

Il “bonus rifiuti” svela gli arcani della tariffa rifiuti?

di Alberto Pierobon

1. Premessa. - 2. Il “bonus sociale rifiuti” che parte dal 2019 e arriva (tardivamente) nel 2025. - 3. L'ARERA ed altri sulla componente perequativa. - 4. La terza componente perequativa nel sistema tariffa rifiuti per la Corte dei conti. - 5. Considerazioni più o meno “pratiche”.

1. - Premessa. Vorrei qui ricapitolare, in forma sintetica, alcune considerazioni sulla tariffa rifiuti (sulle quali mi riservo di intervenire in un prossimo contributo)¹ prendendo l'occasione dal recente (invero inesausto) rimaneggiamento della disciplina di cui al c.d. “bonus rifiuti”².

Preliminarmente, in via generale, occorre essenzialmente ricordare che il presupposto di una qualsivoglia tassazione ambientale³ consiste nel fattore di inquinamento, connesso all'evento produttivo e al meccanismo di incentivazione/disincentivazione delle relative attività (intese, non necessariamente, come gestione *tout court*), ciò in un nesso di causalità necessaria, ovvero nella relazione diretta tra il presupposto e il fatto materiale (unità fisica) guardato nel suo consumo, deterioramento o danno che dev'essere “risanato”. Qui si apre un mondo di discussioni e di posizioni che dovremmo seriamente disaminare, epperò non rientranti nell'economia del presente scritto.

Mi limito, in prima battuta, a segnalare che in questo meccanismo convivono più aspetti, un sincretismo che potrebbe portare alla coesistenza di più elementi, addirittura di quelli finora esclusi da molta dottrina (reddituale, patrimoniale).

Infatti, la dottrina si è chiesta, tra altro, se questi proventi/entrate rientrino (o non) nell'alveo pubblicistico di cui alla capacità contributiva (art. 53 Cost.). Per altri aspetti si è arrestata ad osservare che il servizio pubblico locale (SPL) della gestione dei rifiuti urbani (RU) è obbligatorio (nella sua non lontana origine igienico-sanitaria)⁴ e che i soggetti passivi (ovvero chiunque occupi o detenga una superficie suscettibile di produrre rifiuti urbani) sono tenuti a concorrere ai costi del SPL.

¹ Stante i recentissimi interventi dell'Autorità nazionale di regolazione in materia (ARERA), sul nuovo metodo tariffario MTR-3 (delibera n. 397 del 5 agosto 2025) per il servizio di gestione dei rifiuti urbani e sull'articolazione tariffaria all'utenza (delibera n. 396 del 5 agosto 2025) che fanno seguito ai documenti di consultazione n. 179/2025/R/Rif del 15 aprile 2025 e n. 248/2025/R/Rif del 10 giugno 2025, di cui alla delibera n. 56/R/Rif del 18 febbraio 2025 con la quale è stato avviato «un procedimento per la definizione di un intervento di primo riordino in materia di articolazione dei corrispettivi nel servizio di gestione dei rifiuti urbani» da concludersi entro il 31 luglio 2025.

² Vedasi l'art. 57 bis, comma 2 del d.l. 26 ottobre 2019, n. 124, introdotto dalla legge di conversione 19 dicembre 2019, n. 157, cui si è data attuazione col d.p.c.m. 21 gennaio 2025, n. 24 avente per oggetto: *Regolamento recante principi e criteri per la definizione delle modalità applicative delle agevolazioni tariffarie in favore degli utenti domestici del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani in condizioni economico-sociali disagiate*, nonché, tra altre, la delibera ARERA 1° aprile 2025, n. 133 *Avvio di procedimento e disposizioni urgenti per l'attuazione del riconoscimento del “bonus sociale rifiuti” agli utenti domestici del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani in condizioni economico sociali disagiate, in attuazione dell'art. 57 bis del decreto legge 124/19 e del d.p.c.m. 21 gennaio 2025, n. 24* e la delibera ARERA 15 maggio 2025, n. 176 *Conferma delle disposizioni urgenti in materia di perequazione del settore dei rifiuti* e gli altri atti (di chiarimento, di indirizzo, eccetera) ivi gravitanti.

³ Cfr. F. GALLO, *Profili critici della tassazione ambientale*, in *Rassegna tributaria*, n. 2 del 2010; ID., *Costituzione, federalismo fiscale e autonomia differenziata*, in corso di pubblicazione; R. ALFANO, *Tributi ambientali. Profili interni ed europei*, Torino, 2012; M.A. ICOLARI, *Per una dogmatica dell'imposta ambientale*, Napoli, 2018; ID. (a cura di), *La tutela dell'ambiente al tempo della crisi pandemica*, Torino, 2021.

⁴ Per una ricostruzione degli ultimi 150 anni delle materie (tra loro “collegate”) dei rifiuti, servizi pubblici ed entrate (tributarie-tariffarie): A. PIEROBON, *L'estuario unificato dei rifiuti urbani: servizi pubblici, privata, tariffa*, in *Azienditalia*, 6, 2021. Per una ricostruzione più ampia ID., *Governo e gestione dei rifiuti urbani: approcci, metodi, percorsi e soluzioni*, Milano, 2022.



Ciò risulta abbastanza corretto, ma tutto ciò avviene, o può avvenire, in quale misura? Quali effetti concreti si intendono realizzare o far realizzare in questo sistema? Come essi incidono nella articolazione tra le utenze ed entro le stesse, in rapporto a principi e valori che si intendono tutelare o perseguire? E il meccanismo da congegnare si inserisce (o non) nell'alveo tributario?

Queste domande (se non vere e proprie questioni) rimangono da sfondo ad ogni ragionamento che si vuole avviare sul SPL di gestione dei RU, ovvero, per essere più chiari sulla "politica" (che non si fa nei partiti, nel Parlamento, nei luoghi istituzionali... ma che spesso avviene in sede tecnica-amministrativa) che si vuole adottare riguardo all'ambiente e ai servizi pubblici ambientali, anche in rapporto al mercato e ai soggetti privati ivi operanti.

Quello che si dichiara volere (o che si "positivizza") spesso arriva ad altro...⁵ proprio per questo, in altra sede, ho provocatoriamente utilizzato l'accezione di «servizi pubblici preterintenzionali»⁶.

La natura giuridica del prelievo, fuori dai tanti infingimenti, rimane comunque pubblica⁷.

Soffermandosi sui criteri di riparto di queste «spese pubbliche» (da rivedere nei metodi tariffari come... «costi»), essi criteri guardano al comportamento umano, assieme al principio di uguaglianza di accesso alle risorse (se ciò avviene negativamente si aprono altri discorsi...) e alle famose «esternalità» (o «costi sociali»?) fronteggiate dalle (e quindi comprese nelle) spese pubbliche.

Qui la finanza locale, più vicina al territorio, al cittadino e all'utente, che ruolo può svolgere?

Sappiamo che la tutela del valore ambientale è di esclusiva competenza statale [art. 117, comma 2, lett. s) della Cost.], garantendone i livelli minimi e l'uniformità nel territorio nazionale, mentre, per le specifiche fonti inquinanti eventualmente presenti nei territori, si fanno riemergere le regole della responsabilità, della sussidiarietà, ecc. ricorrendo a più criteri, ad esempio quelli di adeguatezza, della proporzionalità e di coerenza, nell'effettiva connessione dei SPL ai proventi riferiti, per l'appunto, al territorio e alla sua comunità.

2. - Il "bonus sociale rifiuti" che parte dal 2019 e arriva (tardivamente) nel 2025. Ora, a mio modesto avviso, il c.d. "*bonus sociale rifiuti*" scopercchia talune questioni che erano state comodamente messe sotto l'uniformante tappeto della tariffazione, occultando taluni aspetti p.c.d. "contenutistici", ma che portano a riconsiderare (gianninamente) anche aspetti di apice.

⁵ In tante forme e modi che non è il caso qui di esaminare, sia consentito rinviare alle casistiche in A. PIEROBON, *Ho visto cose. Tutti i trucchi per rubare in Italia...*, Milano, 2017 e agli articoli (che prendono spunto da vive esperienze) pubblicati in più riviste di settore negli ultimi lustri.

⁶ Questi temi mi impegnano da anni, vedasi A. PIEROBON, *Servizi pubblici locali preterintenzionali e tariffe (e non solo)*, in *AmbienteDiritto*, n. 2, 2024 nonché la bibliografia ivi citata.

⁷ Anche a voler rileggerne l'oggetto (il rifiuto inteso come unità fisica inquinante), si ha conferma della base giuridica qualificatoria nell'art. 23 Cost. (in disparte, per il momento, se si tratti di prestazione patrimoniale imposta o altro), altresì rilevando l'art. 53 Cost. (nelle connessioni col principio di progressività del sistema), sia per il carattere autoritativo del prelievo, sia nel bilanciamento del «rapporto tra fiscalità ed extrafiscalità del tributo», come pure nella funzionalità del tributo cfr. M.A. ICOLARI, *I criteri giuridici della tassazione ambientale e il bisogno di un nuovo modello per favorire la integrazione europea e il regionalismo*, in *ConsultaOnline*, n. 2, 2022.

Anzitutto, si tratta di una riduzione tariffaria (impropriamente i *mass media* parlano di “sconto”)⁸ «riconosciut(a) automaticamente» alla utenza domestica (UD) – *rectius*, nucleo familiare –⁹ «disagiata» e cioè che versa in effettive e documentate situazioni economiche in quanto ricadente sotto l’ISEE di 9.530 euro o (per i nuclei familiari con quattro componenti) sotto l’ISEE dei 20 mila euro.

Come accennato, l’art. 57 *bis*, comma 2 del d.l. 26 ottobre 2019, n. 124, introdotto dalla legge di conversione 19 dicembre 2019, n. 157, è stato attuato (per i rifiuti) con cinque anni di ritardo (diversamente dal settore idrico ed elettrico), col d.p.c.m. 21 gennaio 2025, n. 24 (in vigore dal 28 marzo 2025).

Così dal 2025 (non senza difficoltà operative per gli enti locali e loro gestori, nella discrasia tra gli adempimenti contabili, regolamentari¹⁰ e applicativi della novità in parola)¹¹, la tariffa rifiuti prevede l’applicazione di una nuova “voce” che ha “natura” di «componente perequativa».

Non entro negli aspetti di amplissima dimensione che sottostanno a questi importanti concetti (sbrigativamente evasi con definizioni e denominazioni che rimangono alla “superficie”) soffermandomi invece su alcuni aspetti di indole pratica, anche implicitamente parlando.

Prima però occorre completare la parte “descrittiva” della novità del *bonus*, ricordando che esso verrà riconosciuto agli anzidetti soggetti disagiati economicamente, sulla base dei dati che l’INPS condividerà col gestore del SPL, nelle modalità organizzative che saranno stabilite dall’ARERA (vedasi la già cit. delibera n. 133 del 2025).

⁸ Che non sarebbero efficaci laddove le riduzioni diminuiscano la parte variabile tariffaria dell’utenza beneficiaria lasciando immutato il sinallagma contrattuale con il gestore, poiché la somma che è necessaria per tenere ferma la complessiva parte variabile della tariffa, cioè quella che è stata ridotta all’utenza beneficiaria, laddove venga (come accade) redistribuita alle altre utenze (in alcuni casi della stessa categoria) provoca effetti quantomeno iniqui. Sulla struttura e sulla funzione delle due parti tariffarie anche rispetto ai comportamenti richiesti (o imposti) alle utenze sia concesso rinviare a A. PIEROBON, *La tariffa puntuale rifiuti. Servizio rifiuti: dalla tassa al corrispettivo*, Milano, 2017 e successive pubblicazioni sul tema. I regolamenti comunali (art. 198 TUA) non possono limitare le riduzioni dovendo assumere il criterio di proporzionalità stabilito nella normativa nazionale (cfr. l’art. 1, commi 642 e 649 della legge n. 147 del 2013) che va applicato dagli enti locali, per cui va censurata una diversa scelta regolamentare, ad es. delle percentuali limitative di riduzione della parte variabile tariffaria che potranno venire disapplicate, così la sentenza del Cons. Stato, Sez. V 29 gennaio 2028, n. 585 per la quale il criterio di proporzionalità rientra nei principi di coordinamento del sistema tributario (artt. 117 e 119 Cost.) in quanto proiezione comunitaria, ma anche dell’art. 9, comma 3 Cost.

⁹ L’utenza domestica nella disciplina tariffaria rifiuti fuoriesce dai soli nuclei familiari.

¹⁰ Sul punto A. PIEROBON, *Minime e inattuali riflessioni sulla tariffa rifiuti*, www.osservatorioagromafie.it, marzo 2024.

¹¹ Tant’è che la legge n. 69 del 2025 di conversione del d.l. n. 25/2025 ha spostato il termine per l’aggiornamento dei regolamenti comunali e dei piani economici finanziari (PEF) al 30 giugno 2025. Si ricorda che l’art. 1, comma 169 della legge n. 296/2006 prevede che le tariffe vengano deliberate entro i termini del bilancio di previsione; l’art. 151 del d.lgs. n. 267 del 2000 stabilisce l’approvazione entro il 31 dicembre di ogni anno; l’art. 3, comma 5 *quinquies* del d.l. n. 238 del 2021 (in deroga all’art. 1, comma 683 della legge n. 147 del 2013) prevede che i Piani economici finanziari e i Regolamenti tariffari siano approvati entro il 30 giugno, oppure, se il bilancio preventivo viene approvato successivamente, la loro approvazione dovrà coincidere con quella del bilancio.

3. - *L'ARERA ed altri sulla componente perequativa.* La cit. delibera¹² ARERA¹³ 15 maggio 2025, n. 176 «Conferma le disposizioni urgenti in materia di perequazione nel settore dei rifiuti urbani», modificando l'allegato "A" della delibera ARERA n. 386/2023 del 3 agosto 2023, che aveva incistato nel sistema del metodo tariffario (MTR) ARERA due componenti perequative:

a) la somma di 0,10 euro annui per i rifiuti accidentalmente pescati e volontariamente raccolti¹⁴;

b) la somma di 1,50 euro annui per le agevolazioni riconosciute per gli eventi eccezionali e calamitose che comportano interventi straordinari per la gestione e rimozione di rifiuti e macerie.

Ora si aggiunge, appunto, questa terza componente perequativa che inizialmente (per l'anno 2025) è stata fissata nella somma di euro 6 (sei) per ogni utente anno (sia utenza domestica che non)¹⁵ onde coprire l'anzidetto *bonus* che viene stimato in una riduzione del 25 per cento dell'importo TARI o TP ovvero della media di spesa nazionale, ecc. da aggiornarsi nei successivi anni sotto l'egida di ARERA.

Queste entrate affluiranno alla Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA) secondo il criterio del dichiarato/bollettato e non del riscosso/incassato. Il che ha suscitato la preoccupazione di molti Comuni o dei loro enti delegati (titolari del SPL), poiché in tal modo, nella casistica italiana delle zone (sembra, soprattutto, nel Sud Italia) che presentano un non trascurabile tasso di insoluti tariffari, il rischio è di aprire un "buco" tra quanto viene budgettato dalla CSEA e quanto i Comuni girano alla stessa.

E qui si pone la questione della più perspicua qualificazione di queste somme e del ruolo che assumono i soggetti titolari del SPL; troviamo infatti una forte eco di tutto questo nelle posizioni assunte da talune Sezioni di controllo della Corte dei conti che segnalano la necessità di un intervento nomofilattico *in parte qua*.

4. - *La terza componente perequativa nel sistema tariffa rifiuti per la Corte dei conti.* Più esattamente,

¹² Incidentalmente mi permetto notare come le delibere ARERA siano tutte "impilate" su sillogismi costruiti nei lunghi richiami normativi i quali si ergono a "muraglia cinese" o, a seconda di come si simpatizza con le epoche e civiltà storiche, ad una "linea Maginot" entro la quale si "porta" il consenso incanalato dalle attività di cui alle consultazioni con i soggetti che entrano nelle porte di questa cittadella illudendosi di essere dei protagonisti. Comunque sia, l'ARERA indubbiamente gode di competenze e svolge un ruolo di primo piano in materia dei servizi pubblici idrici, dei rifiuti e altri ancora. In buona sostanza il sistema areriano è una sorta di cittadella che racchiude, nel suo perimetro fortificato, un proprio "mondo" il quale, laddove venga scosso dall'esterno (vedasi, ad esempio, i recenti contenziosi relativi all'impiantistica minima sul recupero del rifiuto organico sul quale, *ex plurimis*, A. PIEROBON, *Il tentativo di riportare ad un unico linguaggio e pensiero la disciplina ARERA sugli impianti minimi e altro: delibera ARERA 23 gennaio 2024, n. 7 relativa alla "Ottemperanza alle sentenze Consiglio di Stato, Sez. II, nn. 10548, 10550, 10734, 10775 del 2023 in materia di regolazione tariffaria degli impianti di trattamento rifiuti, di cui alla deliberazione ARERA n. 363/2021/RIF e ultime disposizioni attuative*, in *Quotidiano Pubblica Amministrazione*, gennaio 2024), gode di una tale potenza (nei rapporti, nel ruolo attribuito, nelle interessenze politico-lobbistiche, ecc.) tale da consentire l'inserimento in sede parlamentare (pare avvenire meno nell'AGCM) di p.c.d. "mattoncini" (talvolta delle "colonne") che meglio possono sorreggere questi artefatti, evitando così le spinte telluriche o semplicemente gli "assalti" che potrebbero compromettere tutta la complessa e paziente costruzione della disciplina areriana. Si dirà, con la giurisprudenza e nell'eco merusiano, che nella condivisione con gli *stakeholders* e nelle procedure cosiccome congeniate si sopperisce ad un siffatto *deficit* democratico, nella specializzazione della materia e via cantando.

¹³ *Ex multiis*: F. MERUSI, *Un'autorità di regolazione fra un "glorioso passato ed un incerto futuro"*, in F. MERUSI - S. ANTONIAZZI (a cura di), *Vent'anni di regolazione accentrata di servizi pubblici locali*, Torino, 2017; ID., *La legalità amministrativa. Altri sentieri interrotti*, Bologna, 2012.

¹⁴ Vedasi la l. 17 maggio 2022, n. 60 c.d. "Salva Mare", in particolare l'art. 2, commi 7 e 8. L'ARERA sulla base dell'art. 2, comma 8 ha modificato *in parte qua* l'art. 6, punto 6.7 e l'allegato A della propria delibera n. 386 del 3 agosto 2023.

¹⁵ Addirittura, questo costo aggiuntivo si applica, per la terza componente perequativa, anche per le utenze non domestiche (UND) che fuoriescono (se totalmente o parzialmente non sembra rilevare a questi effetti) dal SPL *ex art.* 238, comma 10 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (TUA). E, che dire per le utenze domestiche (UD) che rientrano nelle ulteriori «riduzioni» stabilite dai regolamenti comunali (di cui all'art. 52 del d.lgs. n. 446 del 1997) *ex art.* 1, comma 600 della legge 147 del 2013 ove, per il loro finanziamento, si ricorre alla fiscalità generale comunale?

la Corte dei conti Lombardia, delibera n. 15 del 23 gennaio 2025, riconosce un rapporto di accessorietà alla componente CSEA rispetto alla tariffa, alla stregua di quanto avvenuto con il Tributo Ambientale Provinciale (TEFA)¹⁶, in ciò richiamandosi a una propria precedente delibera n. 487 del 14 novembre 2013¹⁷.

Per la Corte lombarda si tratta di «voci di costo aggiuntive» o di un «costo aggiunto» che vede l'ente titolare (il Comune) non come un semplice intermediario, per cui l'onere del mancato incasso di queste somme CSEA e degli eventuali interessi moratori per ritardati versamenti, ricade in capo al medesimo soggetto, cioè al Comune. Si porta a sostegno di questa tesi l'osservazione che l'entrata in parola non rientrerebbe nelle ipotesi tipizzate dell'allegato 13/1 al cit. d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118¹⁸, non trattandosi quindi di «partite di giro» per «servizi per conto terzi» di cui all'art. 168 del TUEL le quali, per essere tali, dovrebbero equivalersi tra entrate e spese (allocandosi nel bilancio comunale al Titolo VI delle entrate e al Titolo IV delle spese), lasciando indenne il Comune, poiché in tal caso vanno considerate delle poste «finanziariamente neutre» (cfr. parere n. 456 del 25 ottobre 2012). Per cui, non ricorrendo nella componente perequativa *de qua* il meccanismo della partita di giro, il Comune va responsabilizzato al riguardo, avendo l'accortezza di inserire, nel bilancio comunale, queste entrate tra le «tasse» al Titolo I, e, correlativamente, inserendo le relative somme di uscita nella voce «spese correnti» per «trasferimenti» al Titolo I delle spese.

Diversa è la posizione della Corte dei conti, Sez. controllo, della Liguria di cui alla delibera n. 4 del 16 gennaio 2025 pur muovendo anch'essa dalla TEFA.

Per la Corte ligure, il presupposto della TEFA non consiste in una maggiorazione della tariffa, bensì in una voce di entrata aggiuntiva che non rientra tra i costi del sistema integrato di gestione dei RU da coprire con la tariffa. In proposito si richiama anche il parere n. 183 del 12 settembre 2024 dell'Agenzia delle Entrate. Invece, la nuova «entrata» avrebbe natura parafiscale degli oneri generali di sistema, più esattamente rientrerebbe nella categoria della «prestazione patrimoniale imposta» (art. 23 Cost.), fermo restando che il carattere della doverosità sarebbe solo un indizio del carattere tributario, altresì non ritenendosi rilevante che le somme in parola vengano impiegate per scopi di natura pubblicistica.

Ne viene, per la Corte ligure, che il rapporto *de quo* viene ad instaurarsi tra la CSEA (soggetto attivo creditore) e il titolare dell'utenza (soggetto passivo debitore), trovando applicazione l'art. 1188 c.c.¹⁹, mentre il soggetto titolare del SPL (il Comune) rimarrebbe estraneo al rapporto, donde la neutralità del bilancio comunale (richiamandosi il parere MEF 1° luglio 2024 RGS-SIOPE) trattandosi, appunto, di maggiorazioni al corrispettivo dovuto per la copertura di costi e non rientrando nel cumulo di costi riferiti al sistema integrato di gestione dei RU. Pertanto, conclusivamente, risulterebbe opportuno trattare queste somme come «partite di giro».

5. - Considerazioni più o meno “pratiche”. Mi pare che entrambe le posizioni manifestate dalle diverse Sezioni regionali della Corte dei conti, pur se formalmente ben formulate dovrebbero, a mio modesto avviso, considerare altri aspetti, spingendosi alla “sostanza” della problematica.

Più esattamente, alla fin fine saranno sempre le utenze del SPL a pagare il “conto” della tariffa, ovvero di tutti i loro costi: sia di quelli contemplati nel PEF che di quelli diciamo *extra* (TEFA, contributi perequativi, ecc.). Proprio perché saranno i gestori del SPL chiamati ad attivarsi (anche nel sistema dei congruagli,

¹⁶ Rimando al risalente (ma attuale nella ricostruzione dogmatica) scritto A. PIEROBON, *Il tributo provinciale ambientale: ombre concettuali piuttosto che un mosaico normativo*, in *Tributi locali e regionali*, 1, 2011.

¹⁷ Rinvianti all'art. 15 «Criteri per la specificazione e la classificazione delle entrate», comma 2 - ovvero allo ivi allegato 13 - del d.lgs. n. 118 del 2011.

¹⁸ Recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

¹⁹ «(Destinatario del pagamento). 1. Il pagamento deve essere fatto al creditore o al suo rappresentante, ovvero alla persona indicata dal creditore o autorizzata dalla legge o dal giudice a riceverlo. 2. Il pagamento fatto a chi non era legittimato a riceverlo libera il debitore, se il creditore lo ratifica o se ne ha approfittato».

più o meno “surrettizi”)²⁰ nella cinghia di trasmissione tra l’ente titolare del servizio (Comune o soggetto delegato o sovraordinato) e il soggetto gestore (affidatario del servizio, salvo l’ipotesi p.c.d. “residuale” dei servizi in economia)²¹.

Qualche anima bella obietterà: ma nel PEF approvato in sede di determinazione tariffaria queste componenti non vengono inserite! Non può però sfuggire che queste somme (entrate ed uscite) non vengono ivi inserite perché chi ha scritto la normativa vuole ribadire che (e tenere/trattenere, per continuare la mia metafora, nella cittadella fortificata) la componente perequativa non fa parte dei costi di gestione del servizio.

Ciò risponde al vero e impone di attenzionarci su questo aspetto: difatti essa componente perequativa “attinge” nella parte “fissa” e non variabile del provento (il che assume una certa importanza)²²; ma il costo finale di essa componente non ricade/ricadrà in carico alle utenze che (fuori dalle alchimie giuridiche) guardano ai costi inseriti e pagati nella bolletta (per le UD) o fattura (per le UND) finale. Oppure, nella interpretazione della Corte dei conti Lombardia, il costo sarà pagato (nell’anzidetto “gap”) dal Comune tramite altre poste contabili, comunque ricadendo sul cittadino, non senza contraddittori effetti distributivi rispetto a quelli previsti dalla disciplina tariffaria rifiuti.

Ove, infatti, si pretenda che i Comuni si facciano carico degli eventuali scostamenti tra le somme previste (nel dichiarato) e quelle incassate (introitate nella tariffa) cosa implicitamente si sta affermando?

Si sta dicendo che l’entrata è, di fatto, una sorta di imposta (malamente articolata nelle utenze: meglio forse sarebbe stato agganciarla al presupposto tariffario, piuttosto che ai “crani” delle utenze) *budgettata* dall’ARERA, ossia di un *budget* che va rispettato nei versamenti che saranno effettuati alla CSEA, in un certo senso spogliando i Comuni quantomeno nel loro ruolo di conoscenza del territorio e della propria utenza²³, potendo essi p.c.d. “riduttivamente” intervenire in queste attività²⁴.

Invece, si ripone il tutto sulla base dei dati che “girano” nel sistema complessivo di banche dati, comunicazioni dichiarazioni, ecc.²⁵. Quanta fiducia!

²⁰ Il sistema dei conguagli com’è noto riguarda l’andamento nell’esercizio (nello scostamento per eventi prevedibili o non, ammissibili o non) dei costi e dei ricavi (cfr. A. PIEROBON, *“Partite pregresse” e conguagli nella fatturazione del servizio idrico*, in www.osservatorioagromafie.it, 2016 e successivi approfondimenti nei volumi già citati) quindi quelli contemplati nel PEF, non quelli *extra* come il contributo perequativo. Però v’è la possibilità di far assumere, da parte del concedente, il rischio degli insoluti ai concessionari del SPL anche sotto questi profili. Per esperienza, il meccanismo dei “conguagli”, nonostante quanto stabilito dalle norme (anche privatistiche) sulla contabilità, può infatti diventare un *escamotage* che spesso sconfigge la precisione e la correttezza, non solo contabile, ma anche manageriale, della gestione.

²¹ Si veda A. PIEROBON, *Le gestioni dirette in economia nel nuovo scenario dei servizi pubblici locali e loro riorganizzazione*, in *L’Ufficio Tecnico*, 7-8, 2024.

²² Per la differenza strutturale e funzionale che le due parti, fissa e variabile, assumono nella tariffa, il che porta anche ad una sorta di *monstrum* giuridico del provento, poiché “misto” tra una imposta e una tariffa privatistica o similare.

²³ Mi permetto rinviare a A. PIEROBON, *Abdicazione di taluni comuni in materia di riprogettazione delle gare di appalto della raccolta e trasporto di rifiuti urbani*, in *Azienditalia*, 5, 2023. Un caso paradigmatico, purtroppo verissimo.

²⁴ Al Comune restano infatti le riduzioni “sociali” riconosciute tramite i regolamenti comunali di cui all’art. 52 del d.lgs. n. 446 del 1997, ex art. 1, comma 600 della legge n. 147 del 2013 finanziati dalla fiscalità generale comunale. Chi è, come me, anziano ed ha esperienza comunale ricorderà quanti misfatti si sono potuti un tempo evitare grazie all’attività di assistenza sociale comunale e alle sue “provvidenze” o sostegni (che riguardavano anche la riduzione o addirittura l’esclusione della TARSU, come pure il pagamento di affitti, il sostentamento in vitto, ecc.) che i Comuni valutavano, grazie al lavoro degli assistenti sociali e degli uffici che erano in “prima linea”, che conoscevano il territorio e l’utenza, producendo le istruttorie per le decisioni finali alle Giunte (ora sarebbero i dirigenti tenuti a provvedere, con le determinazioni). Le fabbricazioni di situazioni fasulle (fiscali, anagrafiche, economiche, ecc.) sono sotto gli occhi di tutti, anche nei loro effetti e ingiustizie. Non sono così ingenuo da pensare che i Comuni di grandi dimensioni possano operare in questo modo, né assumo pregiudizialmente che le banche dati siano tutte così “scassate”, mi limito foucaultianamente a “registrare” questo “passaggio” di metodi, di modi, di informazioni, di soggetti, eccetera.

²⁵ Basta pensare ai MUD e ai documenti per così dire “sottostanti” (formulari, registri, ecc.) e alla loro banca dati che spesso ha necessità di essere “bonificata” dall’ISPRA (ma non solo) e ancora non basta. Trattasi di dati e informazioni che talvolta (pur

Eppoi, si tratta di entrate che vanno più correttamente finanziate dalla fiscalità generale (solidalmente: nell'uniformità nazionale?)²⁶, invece che dall'utenza tutta: ricordo ancora che l'attingimento di queste somme avviene nella parte fissa della tariffa, il che potrebbe essere corretto se l'iniziativa venisse armonizzata e resa coerente... dall'inizio alla fine. L'utenza (UD+UND) sarà anche solidale nel SPL dei rifiuti con i nuclei familiari disagiati, ma si troverà a pagare una tariffa gravata, si badi, non per delle «esternalità» (che invece potrebbero giustificarsi nella logica tariffaria!) bensì connessa agli aspetti sociali (economici correlati all'ISEE) che involgono, come si è accennato, altre questioni che portano a sovrastanti principi (che impingono a livello «costituzionale»).

A me pare che lo scopo (più o meno) recondito consista nello «alleggerire» i bilanci statali (o degli enti preposti dal sistema statale), caricando quelli «a valle» (nel caso dei Comuni), ovvero creando delle «partite viaggianti» (per usare un termine bancario) di somme che funzionano alla stregua di un *project financing*, col quale si pensa di avere risolto i problemi degli appalti pubblici, togliendo dal bilancio (in questo caso) comunale il corrispettivo dell'appalto che si sposta così (in altre forme tariffarie) direttamente all'utenza utilizzante il servizio. Gli amministratori potevano quindi proclamare che avevano realizzato una certa opera (ad es. una piscina) e, al contempo, che il bilancio comunale non veniva gravato di spese in conto capitale e in conto corrente²⁷. Una operazione che spesso è cosmetica.

Invero, si era già cercato di uscire dalle difficoltà di sperequazione e di disuguaglianza con i costi ed i fabbisogni standard (di cui alla legge delega n. 42 del 2009 e suoi decreti attuativi) dando spazio al pluralismo (in un piano di equiordinazione *ex art.* 114 Cost. nell'intreccio tra art. 116, comma 3 e art. 117 Cost.) anche con il famoso Titolo V²⁸. Tant'è che si parla di coordinamento per obiettivi, da svolgersi mediante la leale cooperazione tra gli enti interessati.

Ma la programmazione degli enti possiamo dire «paesani» (e la loro autonomia tributaria) è stata sostituita da una logica perequativa di lungo termine, ove riemerge la problematica tra i cosiddetti «tributi di scopo» e la «unità di bilancio».

Rieccoci ai LEP [art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost.] collegati ai servizi essenziali che guardano alle medie nazionali, ricorrendo al fondo di perequazione per colmare i *gap*. Qui si capisce meglio la funzione perequativa o no?

E, si badi: i LEP non possono prescindere (anzi!) dai diritti civili e sociali, cioè dai diritti fondamentali [art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost.] quindi non vanno considerati e valutati solo per gli obiettivi, utilizzando triti e aridi indici e parametri tecnico-contabili²⁹.

Bisogna pertanto costituzionalmente garantire i principi di autonomia, solidarietà e uguaglianza (artt. 2,3

laddove vengano certificate dall'ARPA o altri) vengono poi assunte - con questi «difetti» - da chi è preposto, nei vari livelli, alla programmazione o pianificazione in materia di rifiuti. Cfr. A. PIEROBON, *Governo e gestione dei rifiuti urbani*, cit.

²⁶ Qua si potrà dire: ma allora si ratificano le inefficienze delle gestioni che non curano gli insoluti, si deresponsabilizza, si vengono a tollerare le situazioni (finanche di *mala gestio*) che allignano in certe parti di Italia e così via... Mi riservo di intervenire anche su questo.

²⁷ Alla fine, qui pagano (tramite una tariffa che può essere sgravata da contributi pubblici o dei concorsi nei costi, a tacer della questione degli «aiuti di stato») gli utenti che utilizzano il servizio, ma quali e come e quanto, ecc.? Ciò viene stabilito nella approvazione della documentazione del *project financing* che può contemplare (nell'esempio della piscina) anche tariffe agevolate per disabili, per scolaresche, ecc. come pure l'equilibrio dei costi con ulteriori ricavi (bar, vendita indumenti, ecc.). Ricordo che un tempo gli investimenti statali infrastrutturali venivano realizzati ricorrendo al finanziamento con la fiscalità generale, sintomatici gli interventi fognari, acquedottistici, eccetera. Ma qui il discorso si farebbe lungo... anche sulla possibile adulterazione di questi sistemi che non sono aprioristicamente negativi, ma che vanno valutati caso per caso, certamente non come ricetta di dimagrimento del bilancio pubblico o nella «rimessa» ad un proponente privato di fare le cose che dovrebbe fare il soggetto pubblico, a tacer d'altro.

²⁸ Che però (cfr. legge costituzionale n. 243 del 2012 e legge n. 164 del 2016) ha ridotto l'autonomia finanziaria degli enti territoriali di cui all'art. 114 Cost.

²⁹ Una ricostruzione, diacronica e sincretica, in A. PIEROBON, *Le «Linee guida interpretative» sulle funzioni in materia di rifiuti urbani*, in *Azienditalia*, 2024, 3.

e 5 Cost.) valutando il contesto generale e specifico che, nell'attuale impalcatura disciplinare, sembra far venire meno la funzione garantistica dei LEP, in un regionalismo che sembra volersi essere competitivo piuttosto che cooperativo, snaturando la finalità del Titolo V Cost.

Anche per le tariffe dei SPL mi pare che questo breve ragionamento abbia un senso laddove si guardi all'insieme delle risorse pubbliche e non solo alla "parte" ritagliata di un SPL rifiuti, ovvero tra costi efficienti, costi standard, costi ammissibili, ecc. oltre a parametri, indici e medie che poi si richiedono, addirittura, nella valutazione di convenienza pubblica per gli affidamenti *in house* della gestione dei SPL³⁰. Trovo vergognoso che la "Politica" sposti a livello tecnico tutti questi aspetti che sono assiologici, non tecnici, che dovrebbero essere invece il frutto di dialettiche con la società, non solo tra enti e palazzi vari. Invece, il tema viene schiacciato col pretesto della c.d. «spesa storica» che deve superarsi, sganciata dal contesto, ovvero in una invarianza che cristallizza le disuguaglianze territoriali. Insomma, e non è una novità questa, bensì una tendenza³¹: la politica lascia scorrere (*rectius*, vuole che così avvenga) in mani altrui (comitati tecnici, organismi, enti vari) queste delicate scelte strategiche e di fiscalità³².

³⁰ Su questi aspetti mi sono soffermato tecnicamente parlando in più scritti su riviste di settore ai quali rimando.

³¹ Anche conoscitiva, senza prospettive di apertura. Piuttosto gli apparati tecnici stabiliscono occhiate procedure standardizzate, nella logica del dover funzionare per raggiungere questo obiettivo misurabile, senza essere davvero al servizio degli enti titolari del SPL. Manca soprattutto in queste attività e discipline una visione etica, ovvero di un agire che va (appunto) maggiormente e meglio orientato da coloro che dovrebbero esprimere giudizi di valore, eccetera. Nell'attuale illusione dell'intelligenza artificiale e degli algoritmi utilitaristici è preziosa la lettura di A. FABRIS, *La filosofia nell'epoca dell'intelligenza artificiale. Come ci aiuta a vivere negli ambienti tecnologici*, Roma, 2025.

³² Mi pare chiaro, nonostante le molte e obiettive disfunzioni e inefficienze (a tacer d'altro) che non si può certo continuare a tollerare che la soluzione di ricondurre a livello centrale (nazionale) la complessiva problematica e i suoi rimedi debba svolgersi ad altri livelli, ridimensionando la tecnica e valorizzando anche gli enti locali e... le persone.