riferimento al concetto di corrispettivo contrattuale ma ad un più ampio concetto di *pagamento giustificato dalla predisposizione di un servizio*.

Tutto quanto detto per concludere che, soffermandosi sulle careatteristiche della nuova tariffa corrispettiva, la stessa sarà soggetta all'applicazione dell'IVA se rispetta una relazione diretta tra il pagamento richiesto e il servizio. Ma in ordine alla natura pubblica o privata dell'obbligazione, risolutive sono le caratteristiche già delineate dalla Corte costituzionale.

E dunque, diventa importante indagare sugli elementi strutturali della tariffa corrispettiva del comma 668 per individuare il rapporto su cui poggia la nascita di questa obbligazione dalle connotazioni patrimoniali.

**IL QUESITO.** La tariffa corrispettiva poggia su un rapporto privatistico o pubblicistico? Da questa risposta derivano conseguenze diverse dal punto di vista della gestione del rapporto col fruitore del servizio. L'entrata di diritto pubblico rientra infatti nell'alveo dell'articolo 23 della Costituzione *“Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”*. Ciò comporta che la disciplina è di natura legislativa e regolamentare, ove l'eventuale inadempimento non assume il tenore della penalità, ma rientra nella violazione amministrativa. Il rapporto privatistico è invece retto esclusivamente dalle regole contrattuali in una situazione di assoluta parità tra gestore ed utente.

### ***La tariffa corrispettiva della Legge 147/2013***

La legge 147/2013, nel ridisegnare l'assetto dei tributi comunali in attuazione del D.Lgs 23/2011 (Decreto sul federalismo municipale) conferma e sviluppa la possibilità di sostituire il tributo TARI con una tariffa corrispettiva basata su logiche puntuali. Una scelta evoluta e in grado di rispondere

alle esigenze di quelle realtà che da diverso tempo applicano sistemi di misurazione dei rifiuti al fine di correlare il pagamento al servizio reso. Se il legislatore si fosse barricato nell'originaria idea di applicare un'obbligazione di natura tributaria per il servizio di gestione dei rifiuti, così come segnalava quell'iniziale disposizione contenuta nell'articolo 14 del DL 201/2013 che canalizzava i versamenti Tares nel pagamento esclusivo mediante F24, tutte le esperienze di misurazione puntuale, inevitabilmente fondate su meccanismi di raccolta evoluti e condivisi col cittadino utente, sarebbero stati spazzati via.

Avrebbe meritato una propria dignità la nuova tariffa puntuale incastrata nei meandri di una disciplina che si occupa quasi esclusivamente del tributo TARI, con tutti gli effetti negativi di ritorno che ne derivano. Le norme che ne disegnano la struttura sono contenute nell'articolo 1 della Legge 147/2013 che, di seguito, si riportano.

**667.** Con regolamento da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono stabiliti criteri per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio, finalizzati ad attuare un effettivo modello di **tariffa** commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati, svolto nelle forme ammesse dal diritto dell'Unione europea.

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

urbani.

***Comma 688 secondo e terzo capoverso***

Il versamento della TARI e della **tariffa** di natura corrispettiva di cui ai commi 667 e 668 e' effettuato secondo le disposizioni di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 241 del 1997, ovvero tramite bollettino di conto corrente postale o tramite le altre modalita' di pagamento offerte dai servizi elettronici di incasso e di pagamento interbancari e postali. Con decreto del Direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalita' per la rendicontazione e trasmissione dei dati di riscossione, distintamente per ogni contribuente, da parte dei soggetti che provvedono alla riscossione, ai comuni e al sistema informativo del Ministero dell'economia e delle finanze.

**690.** La IUC e' applicata e riscossa dal comune, fatta eccezione per la **tariffa** corrispettiva di cui al comma 667 che e' applicata e riscossa dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

**691.** I comuni possono, in deroga all'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, affidare, fino alla scadenza del relativo contratto, la gestione dell'accertamento e della riscossione della TARI, anche nel caso di adozione della **tariffa** di cui ai commi 667 e 668, ai soggetti ai quali, alla data del 31 dicembre 2013, risulta affidato il servizio di gestione dei rifiuti o di accertamento e riscossione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi di cui all'articolo 14 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Dalla lettura delle suddette norme, emerge il ruolo di primo piano dei comuni. E' su esplicita volontà dei comuni, manifestata attraverso l'esercizio della potestà regolamentare fondata sulla norma cardine dell'autonomia in materia di entrate, che nasce la tariffa puntuale.

A queste vanno aggiunte le seguenti disposizioni:

- ✓ l'articolo 19 del DL 95/2012 che inserisce tra le funzioni fondamentali dei comuni *l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi.*

- 
- ✓ Il comma 1-bis dell'articolo 3 bis del DL 138/2011. *Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo.*
- ✓ L'articolo 198 del D. Ls 152/2006 che detta le competenze dei comuni.
1. *I comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200 e con le modalità ivi previste, alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati. Sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202, i comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.*
  2. *I comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito adottati ai sensi dell'articolo 201, comma 3, stabiliscono in particolare:*
    - a) *le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;*
    - b) *le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;*
    - c) *le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi;*
    - d) *le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione di cui all'articolo 184, comma 2, lettera f);*
    - e) *le misure necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare;*
    - f) *le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento;*

*g) l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, secondo i criteri di cui all'articolo 195, comma 2, lettera e), ferme restando le definizioni di cui all'articolo 184, comma 2, lettere c) e d).*

**LA RISPOSTA.** Dalla lettura sistematica delle disposizioni sopra riportate emergono tutte le caratteristiche che guidano verso l'inquadramento della tariffa puntuale in una entrata di diritto pubblico. Almeno fino a quando vige la permanenza della privativa ovvero del monopolio del servizio che, nonostante il codice ambientale abbia ridimensionato, risulta ancora pienamente operante, con ciò confermando l'obbligatorietà del servizio e la doverosità della prestazione. Il fruitore del servizio non è comunque libero di scegliere nè può sottrarsi allo stesso.

Anche l'esplicita previsione contenuta nel comma 668 in ordine all'applicabilità dei criteri del DPR 158/99, è la conferma della possibilità di mantenere la regola cardine del finanziamento collettivo mediante la componente dei costi fissi. Ma non è un obbligo, bensì una facoltà, di un sistema aperto che potrebbe essere disegnato su logiche più privatistiche a scapito di quelle pubblicistiche.

In ogni caso, il prelievo tariffario rimane un'entrata di matrice comunale fondata sulla potestà regolamentare dell'articolo 52 del D. Lgs 446/97, al momento rientrante tra le funzioni fondamentali dei comuni e dunque nel campo dei costi standard.

**Le conclusioni** che possiamo trarre da questo breve excursus non sono univoche. Il dispositivo del comma 668 è una piattaforma nella quale può trovare spazio sia l'entrata di diritto pubblico che quella di diritto privato. A determinarne l'inquadramento sono gli elementi fondamentali che fanno da colonna al sistema di gestione dei rifiuti: la privativa e la partecipazione ai costi collettivi. L'attuazione di un sistema di misurazione puntuale che sia in grado di dare prevalenza alla corrispettività, riducendo la componente della doverosità della prestazione e della partecipazione collettiva alla spesa, consente di attenuare le connotazioni pubblicistiche per dare spazio a una obbligazione privatistica. E' tuttavia innegabile che la gestione tariffaria fino ad oggi sviluppata sia ancora fortemente ancorata su logiche pubblicistiche in grado di collocare la tariffa all'interno dell'articolo 23 della costituzione.

## ***LA GESTIONE DELLA RISCOSSIONE TARIFFARIA***

All'esordio della Tares 2013 anche la riscossione della tariffa corrispettiva sembrava confinata a canali di riscossione obbligatori che mal si adattavano all'autonomia e flessibilità sviluppata fino a quel momento, dai soggetti gestori del servizio. La legge 147/2013, nell'inquadrare le modalità di riscossione della Tari e della tariffa, opera, fin da subito, una scelta flessibile aprendo alla possibilità di introdurre tutte le modalità di pagamento offerte dai servizi elettronici di incasso e di pagamento interbancari e postali. Rilevante anche la disposizione contenuta nel comma 691 che consente di affidare la gestione tariffaria direttamente al soggetto gestore dei rifiuti, già affidatario al 31.12.2013, e fino alla scadenza del relativo contratto.

Tornando al tema dell'inquadramento dell'entrata, la sua collocazione nell'articolo 52 consente di applicare tutta la parte relativa alla procedura di riscossione prevista per i comuni, ma anche di includere la tariffa tra quelle entrate che, ai sensi del DL 70/2011, articolo 7 comma 2 lettera gg ter), non potranno più essere affidate al gruppo Equitalia al maturare della scadenza della norma di proroga. Sostanzialmente, le vicende dei comuni in ordine alla disciplina della riscossione pubblica, interessata alla riforma prevista nell'articolo 10 della delega fiscale approvata con legge 23 del 11/04/2014, troveranno applicazione anche nella riscossione della tariffa puntuale. Il testo normativo approvato ha l'indubbio pregio di consolidare lo strumento di riscossione coattiva rappresentato dall' *INGIUNZIONE DI PAGAMENTO RAFFORZATA* e di risolvere la lacuna relativa alle spese di riscossione ripetibili nei confronti del debitore.

Sia che la tariffa rappresenti un'entrata di diritto privato, piuttosto che un'entrata di diritto pubblico, l'ingiunzione di pagamento rafforzata, disciplinata dai primi tre articoli del regio decreto 639/1910 e dalle disposizioni privilegiate proprie della cartella di pagamento contenute nel Titolo II del DPR 602/73, è in grado di costituire titolo di riscossione coattiva la cui idoneità è strettamente dipendente dal percorso di certezza liquidità ed esigibilità del credito. La legge delega introduce inoltre un motore determinante per il successo dell'ingiunzione e costituito dalla disposizione che legittima l'applicazione di oneri e spese in capo al debitore, assumendo come parametro di riferimento le



norme di legge previste per il mondo Equitalia, mediante il richiamo dell'articolo 17 del D. Lgs 112/99. La conclusione non è di poco conto, se si considera che questo meccanismo è alla base del recente sviluppo di nuove società pubbliche costituite appositamente per la riscossione delle entrate locali. La stessa logica potrà e dovrà riguardare anche la tariffa corrispettiva che, mediante l'introduzione di forme dirette di riscossione direttamente in capo al gestore potrà essere gestita secondo logiche aziendalistiche aventi il pregio di completare la gestione dell'entrata, dal momento di iscrizione dell'utenza fino all'eventuale inesigibilità. Da questo punto di vista, la riscossione mediante ingiunzione rafforzata va vista, non solo come strumento di accelerazione della riscossione che l'attuale sistema di notifica della cartella Equitalia non consente, bensì come definizione della posizione debitoria inesigibile pronta ad essere qualificata come costo, legittimamente da ripianare.

Roma 25 Settembre 2014