



Audizione sulla proposta di legge n. 1989

On. Cavandoli "Interpretazione autentica del comma 649 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, in materia di applicabilità della quota fissa della tassa sui rifiuti alle aree produttive di rifiuti speciali"

Presso la Commissione Finanze

della Camera dei deputati

Dott. Stefano Santalucia

Audizione Parlamentare

8 ottobre 2025

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

Vi ringraziamo per l'invito ad illustrare le valutazioni di Confindustria sulla proposta di legge a firma della Onorevole Cavandoli, avente ad oggetto l'inserimento nel nostro ordinamento di una norma di **interpretazione autentica** della disciplina della TARI, con specifico riguardo alle modalità di applicazione nei confronti delle aziende industriali.

In primo luogo, esprimiamo la nostra condivisione sul contenuto della proposta che ha il merito di chiarire i confini impositivi di un prelievo comunale destinato alla copertura integrale dei costi di gestione dei rifiuti urbani, risolvendo l'applicazione disomogenea che riscontriamo sul territorio nazionale e che genera un rilevante contenzioso tra Comuni ed imprese.

La proposta di legge, a nostro avviso, è allineata ai principi affermati in questi anni dalla prassi amministrativa e dalla giurisprudenza (sappiamo che i rappresentanti dell'ANCI nella loro audizione hanno citato un contrastante orientamento della Corte di Cassazione, sul quale mi soffermerò nella seconda parte del mio intervento), rafforzando l'obiettivo di assicurare uniformità interpretativa e stabilità normativa in un ambito che incide direttamente sulla competitività del sistema industriale nazionale.

Riteniamo, pertanto, corretta la scelta dei proponenti di elaborare una norma di interpretazione autentica e non innovativa in quanto la normativa TARI, approvata dal Parlamento nel 2013 in attuazione del disegno di federalismo fiscale municipale, prevede espressamente quale presupposto per l'applicazione del tributo locale il possesso o la detenzione *"sui locali e sulle aree scoperte **suscettibili di produrre rifiuti urbani**"* (art. 1, comma 641 della Legge n. 147 del 2013).

L'esclusione dalla base imponibile TARI delle aree di formazione dei rifiuti speciali viene ulteriore declinata in modo inequivoco nel successivo comma 649 dove si precisa che *"... **nella determinazione della superficie assoggettabile alla TARI non si tiene conto di quella parte di esse ove si formano, in via continuativa e prevalente, rifiuti speciali, al cui smaltimento sono tenuti a provvedere a proprie spese i relativi produttori, a condizione che ne dimostrino l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente**"*.

Tale principio è riaffermato anche dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, con la risoluzione n. 2/DF del 2014, dove tale esclusione viene giustificata dalla considerazione che sulle stesse aree si *"producono in via prevalente rifiuti speciali, in quanto la presenza umana determina la formazione di una quantità non apprezzabile di rifiuti urbani assimilabili. Conseguentemente, non può ritenersi corretta l'applicazione del prelievo sui rifiuti urbani alle superfici specificamente destinate alle attività produttive [...]".* Tale comportamento

*potrebbe, infatti, dare origine a una ingiustificata duplicazione di costi, poiché i soggetti produttori di rifiuti speciali, oltre a far fronte al prelievo comunale, dovrebbero anche sostenere il costo per lo smaltimento in proprio degli stessi rifiuti”.*

Nell’Audizione di ANCI è stato citato il comma 649 nella parte cui affida ai Comuni il compito di individuare, con regolamento, le aree di produzione di rifiuti speciali non assimilabili, nonché "i magazzini di materie prime e di merci funzionalmente ed esclusivamente collegati all'esercizio di dette attività produttive", alle quali non applicare TARI. In realtà, il MEF nella citata risoluzione n. 2/014 è stato precisato che i Comuni hanno solo il potere di individuare altre fattispecie escluse ma non possono **estendere l’applicabilità della TARI a superfici non tassabili alla luce della normativa nazionale<sup>1</sup>.**

In ogni caso , il potere dei Comuni di assimilare i rifiuti speciali prodotti dalle attività industriali ai rifiuti urbani, che aveva fino a quel momento consentito ai Comuni di richiedere un prelievo sui rifiuti speciali prodotti dalle imprese industriali, è stato abrogato per effetto delle modifiche apportate dal 1° gennaio 2021 al **“Codice dell’Ambiente” (D.lgs. n. 152 del 2006) con il D.lgs. n. 116 del 2020**, che ha recepito, rispettivamente, la Direttiva (UE) 2018/851 sui rifiuti e la Direttiva (UE) 2018/852 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

Con tali Direttive, l’Unione Europea ha voluto introdurre una *“summa divisio”* netta e non derogabile tra i rifiuti urbani, gestiti in regime di privativa pubblica, e i rifiuti della produzione, che restano a carico dei produttori e affidati a operatori privati autorizzati.

Tale distinzione è stata concepita proprio per evitare che i costi del servizio pubblico venissero impropriamente trasferiti sulle imprese industriali, come di fatto avveniva attraverso l’uso estensivo del potere di assimilazione. In questa prospettiva, il nuovo assetto normativo offre anche un orientamento utile a superare le incertezze derivanti dal ricorso ai soli codici CER come parametro di riferimento: l’interpretazione oggi più coerente è che la natura sostanziale e l’origine del rifiuto debbano prevalere rispetto a una mera classificazione formale. Ne discende un principio di equità e proporzionalità nell’applicazione dei prelievi, che pone al riparo il sistema industriale da oneri impropri e garantisce coerenza con gli obiettivi europei di economia circolare.

---

<sup>1</sup> Limiti alla potestà regolamentare dei Comuni: l’individuazione e la definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e dell’aliquota massima dei tributi spetta alla legge dello Stato (art 52 D.Lgs n. 446/1997).

Ciò è stato ribadito anche **dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato italiana nella Relazione per la predisposizione della Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza 2021**, nella misura in cui ha censurato la tendenza dei Comuni ad effettuare improprie estensioni della privativa, di natura verticale o orizzontale, del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani e, di conseguenza, anche del perimetro di assoggettabilità della TARI.

L’impatto dirimente delle modifiche del Codice dell’ambiente sulla disciplina TARI è stato riconosciuto anche dalla **circolare interpretativa n. 37259, emanata il 12.4.2021 dal Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica o MASE (ex MITE) in condivisione col Ministero dell’Economia e delle Finanze**, nella quale è stata affermata la totale esclusione dall’applicazione della TARI delle superfici dove avviene la lavorazione industriale, compresi i magazzini di materie prime, di merci e di prodotti finiti, sia con riferimento alla quota fissa che alla quota variabile.

Da ultimo, il **Consiglio di Stato** (sentenza n. 6266 del 27/6/2023) ha definitivamente chiarito che le **aree o i locali destinati specificatamente alla produzione e all’attività di lavorazione industriale sono generative di rifiuti speciali e, come tali, sottratte al prelievo della TARI**. Con tale sentenza viene riconosciuto espressamente che l’attività industriale altro non è che un processo che parte dallo stoccaggio delle materie prime, comprende la lavorazione e arriva sino allo stoccaggio e magazzinaggio dei prodotti finiti, e il “funzionalmente collegato” precedentemente citato, viene definitivamente cristallizzato ex ante per le attività industriali.

Purtroppo, questo quadro normativo e giurisprudenziale, chiaro tanto a livello nazionale quanto unionale, continua a essere disatteso da alcuni Comuni, che ancora oggi richiedono alle imprese il versamento della quota fissa della TARI sull’intera superficie dello stabilimento, ricomprendendo impropriamente anche le aree di lavorazione e i magazzini strettamente funzionali all’attività produttiva.

Tali richieste vengono giustificate dagli Enti locali sulla base dell’orientamento espresso dalla Corte di Cassazione in alcune ordinanze (ordinanza n. 13455/2024) che però, sembrano essere state considerate solo nella parte dispositiva, senza una adeguata lettura

sistematica, né un corretto inquadramento nell'evoluzione normativa dei prelievi comunali destinati alla copertura dei costi per la raccolta dei rifiuti urbani<sup>2</sup>.

La Suprema Corte sosterebbe che la “quota fissa” della TARI sia dovuta sull'intera superficie dello stabilimento per **ragioni solidaristiche**, in quanto destinata a finanziare i costi essenziali e generali di investimento e servizio nell'interesse dell'intera collettività (indipendentemente dalla qualità e quantità dei rifiuti urbani conferiti al servizio pubblico) – una posizione peraltro espressa con riferimento a un quadro normativo anteriore alla riforma introdotta dal D.lgs. n. 116 del 2020 (es. ordinanza n. 13455 è relativa all'annualità 2017).

Ciò ha portato alcuni Comuni, che nei loro regolamenti avevano escluso dalla TARI le aree industriali in conformità agli orientamenti del MEF e MASE del 2021, a richiedere alle nostre imprese per le annualità passate il versamento della quota fissa della TARI.

In buona sostanza le imprese sono chiamate dai Comuni a dover contribuire alla TARI sulla base di un orientamento giurisprudenziale non riferibile ai regolamenti attualmente vigenti.

Premessi i profili di dubbia legittimità di tale operato, osserviamo come il rischio (paventato dai rappresentanti dell'ANCI nella scorsa audizione) che l'accoglimento della norma di interpretazione autentica possa produrre un problema di **coperture finanziarie** per i Comuni tenuti ai rimborsi di tali somme, per tali fattispecie sia inesistente. I Comuni restituirebbero somme il cui pagamento era né previsto nel regolamento originario, né considerato nel piano finanziario di copertura del servizio comunale, **ma si tratterebbe della restituzione di un “extragettito TARI”**.

Come osservato da autorevoli esperti di fiscalità locale (Prof. Luigi Lovecchio, *Tari per i rifiuti speciali, la Cassazione travalica il dettato normativo*) la tesi solidaristica portata avanti dai Comuni, ove accolta, porterebbe a trasformare la TARI, da tassa per il servizio di raccolta dei rifiuti urbani, (commisurata alla fruibilità teorica del medesimo servizio), in nuova imposta

---

<sup>2</sup> Vale la pena ricordare che, nel corso degli anni, sono stati introdotti i seguenti tributi comunali:

- TARSU (Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani - D.lgs. n. 507 del 1993);
- TIA1 (Tariffa di igiene ambientale - D.lgs. n. 22 del 1997);
- TIA2 (Tariffa integrata ambientale - D.lgs. n. 152 del 2006);
- TARES (Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi - DL n. 201 del 2011);
- TARI (Tassa rifiuti) - tributo che è una componente dell'imposta unica comunale (IUC) insieme con l'imposta municipale propria (IMU) e il tributo per i servizi indivisibili (TASI) , poi assorbita nell'IMU.

patrimoniale (duplicando l'IMU), il cui indice di capacità contributiva richiesto dall'art. 53 della Costituzione, sarebbe da individuarsi nelle dimensioni patrimoniali dell'attività produttiva.

In buona sostanza, **le imprese industriali si troverebbero a subire un doppio prelievo patrimoniale, la quota fissa TARI oltre all'IMU**; entrambe imposte calcolate sul patrimonio immobiliare e destinate alla copertura dei servizi indivisibili resi dai Comuni, con un evidente fenomeno di doppia imposizione sul medesimo presupposto giuridico.

Vorrei ricordare che **le imprese industriali attualmente già pagano la TARI sulle superfici dello stabilimento in cui si producono rifiuti urbani** (es. mense aziendali, uffici, spogliatoi del personale, ecc.), che costituiscono una parte ridotta dello stabilimento produttivo. Applicare la tariffa fissa sull'intera superficie dello stesso stabilimento, includendo anche le aree dove si producono rifiuti speciali, comporterebbe un prelievo sproporzionato rispetto all'effettivo ricorso al servizio comunale, e una **duplicazione di costi** rispetto a quelli già assolti per lo smaltimento dei rifiuti speciali tramite soggetti specializzati.

Un **esempio concreto riguarda il settore della ceramica**, dove all'inizio del 2024 sono stati emessi avvisi di accertamento relativi alle annualità 2018-2020, volti a imporre il pagamento della quota fissa della TARI anche sulle aree escluse dalla tassazione, come i reparti produttivi e i magazzini connessi alla lavorazione industriale. L'iniziativa ha comportato un incremento di circa 8 volte le somme pagate a titolo di TARI sulle aree produttive di rifiuti urbani (mense aziendali, uffici, ecc.). Le imprese ceramiche del territorio, inoltre, già versano somme rilevanti a titolo di TARI per le superfici non produttive di rifiuti speciali e hanno da tempo introdotto pratiche virtuose di recupero degli scarti di lavorazione, con percentuali che superano il 90%.

Tale nuovo tributo di origine "giurisprudenziale", oltre a sollevare dubbi sul rispetto della riserva di legge previsto dall'art. 23 della Costituzione, **risulterebbe incompatibile con il principio comunitario "chi inquina paga", sancito dall'articolo 191 del TFUE**. Secondo tale principio – che costituisce un pilastro generale della politica ambientale europea e trova applicazione in una molteplicità di ambiti – il costo dello smaltimento dei rifiuti deve essere posto a carico degli stessi produttori, nel rispetto della "proporzionalità" tra i costi sostenuti per il servizio ed i volumi o la natura dei rifiuti prodotti".

La tesi della TARI solidaristica, oltre a determinare uno svantaggio competitivo per le imprese industriali italiane rispetto a quelle manifatturiere degli altri Stati membri, rappresenterebbe anche una **deviazione rispetto agli obiettivi della riforma fiscale federalista**. Un'impostazione di questo tipo finirebbe infatti per scaricare impropriamente i costi delle utenze domestiche sulle imprese, senza alcun meccanismo che incentivi le autorità locali a migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi resi ai cittadini.

In questa prospettiva, occorre spostare il baricentro del dibattito **dal tema del gettito a quello dell'efficienza del servizio**. L'attuale frammentazione nella gestione dei rifiuti comporta costi più elevati e livelli di qualità disomogenei sul territorio; è quindi necessario incentivare le aggregazioni tra Comuni limitrofi, così da ottenere **economie di scala**, razionalizzare le risorse e garantire una gestione più trasparente ed uniforme.

Parallelamente, non possiamo eludere un nodo strutturale del nostro Paese: **la carenza di capacità impiantistica**. Senza un adeguato sviluppo e ammodernamento degli impianti, la raccolta dei rifiuti rischia di tradursi in inefficienza e maggiori costi, mentre un piano impiantistico moderno e diffuso permetterebbe di chiudere davvero il ciclo dei rifiuti, trasformandoli in risorsa e riducendo la dipendenza dall'estero. In questo senso, è apprezzabile lo sforzo avviato con il PNRR per l'economia circolare, che ha destinato risorse a nuovi progetti impiantistici, ma resta necessario rafforzarne ulteriormente la portata e garantirne una piena attuazione.

Questo approccio è tanto più rilevante se si considera **la traiettoria virtuosa già intrapresa dall'Italia in materia di economia circolare**: il nostro Paese vanta una produttività delle risorse nettamente superiore alla media europea e tassi di riciclo tra i più alti dell'UE, con il 53% dei rifiuti urbani e l'84,5% dei rifiuti speciali. L'economia circolare rappresenta oggi il 2,7% del valore aggiunto nazionale e impiega oltre 600 mila addetti, confermandosi una leva strategica di competitività e sviluppo. Proprio per questo è essenziale che le risorse delle imprese non vengano disperse in oneri fiscali impropri, ma destinate a investimenti in innovazione, sostenibilità e nuova capacità impiantistica, così da consolidare un percorso che è al tempo stesso ambientale ed economico.

In conclusione, riteniamo importante che il Parlamento approvi la proposta di legge in esame per **dare certezze** alle imprese industriali residenti, **evitare svantaggi competitivi** rispetto alle imprese manifatturiere di altri Stati membri e rispettare i **dettati costituzionali ed unionali**, senza fare passi indietro rispetto agli **obiettivi di economia circolare** che il nostro Paese si è impegnato a raggiungere e a cui le imprese aderiscono con impegno e investimenti.