PRIULA
CONSIGLIO DI BACINO
DI TREVISO

Dai rifiuti assimilati ai rifiuti simili: cosa cambia?

aggiornamento normativo su alcune questioni d.lgs. 116/2020

PRIULA
CONSIGLIO DI BACINO
DI TREVISO

Sommario

1. *Dai rifiuti assimilati ai rifiuti simili*
2. *La quota fissa delle UND che producono rifiuti speciali*
3. *L'autonomo avvio a recupero dei rifiuti simili delle UND*

Il venir meno della competenza comunale/d'ambito

La nuova denominazione (rifiuti simili) che identifica i rifiuti urbani prodotti dalle UND è innanzitutto indicativa della **nuova competenza** in tale materia: non più i regolamenti comunali o d'ambito, ma la norma nazionale (e ancor prima la direttiva europea).

Le parti dei regolamenti comunali o d'ambito dedicate all'assimilazione sono diventate giuridicamente nulle (sopravvenuta incompetenza assoluta).

non necessario ma opportuno dunque un intervento di revisione ai regolamenti per dare ordine e certezza alla materia.

La nuova denominazione sembra dare anche una **maggiore importanza al criterio qualitativo** (che diviene l'unico parametro): la provenienza non domestica NON costituisce un ostacolo alla gestione all'interno del circuito dei rifiuti urbani quando i rifiuti sono comunque «simili per natura e composizione ai rifiuti domestici».

Questa considerazione può costituire un utile criterio interpretativo per alcuni dubbi sollevati dal recepimento italiano.

Direttiva 851/2018
i rifiuti simili

La direttiva 851/2018, a differenza del legislatore italiano, si limita a porre (nuovo art. 3 Direttiva 2008/98/CE) un **criterio generale** [l'essere «simili per natura e composizione ai rifiuti domestici»] e fornire **alcuni criteri interpretativi ed esempi** (considerando n. 10):

«I rifiuti urbani sono definiti come rifiuti domestici e rifiuti provenienti da altre fonti, come per esempio la vendita al dettaglio, l'amministrazione, l'istruzione, i servizi del settore della sanità, gli alloggi, i servizi dell'alimentazione e altri servizi e attività, che, per natura e composizione, sono simili ai rifiuti domestici. Pertanto, i rifiuti urbani dovrebbero comprendere, tra l'altro, i rifiuti della manutenzione del verde pubblico, come foglie, sfalci d'erba e potature di alberi, nonché i rifiuti risultanti dalla pulizia dei mercati e dalla nettezza urbana, come il contenuto dei cestini portarifiuti e la spazzatura, a eccezione dei materiali come la sabbia, la roccia, i fanghi o la polvere. Occorre che gli Stati membri provvedano a che i rifiuti prodotti da grandi attività commerciali e industriali che non sono simili ai rifiuti domestici non rientrino nell'ambito di applicazione della nozione di rifiuti urbani.(..)

Non c'è un'esclusione assoluta: le attività commerciali e industriali possono produrre rifiuti simili ai domestici.

Occorre intendere i rifiuti urbani come corrispondenti ai tipi di rifiuti figuranti nel capitolo 15 01 e nel capitolo 20, a eccezione dei codici 20 02 02, 20 03 04 e 20 03 06 (..) + i rifiuti urbani sottoposti a trattamento e contrassegnati con i codici di cui al capitolo 19 (..). »

Direttiva 851/2018
i rifiuti NON simili

Sono rifiuti non simili (quindi **speciali per definizione normativa**):

a. i rifiuti della produzione, dell'agricoltura, della silvicoltura, della pesca, delle fosse settiche, delle reti fognarie e degli impianti di trattamento delle acque reflue, ivi compresi i fanghi di depurazione, i veicoli fuori uso o i rifiuti da costruzione e demolizione (nuovo art. 3, punto 2-ter, direttiva 2008/98/CE);

b. i rifiuti contrassegnati da capitoli diversi dal 15 01, i rifiuti corrispondenti ai codici 20 02 02, 20 03 04 e 20 03 06» (Considerando n. 10).

+ precisazione sui «**rifiuti da costruzione e demolizione**»: sebbene tale definizione si riferisca ai rifiuti risultanti da attività di costruzione e demolizione in senso generale, essa comprende anche i rifiuti derivanti da attività secondarie di costruzione e demolizione fai da te effettuate nell'ambito del nucleo familiare. I rifiuti da costruzione e demolizione dovrebbero essere intesi come corrispondenti ai tipi di rifiuti di cui al capitolo 17 (Considerando n. 11).

D.lgs. 116/2020
i rifiuti simili

Il legislatore italiano non si limita a positivizzare il criterio generale della direttiva (l'essere simili ai rifiuti domestici) ma aggiunge l'ulteriore duplice condizione di rientrare in due elenchi:

- L-quater: 24 codici CER (elenco esaustivo)
- L-quinquies: 29 categorie di attività + 1 (elenco quasi esaustivo)

Inoltre, riscrive elenco rifiuti speciali dell'art. 184, co. 3

CAOS INTERPRETATIVO: il più dibattuto (forse) quello delle utenze che ricadono nella ex categoria 20 DPR 158/99 (Attività industriali con capannoni di produzione): l'esclusione della categoria è totale, ma nell'elenco dell'art. 184, co. 3 la classificazione tra i rifiuti speciali è parziale (se diversi da quelli del comma 2, ossia dai simili).

Tutta italiana l'esclusione delle attività agricole connesse (es. agriturismi, cantine): ma è conforme al criterio generale europeo dell'esser simile per natura e composizione ai rifiuti domestici?

PRIULA
CONSIGLIO DI BACINO
DI TREVISO

1. *Dai rifiuti assimilati ai rifiuti simili*
2. ***La quota fissa delle UND che producono rifiuti speciali***
3. *L'autonomo avvio a recupero dei rifiuti simili delle UND*

La quota fissa delle UND che producono rifiuti speciali

La giurisprudenza più recente risulta unanime nel dare una **risposta positiva**:

Cassazione, sez. V, ordinanza n. 14038 del 23-05-2019 (TIA 1)

Cassazione, sez. V, ordinanza n. 5360 del 27-02-2020 (TIA 1)

Cassazione, sez. V, sentenza n. 8088 del 23-04-2020 (TARI)

NB. **Presupposto della TIA 1 è diverso da quello della TIA 2 e TARI (tributo e corrispettiva)**

TIA 1: la tariffa è dovuta da chiunque occupi oppure conduca locali, o aree scoperte ad uso privato non costituenti accessorio o pertinenza dei locali medesimi, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale. (art. 49, co. 3, d.lgs. 22/1997)

TARI: La TARI è dovuta da chiunque possieda o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, **suscettibili di produrre rifiuti urbani**. (art. 1, co. 642, Legge 147/2013)

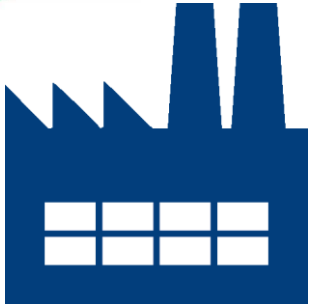
La quota fissa delle UND che producono rifiuti speciali

In regime TARI, dunque, non basta l'occupazione/detenzione di immobili ma occorre anche che questi siano suscettibili di produrre rifiuti urbani.

Una riflessione interessante: **rifiuti interni e rifiuti esterni**

«*la TIA, a differenza della TARSU, ha la funzione di coprire il costo dei servizi di smaltimento concernenti i* ***rifiuti*** *non solo* ***interni****, cioè prodotti o producibili dal singolo soggetto passivo che può avvalersi del servizio, ma anche* ***esterni****, quali i «rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche e soggette ad uso pubblico», e quindi deve coprire anche le pubbliche spese afferenti ad un servizio indivisibile, reso a favore della collettività*» (punto1.2 ordinanza 14038/2019).

La quota fissa delle UND che producono rifiuti speciali



CASO 1:

UND che producono entrambe le tipologie di rifiuti urbani (interni ed esterni)

↓

quota fissa «ordinaria»

CASO 2:

UND che producono, in tutto o in parte, solo una tipologia di rifiuti urbani (gli esterni)

↓

Quota fissa «corretta»

La quota fissa delle UND che producono rifiuti speciali

La posizione del MEF (Sole24Ore, Norme e tributi, 01-02-2021)

Quesito: **le attività industriali sono tenute al pagamento della quota fissa**?

Risposta: (..) *dalla lettura combinata delle norme emerge che le attività industriali possono essere produttive sia di rifiuti urbani che di rifiuti speciali. Per definire correttamente il perimetro di applicazione della TARI per le attività industriali è quindi necessario individuare le superfici che producono rifiuti speciali e quelle che, invece, producono rifiuti urbani. Alla luce del quadro normativo delineato, si ritiene che possano considerarsi produttive di rifiuti speciali le superfici di lavorazione industriale, le quali sono conseguentemente escluse dall'applicazione della TARI.*

Allo stesso modo devono escludersi le superfici ove, a norma del comma 649 dell'articolo 1 della legge 147 del 2013, si formano, in via continuativa e prevalente, rifiuti speciali nonché i magazzini di materia prime e di merci funzionalmente ed esclusivamente collegati all'esercizio di attività produttive di rifiuti speciali.

Resta impregiudicata, invece, l'applicazione della TARI, sia per la quota fissa che per la quota variabile, in riferimento alle superfici produttive di rifiuti urbani, come, ad esempio, mense, uffici, servizi, depositi o magazzini, non essendo funzionalmente collegati alle attività produttive di rifiuti speciali.

PRIULA
CONSIGLIO DI BACINO
DI TREVISO

1. *Dai rifiuti assimilati ai rifiuti simili*
2. *La quota fissa delle UND che producono rifiuti speciali*
3. ***L'autonomo avvio a recupero dei rifiuti simili delle UND***

L’autonomo avvio a recupero dei rifiuti simili da parte delle UND

Art. 198, co. 2-bis	Art. 238, co. 10	Art. 1, co. 649, legge 147/2013
Le utenze non domestiche possono conferire al di fuori del servizio pubblico i propri rifiuti urbani previa dimostrazione di averli **avviati al recupero** mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi. **Tali rifiuti sono computati ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani**.	Le utenze non domestiche che producono rifiuti simili che li conferiscono al di fuori del servizio pubblico e dimostrano di averli **avviati al recupero** mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti; le medesime utenze effettuano la scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato per un periodo non inferiore a cinque anni, salva la possibilità per il gestore del servizio pubblico, dietro richiesta dell'utenza non domestica, di riprendere l'erogazione del servizio anche prima della scadenza quinquennale.	Per i produttori di rifiuti speciali assimilati agli urbani, nella determinazione della TARI, il comune disciplina con proprio regolamento riduzioni della quota variabile del tributo proporzionali alle quantità di rifiuti speciali assimilati che il produttore dimostra di aver **avviato al riciclo,** direttamente o tramite soggetti autorizzati

Avvio a recupero di rifiuti simili UND (art. 198, co. 2-bis)

Sul piano del perimetro del servizio pubblico non c'è alcuna variazione: la facoltà per le UND di non conferire i rifiuti assimilati (ieri) e simili (oggi) al servizio pubblico, se avviati recupero, era ed è riconosciuta nel nostro ordinamento sin dal decreto Ronchi.
Il riconoscimento espresso all'interno dell'articolo 198 dà (solo) maggiore risalto.
La novità non riguarda la facoltà in sé, ma il fatto che questi rifiuti rimangono qualificati come urbani ad ogni effetto, ivi compreso quello del raggiungimento degli obiettivi ambientali: «*Tali rifiuti sono computati ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani*.»

non è più solo una questione «privata» di riduzione tariffaria: l'utenza che diventa autonoma, in tutto o in parte, dal servizio pubblico concorre direttamente al raggiungimento degli obiettivi ambientali.

Regole diverse per l'avvio a recupero ex art. 238 e l'avvio a riciclo ex art. 1, co. 649 dei rifiuti simili

1. L'avvio a recupero ex art. 238, co. 10, D.lgs. 152/2006

«le UND che producono rifiuti simili e li conferiscono al di fuori del servizio pubblico sono **escluse** dalla componente tariffaria rapportata alla quantità di rifiuti conferiti»

art. 5, co. 2 DPR 158/99: per le UND la parte variabile della tariffa è rapportata alla quantità di rifiuti conferiti.

componente tariffaria rapportata alla quantità di rifiuti conferiti = parte variabile

2. L'avvio a riciclo ex art. 1, co. 649, secondo periodo, Legge 147/2013:

le UND che conferiscono i loro rifiuti urbani fuori dal servizio pubblico e dimostrano l'avvio a riciclo hanno diritto ad una riduzione proporzionale della quota variabile secondo le regole stabilite nei locali regolamenti tariffari.

Le due regole a confronto: convivono o una delle due prevale abrogando l'altra?

Art. 238, co. 10
UND che conferiscono i loro rifiuti urbani fuori dal servizio pubblico e dimostrano **avvio a recupero** sono **escluse** dalla parte variabile

1. Rileva il **recupero**
2. Rileva **solo l'autonomia totale** dal servizio pubblico
3. **Durata minima di 5 anni**
4. la conseguenza è sempre **l'abbattimento totale della quota variabile**

Art. 1, co. 649 secondo periodo: UND che conferiscono i loro rifiuti urbani fuori dal servizio pubblico e dimostrano l'avvio a riciclo hanno diritto ad una riduzione proporzionale della quota variabile

1. Rileva il **riciclo**
2. **L'autonomia dal servizio può essere parziale;**
3. **Non ci sono limiti temporali minimi;**
4. La conseguenza è la **riduzione proporzionale quota variabile**

Le prime risposte: le due regole convivono (MEF su Sole24Ore Norme e Tributi 01-02-2021)

Sulla base della lettura combinata degli articoli 198 e 238 si chiede:
- Primo quesito: se l'uscita dal pubblico servizio possa operare con riferimento a tutte le frazioni di rifiuto urbano prodotte dall'utenza non domestica (carta, plastica, eccetera), oppure se l'azienda può chiedere di uscire dal servizio pubblico producendo anche un contratto relativo ad una sola frazione di rifiuto;
- Secondo quesito: nel caso in cui l'azienda non possa uscire dal servizio pubblico se non contrattualizzando tutte le frazioni di rifiuto urbano, se il Comune sia tenuto a riscrivere il proprio regolamento per trasformare la riduzione della parte variabile della tariffa ancorata ai rifiuti speciali assimilati (ex articolo 1, comma 649, legge 147/2013), non più presenti nel 2021 in riduzione per rifiuti urbani "simili" avviati al recupero, in modo tale da riconoscere comunque non solo alle aziende una riduzione proporzionale della parte variabile, ma anche di continuare a permettere l'azzeramento della parte variabile senza che sia necessario uscire dal pubblico servizio.

Pertanto, stante il diverso ambito applicativo delle norme riportate, che investe esclusivamente la parte variabile e che quindi non dovrebbe comportare in ogni caso la totale esclusione dal pubblico servizio, si ritiene che le stesse debbano essere contenute nel regolamento comunale, ciascuna secondo le proprie specificità, con la conseguente necessità di adeguare il regolamento stesso al nuovo quadro normativo.
In altri termini, se un'utenza non domestica intende sottrarsi al pagamento dell'intera quota variabile, deve avviare al recupero i propri rifiuti urbani per almeno cinque anni, come stabilito dal comma 10 dell'articolo 238 del Tua.
Se, invece, l'utenza non domestica vuole restare nel solco della previsione del comma 649 dell'articolo 1 della legge 147 del 2013, tenendo conto di quanto disciplinato dal regolamento comunale, la stessa può usufruire di una riduzione della quota variabile del tributo proporzionale alla quantità di rifiuti urbani che dimostra di aver avviato al riciclo, direttamente o tramite soggetti autorizzati, senza sottostare al vincolo di cinque anni fissato dal predetto comma 10.

La regolamentazione dei tempi e delle condizioni per l'autonomo avvio a recupero (e riciclo)

Il legislatore nazionale ha dettato soltanto una regola operativa:

L'UND deve dimostrare l'avvio a recupero mediante «attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero».

Mancano le altre regole:

- Quali documenti occorre presentare per poter avvalersi della facoltà dell'art. 238? E del comma 649?
- Come coniugare la facoltà dell'utenza con le esigenze organizzative del servizio pubblico? Ci sono finestre temporali oppure è una facoltà esercitabile in qualsiasi momento?
- Chi è il soggetto, UND oppure gestore del servizio pubblico, tenuto alla comunicazione dei quantitativi di rifiuti simili avviati autonomamente a recupero (e riciclo)?

Chi deve/può decidere tali regole?

L’esempio della Regione Emilia Romagna

Art. 14

Disposizioni in merito al servizio di gestione dei rifiuti urbani

1. Il presente articolo persegue la finalità di assicurare una gestione ordinata e omogenea del servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani nell’ambito territoriale regionale in attuazione delle disposizioni del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

2. Le utenze non domestiche che intendono conferire i propri rifiuti urbani avviandoli al recupero al di fuori del servizio pubblico ai sensi dell’articolo 238, comma 10, del decreto legislativo n. 152 del 2006, devono comunicarlo al comune e all’affidatario del servizio pubblico dell’ambito gestionale di riferimento entro il 30 settembre di ciascun anno con effetti a decorrere dall’anno successivo, indicando i quantitativi dei rifiuti da avviare a recupero, distinti per codice EER e stimati sulla base dei quantitativi prodotti nell’anno precedente, nonché la durata del periodo, non inferiore a cinque anni, per cui si intende esercitare tale opzione. Alla comunicazione deve essere allegata idonea documentazione, anche nella modalità dell’autocertificazione, comprovante l’esistenza di un accordo contrattuale con il soggetto che effettua l’attività di recupero dei rifiuti. Dette utenze sono escluse dalla sola corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti.

L’esempio della regione Emilia Romagna

3. Le utenze non domestiche che intendono riprendere ad usufruire del servizio pubblico prima della scadenza del periodo di esercizio dell’opzione, devono comunicarlo, entro il 30 settembre di ciascun anno, con effetti a decorrere dall’anno successivo, al comune e all’affidatario del servizio che riprende la gestione qualora ciò non comporti un disequilibrio sull’organizzazione del servizio con riferimento alle modalità e ai tempi di svolgimento dello stesso.

4. Entro il 28 febbraio di ciascun anno l’utenza non domestica di cui al comma 2 deve comunicare, al comune e al gestore del servizio pubblico di riferimento, i quantitativi dei rifiuti urbani avviati a recupero nell’anno precedente dando specifica evidenza a quelli avviati a riciclo. Il comune, ovvero il gestore del servizio pubblico per i comuni nei quali è applicata la tariffa puntuale corrispettiva di cui all’articolo 1, comma 668 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2014), è tenuto a rendicontare tali informazioni alla Regione e all’Agenzia Territoriale dell’Emilia-Romagna per i Servizi Idrici e Rifiuti (ATERSIR) entro il 30 aprile di ciascun anno.

Art. 15

Disposizione transitoria

1. Con riferimento all’anno 2021 la comunicazione di cui all’articolo 14, comma 2, è effettuata entro il 31 marzo.

Alcune riflessioni

1. I regolamenti comunali/d'ambito possono disciplinare questi aspetti?
L'art. 1, comma 649, Legge 147/2013 prevede espressamente la potestà regolamentare, ancorché ai (soli) fini tariffari..
Potrebbe essere più appropriato il regolamento tecnico.
E la pianificazione regionale? Visto che gli utenti diventano protagonisti diretti dell'avvio a recupero, potrebbero essere anche destinatari diretti di alcune norme..

2. E' corretto che i costi (e la responsabilità) sui dati ambientali di chi legittimante sceglie di diventare autonomo, in tutto o in parte, dal servizio pubblico ricadono sul servizio pubblico?

GRAZIE

Monica Bettiol
email: monica.bettiol@priula.it