

## ECOTASSA

# Il Tributo speciale per il deposito dei rifiuti solidi in discarica

di Maurizio Villani e Iolanda Pansardi

### 1)Disciplina

Con i commi da **24 a 41 dell'art. 3, legge n. 549 del 28 dicembre 1995**, è stato istituito, a favore delle Regioni, il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (cd. "ecotassa "), così come definiti e disciplinati dall'articolo 2 dell'abrogato D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915.

L'istituzione del tributo risponde a finalità ambientali consistenti nel favorire la minore produzione di rifiuti, il recupero dagli stessi di materia prima e di energia, la bonifica di siti contaminati e il recupero di aree degradate. Tale finalità emerge sicuramente dai vincoli di contabilità pubblica dei bilanci delle Regioni, che prescrivono una destinazione del 18% del gettito rinveniente dall'ecotassa a favore di fondi regionali destinati a finanziare il riciclo, smaltimenti alternativi, bonifiche e recuperi. Discenderebbe da detto vincolo di destinazione la denominazione del tributo quale tributo "speciale".

Si vuole in sostanza attenuare la convenienza economica dello smaltimento mediante semplice deposito in discarica od incenerimento senza il recupero di energia.

Alle discariche sono assimilati gli impianti di incenerimento senza recupero di energia, le discariche abusive ed i depositi incontrollati, nonché le discariche istituite in via temporanea con ordinanza.

**La determinazione dell'ammontare di imposta avviene con legge regionale, nell'ambito di limiti statali, succedutisi nel tempo:** il D.M. Ambiente 18 luglio 1996, il D.M. Ambiente 13 marzo 2003, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 67 del 21 marzo 2003, l'art. 26, legge n. 62 del 18 maggio 2005. L'art. 3 al comma 30 stabilisce che il tributo sia versato alla Regione nel cui ambito territoriale è ubicata la discarica, dal gestore della stessa in apposito capitolo di bilancio, entro il mese successivo alla scadenza del trimestre solare in cui sono effettuate le operazioni di deposito.

Entro i termini previsti per il versamento relativo all'ultimo trimestre dell'anno, il gestore è tenuto anche a produrre alla Regione competente una dichiarazione contenente, tra l'altro, l'indicazione delle quantità complessive dei rifiuti conferiti nell'anno di riferimento, nonché l'ammontare dei versamenti effettuati. Copia della dichiarazione sarà trasmessa alla Provincia nel cui ambito territoriale è ubicata la discarica.

### **Presupposto oggettivo**

Nel campo di applicazione del tributo rientra il conferimento in discarica di rifiuti provenienti da attività di bonifica e smaltimento.

Il tributo speciale si applica quando detto conferimento avvenga tramite deposito in discarica dei rifiuti solidi, compresi i fanghi palabili.

Per **rifiuti solidi** (intendendosi le sostanze che presentano consistenza tale da potersi escludere lo stato liquido o semiliquido) nei quali sono ricompresi i **fanghi palabili**; ogni sostanza quindi di cui il produttore si disfa, è obbligato o abbia deciso di disfarsi, avviandola allo smaltimento. La diversa classificazione dei rifiuti in urbani, assimilati agli urbani, speciali non assimilabili, speciali nelle sue diverse classificazioni rileva solamente per la determinazione della misura del tributo dovuto.

È indubitabile che assumere a presupposto dell'ecotassa il deposito in discarica o l'abbandono di rifiuti non sia facilmente inquadrabile in termini di capacità contributiva, poiché quest'ultima è caratterizzata da un'ineliminabile componente economica.

Nel tributo speciale, la rispondenza al principio di capacità contributiva non si ricava positivamente da una manifestazione di ricchezza o valorizzazione economica del presupposto impositivo, bensì in negativo, proprio perché, al momento del conferimento in discarica, è certo che nessuno abbia più posto in essere un'attività di riutilizzo, riciclo e valorizzazione del rifiuto, e dunque la comunità, attraverso il meccanismo della rivalsa, paga per il proprio inquinamento e per l'avvenuta mancanza di politiche di riutilizzo, così disincentivandosi la convenienza economica del mero conferimento in discarica.

Infatti ciò, se contrario allo schema classico di capacità contributiva, corrisponde alla principale finalità ambientale-sociale in tema di rifiuti: da un lato viene incentivata la propensione degli operatori a ridurre l'inquinamento da sversamento di rifiuti tal quali e dall'altro le opere pubbliche e le ricerche aventi finalità

ambientali, tendenti alla diminuzione del quantitativo da sversarsi in discarica, hanno una nuova fonte di finanziamento.

Solo con questa lettura può ammettersi la rispondenza del tributo speciale rispetto al principio di capacità contributiva, e la rispondenza delle aliquote afflittive quale, da un canto, l'addizionale del 20% del tributo speciale istituita dal comma 3, art. 205, D.Lgs. n. 152/2006, cui finiscono per rimanere gravati i Comuni appartenenti ad ATO, che non riescano a raggiungere determinate aliquote di raccolta differenziata e delle aliquote premiali, quali, d'altro canto, le riduzioni per raccolta differenziata, nell'ambito di un disegno legislativo di chiaro sfavore al conferimento in discarica, quale emerge dal disposto del comma 1, art. 182, D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 e dall'art. 5, D.Lgs. n. 36 del 13 gennaio 2003.

### **Soggetti passivi**

Per quanto attiene alla soggettività passiva dell'ecotassa, i soggetti tenuti al pagamento, così come disposto dall'art. 3, cc. 26, 32 e 40 della legge n. 549/1995, possono essere diversi e precisamente:

i gestori di impianti di stoccaggio definitivo di rifiuti ed i gestori di impianti di incenerimento senza recupero di energia;

altri soggetti obbligati al pagamento ossia

"chiunque esercita, ancorché in via non esclusiva, l'attività di discarica abusiva e chiunque abbandona, scarica o effettua deposito incontrollati di rifiuti";

in solido

"l'utilizzatore a qualsiasi titolo o, in mancanza, il proprietario dei terreni sui quali insiste la discarica abusiva".

Va attentamente osservato come i soggetti passivi *stricto sensu* individuati dalla legge sono investiti di una soggettività passiva meramente formale in quanto su di essi ricade non solo il diritto ma anche l'obbligo di rivalsa nei confronti di chi effettua il deposito in discarica (e, chiaramente, anche negli impianti di incenerimento senza recupero di energia). Pertanto la rivalsa verrà fatta valere all'indietro, generalmente verso società municipalizzate operanti nel settore della nettezza urbana, sino ad arrivare ai Comuni che, a loro volta, si rivarranno sui residenti.

Le Amministrazioni locali dovranno, perciò, porre in essere accurate politiche ambientali al fine di non appesantire il gravame fiscale sui propri cittadini-elettori. Viceversa, politiche inefficienti comporterebbero l'innalzamento del prelievo tributario e, di conseguenza, una significativa perdita di consensi.

### **Misura -Base imponibile- Aliquota**

L'ammontare dell'imposta unitaria è fissato con legge della regione entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, per chilogrammo di rifiuti conferiti: in misura non inferiore ad € 0,001 e non superiore ad € 0,01 per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica, quali rifiuti inerti ai sensi dell'articolo 2 del D.M. 13 marzo 2003 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 67 del 21 marzo 2003; in misura non inferiore ad € 0,00517 e non superiore ad € 0,02582 per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica quali rifiuti non pericolosi e pericolosi ai sensi degli articoli 3 e 4 del medesimo decreto.

La legge della Regione che stabilisca l'aliquota del tributo deve essere promulgata entro il 31 luglio dell'anno precedente poiché, evidentemente, solo sussistendo detto termine acceleratorio i Comuni hanno modo di allibrare il costo complessivo dello smaltimento dei rifiuti nei propri bilanci di previsione per l'anno successivo, nel cui totale l'ecotassa, grazie al meccanismo della rivalsa esercitato dai gestori delle discariche, è un componente di costo

**La base imponibile** è costituita dalla quantità dei rifiuti conferiti in discarica, che risultano dalle annotazioni nei registri di carico e scarico del deposito. L'ammontare dell'imposta è fissato con legge regionale, nell'ambito dei parametri (tra un limite minimo ed uno massimo) stabiliti dalla legge n. 549/1995, e varia in relazione al diverso impatto ambientale dei rifiuti.

**L'aliquota**, è definita dal legislatore regionale entro il 31 luglio di ogni anno, a valere per il successivo periodo d'imposta, all'interno di un campo di variazione definito dalla legge n. 549/1995. Qualora la Regione non si attivi nei termini prestabiliti per la modifica delle aliquote, *ope legis*, godranno di ultrattività quelle adottate nei periodi di imposta immediatamente precedenti.

Attraverso la fissazione delle aliquote, le Regioni possono proficuamente utilizzare la leva fiscale al fine di incentivare una corretta gestione dei rifiuti. Stabilendo forme di premialità o di penalizzazione a valere sul tributo ambientale, anche se spesso di difficile gestione, le Regioni applicano i principi generali enunciati della normativa statale: gli artt. 179, 180, 181 e 182 del D.Lgs. n. 152/2006, infatti, mutuando quanto già riportato nel D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (meglio noto come decreto Ronchi), stabiliscono che le Pubbliche Amministrazioni, nell'esercizio delle funzioni di loro competenza, devono perseguire gli obiettivi della prevenzione e riduzione della quantità e pericolosità dei rifiuti prodotti anche attraverso il

riutilizzo, il riciclo o le altre forme di recupero nonché l'utilizzazione dei rifiuti come combustibile o come altro mezzo per produrre energia.

### **Dichiarazione- Versamenti- Sanzioni**

Il soggetto passivo-gestore della discarica, entro il mese successivo alla scadenza del trimestre solare in cui sono state effettuate le operazioni di deposito, deve effettuare il versamento del tributo dovuto alla regione, secondo le modalità indicate dalle norme regionali.

Entro i termini previsti per il versamento relativo all'ultimo trimestre dell'anno il gestore deve produrre una dichiarazione alla regione di appartenenza nella quale lo stessi deve indicare le quantità di rifiuti depositate in discarica e i relativi versamenti. La regione trasmette copia della predetta dichiarazione alla provincia nel cui territorio è ubicata la discarica. Con legge della regione sono stabilite le modalità di versamento del tributo e di presentazione della dichiarazione.

Per l'omessa o infedele registrazione delle operazioni di conferimento in discarica, si applica la sanzione amministrativa dal duecento al quattrocento per cento del tributo relativo all'operazione.

Per l'omessa o infedele dichiarazione si applica la sanzione da € 103,29 a € 516,46.

Il comma 31, art. 3, L. n. 549/1995, è stato modificato sia dall'art. 15 del D.Lgs. n. 473/1997 sia dall'art. 4, D.Lgs. n. 203/1998: la formulazione vigente prevede che le sanzioni sono ridotte ad un quarto se, entro il termine per ricorrere alle commissioni tributarie, interviene adesione del contribuente e contestuale pagamento del tributo, (se dovuto) e della sanzione. Ma il successivo art. 16, D.Lgs. n. 473/1997, che conchiude il capo IV, ove è contenuto l'art. 15 che modificava il citato comma 31, art. 3, L. n. 549/1995, prevede si applichi alle violazioni in materia di tributi locali la disciplina generale sulle sanzioni amministrative per le violazioni tributarie.

**Ecotassa sulle discariche****TRIBUTO SPECIALE PER IL DEPOSITO IN DISCARICA DEI RIFIUTI SOLIDI****(Legge n. 549/1995, art. 3, commi da 24 a 41)**

|                                       |  |
|---------------------------------------|--|
| Finalità                              | Disincentivare la produzione di rifiuti favorendone il recupero di materia ed energia  |
| Presupposto dell'imposta              | Il presupposto per il pagamento del tributo è lo smaltimento in discarica dei rifiuti o l'incenerimento in impianti che siano privi di sistemi di recupero energetico  |
| Base imponibile                       | La base imponibile è costituita dalla quantità di rifiuti conferiti in discarica.  |
| Soggetto passivo                      | Il gestore della discarica o dell'impianto di incenerimento privo di recupero energetico con obbligo di rivalsa nei confronti di colui che effettua il conferimento del rifiuto  |
| Soggetto creditore                    | Il tributo è dovuto alla regione in cui ha sede l'impianto di stoccaggio definitivo; una quota del 10% del gettito è dovuto alla provincia di competenza   |
| Entrate tributarie e Fondo ambientale | Il gettito del tributo affluisce ad un apposito capitolo di bilancio; il 20% del gettito totale al netto di quanto di competenza provinciale, affluisce ad un apposito «Fondo per investimenti ambientali». La regione definisce con proprio atto amministrativo i criteri per l'accesso al fondo ambientale |
| Ammontare dell'imposta                | L'ammontare dell'imposta è fissato annualmente dalla regione; in caso di mancato adempimento si applicano gli importi previsti dalla normativa   |

|                          |   |
|--------------------------|---|
|                          | nazionale   |
| Calcolo dell'imposta     | Il tributo si calcola moltiplicando l'ammontare dell'imposta per il quantitativo, espresso in chilogrammi, dei rifiuti conferiti in discarica, nonché per un coefficiente di correzione che tenga conto del peso specifico, della qualità e delle condizioni di conferimento dei rifiuti ai fini della commisurazione dell'incidenza sul costo ambientale da stabilire con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con i ministri dell'Industria, del commercio e dell'artigianato e della Sanità, entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. |
| Pagamento                | Il tributo deve essere versato alla Regione in apposito calcolo di bilancio entro il mese successivo alla scadenza del trimestre solare in cui sono state effettuate le operazioni di deposito.   |
| Agevolazioni e riduzioni | I rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento privi di sistemi di recupero energetico, per i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, il tributo è applicato nella misura ridotta del 20% del tributo dovuto   |

## 2)ECOTASSA- REGIONE PUGLIA

L'ecotassa è prevista dall'**articolo 7 della legge regionale 22 dicembre 2011 n. 38** di Bilancio di previsione del 2012. Sarebbe dovuta entrare in vigore dal primo gennaio 2013, ma in sede di approvazione del Bilancio 2013 i consiglieri regionali decisero il rinvio di un ulteriore anno di una tassa che in fase di applicazione comporterà l'esborso di 25,82 centesimi per ogni tonnellata di rifiuti che finisca in discarica. Per fare l'esempio del Comune di Lecce che ogni anno in media smaltisce in discarica 50.000 tonnellate di rifiuti, l'applicazione dell'ecotassa comporterebbe

un ulteriore costo da ripartire tra tutti gli utenti di 1 milione e 1 mila euro circa.

L'aliquota massima (25,82 euro a tonnellata) è applicata ai Comuni che non raggiungono, nel periodo di riferimento 1° settembre - 31 agosto di ciascuna annualità, il 40 per cento di raccolta differenziata.

Sono anche previsti i seguenti criteri di premialità:

- a) adeguamento da parte dei Comuni, in forma singola e/o associata, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, dei contratti di gestione del servizio di raccolta rifiuti che contempli il raggiungimento delle percentuali di RD così come previste dal d.lgs 152/2006 e la predisposizione del regolamento di assimilazione dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani ai sensi dell'articolo 198 (Competenze dei comuni), comma 2, lettera g), del d.lgs. 152/2006;
- b) elevata qualità della frazione organica raccolta in maniera separata;
- c) elevata qualità di raccolta degli imballaggi, attraverso sistemi di raccolta monomateriale;
- d) elevata qualità del sistema di monitoraggio e controllo della raccolta anche mediante sistemi informativi territoriali.

La legge prevede però anche delle fasce per i Comuni che registrano percentuali di raccolta differenziata pari o superiori al 30 per cento ma inferiori al 40 per cento cui sono riconosciute le seguenti premialità:

- a) riduzione del 12,5 per cento dell'aliquota di prima fascia al raggiungimento dell'indicatore di cui alla lettera a) del comma 6; detto indicatore può essere utilizzato nelle annualità successive a condizione che vengano raggiunte le percentuali di RD previste dal d.lgs 152/2006;
- b) riduzione di un ulteriore 12,5 per cento dell'aliquota di prima fascia al raggiungimento dell'indicatore di cui alla lettera b) del comma 6.

Nella legge è previsto ancora che «ai fini del calcolo dei quantitativi di rifiuto differenziato e indifferenziato si tiene conto: a) per quanto attiene i rifiuti indifferenziati, delle quantità prodotte e conferite da ogni singolo ATO o Comune certificate sulla scorta delle dichiarazioni prodotte dai gestori degli impianti a servizio del relativo ATO di competenza; b) per quanto concerne i rifiuti differenziati, dei dati certificati direttamente dalle piattaforme dei consorzi di filiera, nel caso di comuni convenzionati nell'ambito dell'Accordo quadro nazionale Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) – Consorzio nazionale imballaggi (CONAI), o dagli impianti privati presso i quali i comuni singoli o associati conferiscono le varie tipologie di rifiuto.

Non sono pochi i sindaci infatti, tra cui Lecce, che per evitare così multe e penalizzazioni non essendo riusciti ad adempiere tutti gli obblighi in materia,

chiedono al presidente della Regione Puglia Nichi Vendola, **il rinvio dell'entrata in vigore** dell'ecotassa, al contrario fermo e risoluto nel sostenere: «<Noi vogliamo aiutare la Puglia a diventare un pezzo di Europa, a far crescere la raccolta differenziata e vogliamo dare un premio alle Amministrazioni che hanno buone percentuali di differenziata Costruiremo il meccanismo dell'ecotassa in modo tale da non danneggiare i cittadini, ma da penalizzare le Amministrazioni. Non ci sarà nessun differimento, il provvedimento va costruito in modo tale da non nuocere alle tasche dei cittadini e responsabilizzare i sindaci dormienti».

Va detto che in una fase particolarmente difficile per le imprese e le famiglie, l'ecotassa non può essere una ulteriore penalizzazione per la comunità pugliese. Ritardi e mancanza di programmazione da parte della Regione Puglia non possono scaricarsi sui cittadini.

Ed è di questi giorni, la decisione del governatore Vendola di sospendere le sanzioni previste per i Comuni non virtuosi in tema di raccolta differenziata, a patto di incrementare del 5 per cento la percentuale entro fine giugno 2014; il riconoscimento di sgravi fiscali per le famiglie con 4 figli; assegnazione di 16,7 milioni di euro ai Consorzi di bonifica con l'impegno di avviare definitivamente il risanamento degli stessi scindendo i compiti di bonifica da quelli della distribuzione irrigua che devono diventare di competenza di Aqp. Diversamente Lecce, ad esempio come la gran parte dei Comuni capoluogo pugliesi che non raggiungono il 40 per cento di differenziata, si sarebbe vista applicare dal 2014 l'aliquota massima di 28,85 euro per ogni tonnellata di rifiuto conferito in discarica.

20 dicembre 2013

Maurizio Villani

Iolanda Pansardi