

La gestione dei rifiuti portuali

di G. Rubba

INTRODUZIONE

Nello scenario italiano la legge quadro in materia di rifiuti è rappresentata dal D.Lgs. n. 22 del 5 febbraio 1997 (cosiddetto "Decreto Ronchi", dal nome del ministro dell'ambiente pro tempore), il quale non solo contribuisce alla determinazione di una più moderna concezione del rifiuto, ma introduce un'importante innovazione rispetto alla problematica della gestione dei rifiuti stessi, quale il passaggio dalla TARSU alla Tariffa.

Si inserisce, poi, nell'ambito tracciato dal Decreto Ronchi, la specifica disciplina dettata, per i rifiuti portuali, dal D.Lgs. 24 giugno 2003, n. 182.

Il che pone, tra l'altro, un problema di raccordo tra le due normative, in virtù dell'espresso richiamo al Decreto del 1997 operato dall'art.2, comma 2, del D.Lgs. n. 182/2003, che risulta utile da chiarirsi e per fini applicativi e per la verifica della legittimità dell'operato del sindaco del Comune di Capri, il quale, come si chiarirà in seguito, ha introdotto una tassazione della superficie dei posti barca, indipendentemente dall'effettivo conferimento dei rifiuti prodotti dalla barca stessa, non senza conseguenze.

LA NUOVA NOZIONE DI "RIFIUTO" ED IL SISTEMA DELLA TARIFFA NEL DECRETO RONCHI

Il D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, il quale recepisce le più importanti direttive europee in tema di rifiuti, ed, in particolare, le direttive CEE n. 91/156 sui rifiuti, n. 91/689 sui rifiuti pericolosi e n. 94/62 sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio, mira ad introdurre all'interno del nostro Paese un moderno sistema di gestione dei rifiuti, alla luce di una rivalutazione della definizione stessa di rifiuto.

Tre sono i principi chiave cui è informata la nuova disciplina.

Il primo è quello della riduzione della produzione dei rifiuti, obiettivo che riveste carattere di assoluta priorità e al quale vanno subordinati sia l'organizzazione della raccolta che il perseguimento della valorizzazione dei rifiuti prodotti.

Il secondo consiste nella valorizzazione di tutte le frazioni recuperabili dei rifiuti, nei limiti della compatibilità con i vincoli di ordine tecnico, economico ed ambientali esistenti.

In ultimo, si evidenzia l'obiettivo del conferimento e della raccolta differenziata dei rifiuti sia urbani che di altra specie.

L'approccio primario rispetto alla gestione dei rifiuti che si rinviene nel decreto Ronchi è, infatti, quello del recupero, reimpiego, riciclaggio dei rifiuti e non del loro mero smaltimento, in quanto i rifiuti cessano di essere considerati soltanto nella valenza negativa di prodotti dannosi o pericolosi da eliminare, per essere visti anche come prodotti potenzialmente capaci di diventare una risorsa ed, addirittura, una merce.

Inoltre, uno dei pregi maggiori della normativa introdotta dallo stesso è senza dubbio quello di aver messo in evidenza che una corretta gestione dello smaltimento dei rifiuti non può prescindere da un'attenta considerazione degli aspetti relativi alla copertura ed al finanziamento dei costi di gestione del servizio stesso.

In particolare, non si provvede ad una riformulazione o ad una integrazione delle disposizioni normative inerenti la Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, ma la tassa viene testualmente soppressa (art. 49, comma 1, D.Lgs. 22/1997), per introdurre una tariffa che sia in grado di assicurare la copertura dei costi per i servizi relativi alla gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche e soggette ad uso pubblico (art. 49, comma 2, D.Lgs. 22/1997).

A tale proposito, va, infatti, inserita una precisazione, ovvero che, se in senso tecnico per tariffa deve intendersi lo strumento normativo per la determinazione di un tributo, in materia ambientale, la tariffa corrisponde al prezzo pubblico previsto per il pagamento di un servizio e gli strumenti tariffari sono quelli atti al pagamento dei servizi ambientali o per finanziare quei servizi pubblici necessari per prevenire il deterioramento ambientale.

Con il passaggio dalla tassa alla tariffa intervengono tutta una serie di

cambiamenti.

In primo luogo, muta la caratterizzazione economica dell'entrata in quanto, dall'applicazione e riscossione di un tributo tout court si passa al versamento di un'entrata di natura patrimoniale commisurata, almeno in linea teorica, al servizio goduto dalle diverse fasce di utenza.

In secondo luogo, muta la causa dell'entrata che, da prelievo tributario connotato dalle consuete prerogative socio-assistenziali, diviene strumento indispensabile per la copertura integrale dei costi del servizio ambientale nonché per la programmazione degli interventi ambientali dell'Ente Locale.

In ultimo, la tariffa rappresenta una manifestazione sostanziale di trasparenza amministrativa, poiché con la stessa si persegue l'obiettivo di garantire un'effettiva parità di trattamento delle diverse fasce di utenza nel momento del prelievo.

La tariffa è, infatti, strutturata sulla base di una componente fissa e di una componente variabile, la cui logica di ripartizione è descritta nell'art. 3, comma 2, D.P.R. 158/1999, che quasi integralmente riprende l'art. 49 citato.

Pertanto, se la tassa era unicamente commisurata al numero dei metri quadri occupati o detenuti dal contribuente, la tariffa introdotta dal Decreto Ronchi risulta fondata sia sull'occupazione che sul numero di abitanti dimoranti nei locali produttivi di rifiuti (con riferimento alle utenze domestiche) o su indici qualitativi e quantitativi di produttività di rifiuto (in relazione alle utenze artigianali, commerciali e di servizi).

Va, infine, rilevato che il sistema della tariffa potrà, però, essere nuovamente modificato.

Sembra, invero, che di recente lo schema di decreto legislativo che dà attuazione alla delega ambientale preveda la cancellazione della tariffa, con una conseguente conferma della TARSU.

Il che potrebbe significare un abbandono del sistema tariffario ed un passaggio di competenze dai Comuni, soggetti destinatari del Decreto Ronchi, alle Autorità d'Ambito Territoriali (ATO), da determinarsi, nelle previsioni della nuova normativa, entro tempi brevi.

LA NOZIONE DI RIFIUTO PORTUALE E LA RISPETTIVA DISCIPLINA

Fin tanto che il Decreto Ronchi ed il sistema tariffario da questo introdotto permangono in vigore è, quindi, con gli stessi che bisogna confrontarsi.

E, dunque, rispetto, in particolare, ai rifiuti che sono depositati all'interno dell'area portuale, e che interessano il caso qui affrontato, si pone il problema se gli stessi vadano inquadrati nella nozione di rifiuto, ai sensi del decreto del 1997.

A tale proposito vi è da rilevare che per la gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dai relativi residui di carico è stato emanato il 22 luglio 2003 il D.Lgs. 24 giugno 2003, n. 182, in attuazione dei contenuti della direttiva CEE 2000/59 del 27.11.2000, il quale si pone l'obiettivo "di ridurre gli scarichi in mare, in particolare quelli illeciti, dei rifiuti di carico prodotti dalle navi che utilizzano porti situati nel territorio dello Stato, nonché di migliorare la disposizione degli impianti portuali di raccolta per i suddetti rifiuti e residui".

Il decreto stabilisce, infatti, che i residui di carico devono essere conferiti agli impianti portuali di raccolta da realizzarsi nei porti (porto: un luogo o un'area geografica cui siano state apportate migliorie e aggiunte attrezzature tali da consentire l'attracco di navi, pescherecci ed imbarcazioni da diporto, art. 2, co.1, lett.h) a cura dell'Autorità competente (l'Autorità portuale, ove istituita, o l'Autorità marittima, art. 2, co.1, lett.i).

L'obbligo riguarda, come già anticipato, sia i rifiuti prodotti dalle navi (ovvero i rifiuti, comprese le acque reflue e i residui diversi dai residui del carico, ivi comprese le acque di sentina, prodotti a bordo di una nave e che rientrano nell'ambito di applicazione degli allegati I, IV e V della Marpol 73/78, nonché i rifiuti associati al carico di cui alle linee guida definite a livello comunitario per l'attuazione dell'allegato V della Marpol 73/78, art. 2, co.1, lett.c), sia i residui di carico (i resti di qualsiasi materiale che costituisce il carico contenuto a bordo della nave nella stiva o in cisterne e che permane al termine delle operazioni di scarico o di pulizia, ivi comprese le acque di lavaggio - slop- e le acque di zavorra, qualora venute a contatto con il carico o suoi residui; tali resti comprendono eccedenze di carico-scarico e fuoriuscite, art. 2, co.1, lett.d).

A tal fine è previsto che ciascun porto si doti di adeguati impianti con oneri a carico del gestore del servizio e che per lo smaltimento dei soli residui di carico siano poste delle tariffe a carico della navi che utilizzano tali impianti.

Il conferimento dei rifiuti nei porti da parte delle navi è regolamentato da un'apposita procedura, descritta nello stesso decreto, che prevede l'invio, da parte della nave e prima dell'ingresso in porto, di una notifica preliminare con la specifica dei rifiuti da conferire nel porto di destinazione.

Ma cosa si intende in tale contesto per rifiuto?

Sebbene il testo del decreto non contenga un riferimento a tutto il decreto Ronchi, tuttavia all'art. 2, co.2, contiene un'indicazione dirimente sul punto: " i rifiuti prodotti dalla nave e i residui del carico sono considerati rifiuti ai sensi del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni".

Ciò nonostante, a causa dell'indisponibilità di impianti per la raccolta ed il trattamento delle acque di sentina e nei principali porti italiani, il Governo ha deciso per una proroga che ha colpito indistintamente tutti i rifiuti.

Specificamente, l'entrata in vigore dell'art. 2, co.2, del D.Lgs 182/2003 è stata differita fino all'entrata in vigore della specifica normativa semplificata prevista agli artt. 31 e 33 del decreto Ronchi e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2005.

Ma la stessa operatività del decreto del 2003 non è stata immediata, poiché essa avrà luogo all'entrata in vigore della normativa di attuazione da parte di ciascuna regione, che dovrebbe avvenire entro un anno e due mesi dall'entrata in vigore dello stesso decreto.

Pertanto, allo stadio attuale, non pare che la sopravvenuta normativa di cui al D.Lgs n. 182/2003 abbia mutato l'assetto impositivo precedente, delineato dal D.Lgs. n. 446/1997, il quale, in particolare nel disposto di cui all'art. 52, co.1, circoscrive le modalità ed i limiti della potestà impositiva locale.

E, dunque, il D.Lgs. 182/2003, prevedendo una disciplina specialistica che, come si è detto, riguarda i soli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico, non si contrappone in ogni caso al D.Lgs. 446/1997, cui va, invece, ad integrarsi.

IL CASO DEL COMUNE DI CAPRI: una tassazione indipendente dall'effettivo conferimento dei rifiuti prodotti

Il D.Lgs. del 2003 non pone, quindi, in capo agli Enti locali la facoltà di tassare soggetti passivi non previsti in una precedente norma di legge attributiva del relativo potere, il che contrasterebbe, appunto, con il disposto dell'art. 52, co.1, del decreto del 1997, ma piuttosto si limita ad individuare un istituto del tutto particolare, che non riveste natura di tributo.

Il riferimento è alla Tariffa di cui agli artt. 8 e 10 D.Lgs.182 e Allegato IV. Per sua stessa definizione la tariffa de qua non è mai dovuta per il solo fatto che un'imbarcazione occupi un posto barca , ma solo in relazione all'effettivo conferimento dei rifiuti prodotti dalla nave al momento di lasciare il porto d'approdo (cfr. il combinato disposto dell'Allegato IV con l'art. 7, co.1).

E circa, infatti, la possibilità da parte degli Enti locali di introdurre una tassazione della superficie dei posti barca, indipendentemente dall'effettivo conferimento dei rifiuti prodotti dalla barca stessa, vi è da evidenziarsi che il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sezione prima, si è di recente espresso in senso negativo (Sent. n.828/2005).

Il caso, che risulta di interesse argomentativo, riguarda il Comune di Capri il quale aveva emanato due deliberazioni, in contrasto con quanto previsto all'art.52 del D.Lgs.446/1997.

La prima, del 28 marzo 2003, con la quale si modificava l'art. 9 del Regolamento che disciplina la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, prevedendo la tassazione della superficie dei posti barca e di quella delle imbarcazioni da diporto e dei natanti alla fonda nelle acque marine prospicienti il litorale; la seconda, di pari data, con la quale si è aggiunto al citato Regolamento l'art. 9 bis, con il quale si estendeva l'applicazione della tassa giornaliera di smaltimento dei citati rifiuti, prevista nell'art. 27 del Regolamento, anche alle medesime imbarcazioni ancorate ed in sosta nelle acque prospicienti le spiagge e le coste.

Entrambe le delibere sono state ritenute illegittimamente adottate, perché assunte in violazione di legge, in relazione all'art. 23 della

Costituzione, dell'art. 62 del D.Lgs.n. 507/93 e dell'art. 52 del D.Lgs.n. 447/97.

Si è posto, invero, un problema di violazione di riserva relativa di legge. L'art. 23 della Costituzione dispone che "nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge", così stabilendo una riserva di legge a carattere relativo, corrispondente ai principi classici delle democrazie liberali del "nullum tributum sine lege" e del "no taxation without representation", che consente che la legge demandi a fonti secondarie la disciplina di aspetti marginali della fattispecie tributaria entro determinati limiti intesi ad evitare che la discrezionalità connessa allo stesso esercizio del potere normativo secondario trasmodi in arbitrio.

Ciò significa che non è necessario che la prestazione imposta sia regolata interamente dalla legge, ma che la legge deve avere un contenuto minimo, al di sotto al quale la riserva non è rispettata.

In tale prospettiva, va ulteriormente ricordato che l'art. 62 del D.Lgs. n. 507/93 (sulla "Revisione ed armonizzazione.....della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.....") fissa il presupposto della tassa sui r.s.u. disponendo, al co.1, che "la tassa è dovuta per l'occupazione o la detenzione dei locali ed aree scoperte a qualsiasi uso adibiti, ad esclusione delle aree scoperte pertinenziali od accessori di civili abitazioni diversi dalle aree a verde, esistenti nelle zone del territorio comunale in cui il servizio è istituito e attivato.....".

Così definito e delimitato dal citato D.Lgs., il presupposto della tassa in esame deve ritenersi non suscettibile di modifiche con normazione secondaria che ne dilati l'ambito concettuale estendendolo a cose o beni diversi da quelli espressamente indicati dalla norma primaria.

Tale norma, altrimenti, sarebbe violata dalla disposizione regolamentare che, nella gerarchia delle fonti, è alla prima subordinata.

Viceversa, appare evidente che con le modifiche apportate con le delibere adottate dal Comune di Capri, quest'ultimo ha ampliato l'area di applicazione della tassa sui r.s.u., aggiungendo ai presupposti di tale tributo, indicati dalla norma primaria, un nuovo presupposto costituito da "imbarcazioni da diporto e natanti in rada".

Agendo in tale modo il Comune di Capri ha, quindi, violato la norma primaria che, indicando nominatim i beni costituenti la base imponibile del tributo aveva espressamente riservato a sé la relativa individuazione, precludendo ad altre fonti normative primarie determinazioni sul punto.

Ma vi è da aggiungere che la non tassabilità degli specchi d'acqua destinati a posti-barca era già stata affermata dalla ex Direzione Generale per la Finanza locale, con risoluzione ministeriale n. 1780 del 23 dicembre 1987, per ragioni di ordine logico, ancor prima che giuridico.

Infatti, su tali aree la presenza umana è strettamente connessa al solo stazionamento del natante; per cui le stesse potrebbero, per ipotesi, restare anche inutilizzate per l'intero periodo al quale si riferisce la tassazione o per buona parte del suddetto periodo.

E tale impostazione riceve conferma legislativa tramite il successivo D.Lgs. n. 446/1997 ("Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive.....nonché riordino della disciplina dei tributi locali") ed, in particolare, in base all'art. 52 di tale testo normativo, che, rubricato "Potestà regolamentare generale delle province e dei comuni", stabilisce, al co.1, che "Le province ed i comuni possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e dell'aliquota massima dei singoli tributi.....".

CONCLUSIONI

Rispetto al caso del Comune di Capri si può, pertanto, concludere nel senso che resta esclusa la possibilità di integrare i Regolamenti su aspetti fondamentali quali sono gli spazi su cui far gravare il tributo o i soggetti passivi di tali nuovi tributi, perché questi sono e restano quegli aspetti fondamentali della fattispecie impositiva la cui determinazione è attribuita alla legge statale, ai sensi dei richiamati testi normativi, ma soprattutto in relazione al dettato dell'art.23 della Costituzione.

In via più generale, rispetto al problema del raccordo tra la normativa introdotta dal Decreto Ronchi con quella prevista dal D.Lgs. 182/2003 per i rifiuti portuali, si può, invece, ribadire che le stesse, lontane dall'interferire tra di loro, si pongono in un rapporto di integrazione e specificazione, tale che per una compiuta disamina della gestione dei rifiuti portuali si richiede, comunque, una lettura comparativa del D.Lgs.n.

447/97.

