

Prot.n.p74165

Roma, 20 marzo 2014

Egr. Dott. Gian Luca Galletti
*Ministro dell'Ambiente, della Tutela
del Territorio e del Mare*
Via Cristoforo Colombo, 44
00147 ROMA

E p.c. Spett. AUTORITÀ GARANTE DELLA
CONCORRENZA E DEL MERCATO
*Direzione Energia e Industria di Base
della Direzione Generale Concorrenza*
Piazza G. Verdi, 9
00198 ROMA

Alla c.a. dott. Alessandro Noce

Oggetto: Revoca Circolare ministeriale n. 1/2014 del 13 febbraio 2014 – prot. 3374/GAB - Regime tariffario per i rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero.

Con riferimento alla circolare in oggetto di cui alla nota 13 febbraio 2014, prot. n. 3374/GAB di codesta spettabile Amministrazione, le scriventi Associazioni Federmacero ed Unionmaceri evidenziano quanto segue.

➤ **Criteri per l'assimilazione dei rifiuti speciali e problematiche connesse ante L. n. 147/2013**

Il concetto di assimilazione nasce, come è noto, con l'art. 4 del D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, ma è l'art. 60 del D.Lgs. 14 dicembre 1993, n. 507 a stabilire che i rifiuti urbani derivanti da attività artigianali, commerciali e di servizi potevano essere assimilati ai rifiuti solidi urbani con apposito Regolamento comunale, in rapporto alla quantità ed alla qualità dei rifiuti stessi.

Con l'entrata in vigore del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. "decreto Ronchi"), è stato fissato il regime di privativa a favore dei Comuni per la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati. La definizione di rifiuti speciali era contenuta nell'art. 7, comma 3, del Decreto Ronchi, mentre l'assimilazione era demandata, per qualità e quantità dei rifiuti speciali non pericolosi, ai fini della raccolta e dello smaltimento, ad appositi regolamenti, a norma dell'art. 21, comma 2, lett. g), dello stesso Decreto. Tra i rifiuti speciali erano (e sono) palesemente catalogati quelli provenienti da attività agricole, da lavorazioni industriali, da lavorazioni artigianali, da attività commerciali, da attività di servizio.

Alcune precisazioni in tema di tassazione sono state poi indicate dal Ministero delle Finanze nella propria nota **Circolare 7 maggio 1998, n. 119/E**, avente ad oggetto *Tassa per lo smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati. Abrogazione dell'art. 39 della Legge 22 febbraio 1994, n. 146*. (Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 107 del 11 maggio 1998).

La materia si è ulteriormente evoluta fino all'emanazione del **D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Testo Unico Ambientale)**, che per quanto qui interessa:

- all'art. 184, comma 3, riporta la catalogazione dei rifiuti speciali;
- all'art. 198, comma 2, dispone che i Comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani, stabilendo in particolare, lett. g), *“l'assimilazione, per qualità e quantità dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, secondo i criteri di cui all'art. 195, comma 2, lett. e), ferme le definizioni di cui all'art. 184, comma 2, lett. c) e d)”*, queste ultime riferite ai rifiuti da lavorazioni industriali e da attività commerciali.
- all'art. 195, comma 2, lett. e), nel testo riscritto dall'art. 2, comma 26, lett. a), del D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, stabilisce che sono di competenza dello Stato *“la determinazione dei criteri qualitativi e quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani”*. Tali criteri avrebbero dovuto essere definiti da codesta rispettabile Amministrazione con Decreto che al momento non risulta emanato (in sua assenza, si continuano ad applicare gli indirizzi forniti con la precitata Deliberazione del Comitato interministeriale per i rifiuti del 27 luglio 1984). Nel frattempo il **D.L. 6 dicembre 2011, n. 201**, convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, ha disposto (con l'art. 14, comma 46) che *“a decorrere dal 1° gennaio 2013 sono soppressi tutti i vigenti prelievi relativi alla gestione dei rifiuti urbani, sia di natura patrimoniale sia di natura tributaria, compresa l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza”*.

La presenza di un quadro normativo tutt'altro che chiaro ed univoco ha inciso negativamente favorendo lo sviluppo, da un lato, di criticità nei meccanismi di calcolo della tassa o tariffa da applicare; dall'altro lato, di prassi commerciali e di ritiro dei materiali che potenzialmente possono confondere tra rifiuti speciali assimilabili agli urbani e rifiuti speciali *tout court*, creando situazioni lesive della concorrenza sul mercato dei rifiuti speciali.

La questione è stata oggetto di attenzione anche da parte **dell'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato**: nell'ambito dell'Indagine Conoscitiva riguardante il settore dei rifiuti da imballaggio (IC26) conclusa in data 3 luglio 2008 e, più di recente, all'interno della Nota 29 marzo 2012 n. AS922. In quell'occasione l'Autorità osservò come l'assimilazione dei rifiuti speciali provenienti da attività industriali/commerciali/artigianali sia suscettibile di determinare rilevanti squilibri concorrenziali, atteso che le Amministrazioni comunali tenderebbero ad ampliare il novero dei rifiuti assimilati, con conseguente sottrazione *“dal gioco concorrenziale di tipologie di rifiuti speciali, le cui attività di raccolta e smaltimento dovrebbero essere lasciate agli operatori attivi nella gestione dei rifiuti speciali sulla base di rapporti contrattuali con i produttori di questi”*.

Tenuto conto di ciò, nelle conclusioni della richiamata Indagine Conoscitiva, l'Autorità aveva raccomandato *“alle istituzioni una seria riconsiderazione dell'istituto della cd assimilazione ... (con) l'auspicio che si possa addivenire alla formulazione dell'atto ministeriale previsto dall'articolo 195, comma 2, del Decreto Legislativo n. 152/06, che stabilisca in maniera univoca i criteri per l'assimilabilità ai rifiuti urbani, al fine di definire gli ambiti di discrezionalità delle Amministrazioni comunali nell'individuare quantità e qualità delle tipologie di rifiuti speciali da assimilare ai rifiuti urbani, così come previsto dall'articolo 198, comma 2, lettera g), del Decreto Legislativo n. 152/06”*.

A tal riguardo, non si può che condividere l'auspicio dell'AGCM come d'altro canto affermare la vigenza - se non altro in attesa dell'emanazione del suddetto Decreto Ministeriale - dei due criteri necessari a definire i confini entro cui l'assimilazione regolamentata a livello comunale può dirsi legittima, non a caso ripresi anche dalla **Suprema Corte**: *“(…) in tema di tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, la dichiarazione di assimilazione dei rifiuti speciali non pericolosi a quelli urbani, prevista dal D.Lgs. n. 22 del 1997, art. 21, comma 2, lett. g), postula la concreta individuazione delle caratteristiche, non solo qualitative, ma anche quantitative dei rifiuti speciali soggetti a lavorazione da parte degli Enti comunali. E' del tutto evidente, infatti, che l'impatto igienico ed ambientale di un materiale di scarto, quale è quello che*

connota le materie costituenti rifiuti speciali non pericolosi, non può essere correttamente valutato - in conformità ai criteri stabiliti con la deliberazione del CIPE del 27.7.84 - se non tenendo conto anche della sua quantità (cfr. Cass. 12752/02, 30719/11)” (Cass. civ., Sez. V, 13 giugno 2012, n. 9631; in termini anche Cass. civ. Sez. VI - 5, ord., 24 luglio 2013, n. 18018).

➤ **Sull’asserita “precedenza” dell’art. 1, comma 649, seconda parte L. n. 147/2013**

Tanto premesso, si ritiene che le indicazioni contenute nella circolare in oggetto, emanata nell’espresso intento di “(...) *prevenire un prevedibile contenzioso, di durata non determinabile, a scapito di operatori e aziende, con possibile indesiderata maggiorazione di oneri per spese e interessi*”, rischino di risultare fuorvianti e foriere di un effetto esattamente contrario a quello voluto.

Il controverso rapporto fra i commi 649, seconda parte e 661 dell’art. 1 L. n. 147/2013 è stato invero rilevato con chiarezza già nella [Scheda di lettura](#) relativa all’art. 1, commi 346-749 n. 95/3, Tomo II 31 gennaio 2014: “(...) *Analogamente a quanto previsto relativamente alla Tares, ai sensi del comma 649, nella determinazione della superficie assoggettabile alla TARI non si tiene conto di quella parte di essa ove si formano, in via continuativa e prevalente, rifiuti speciali, al cui smaltimento sono tenuti a provvedere a proprie spese i relativi produttori. Per i rifiuti speciali assimilati agli urbani, il Comune, con proprio Regolamento, può prevedere riduzioni della parte variabile proporzionali alle quantità che i produttori dimostrino di aver avviato al recupero (ma si veda il successivo comma 661 per il quale la tassa non è dovuta in relazione alle quantità di rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero) (...) i commi da 656 a 661 prevedono specifiche ipotesi di riduzioni tariffarie, salva la facoltà, per il Consiglio comunale, di deliberare ulteriori riduzioni ed esenzioni (...) ai sensi del comma 661 la tassa non è dovuta in relazione alle quantità di rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero. Tuttavia al precedente comma 649 si prevede una semplice riduzione e non un esonero*”.

Va inoltre rimarcato come la norma in oggetto (art. 1, L. n. 147/2013):

- al comma 654 escluda espressamente dalla copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio quelli “(...) *relativi ai rifiuti speciali al cui smaltimento provvedono a proprie spese i relativi produttori comprovandone l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente*”;
- al comma 682, lett. a), n. 5), indichi ai Comuni di determinare con Regolamento da adottare ai sensi dell’art. 52 D.Lgs. n. 446/1997 la disciplina per l’applicazione della TARI individuando, fra l’altro le, “(...) *categorie di attività produttive di rifiuti speciali alle quali applicare, nell'obiettivo difficoltà di delimitare le superfici ove tali rifiuti si formano, percentuali di riduzione rispetto all'intera superficie su cui l'attività viene svolta*”;
- al comma 667 stabilisca che “(...) *con Regolamento da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente Legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della Legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città' ed autonomie locali, sono stabiliti criteri per la realizzazione da parte dei Comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio, finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati, svolto nelle forme ammesse dal diritto dell'Unione europea*”.

Ci si consenta, dunque, di osservare che l'interpretazione del suddetto contrasto offerta da codesta spettabile Amministrazione nella Circolare in oggetto, non pare tenere debitamente conto della complessità della questione in discussione e finisca oltretutto per risultare "fortemente sbilanciata" a favore dei Comuni, in spregio di una posizione primaria di libertà, nei termini di libertà dallo Stato e da sue ingerenze del tutto ingiustificate, nel caso di specie limitanti e pregiudizievoli l'esercizio dell'attività di impresa.

Si ritiene, infatti che, le Amministrazioni territoriali, lungi dal ritrovarsi "espropriate del potere e della responsabilità di conciliare", ben potrebbero continuare ad operare nei limiti imposti dalla normativa in vigore e nel rispetto della competenza legislativa esclusiva dello Stato (Corte cost., 22 dicembre 2010, n. 373¹), evitando per contro improprie "derive" anticoncorrenziali, che giustificano l'invio della presente anche all'AGCM per le eventuali determinazioni del caso.

Ad ulteriore conferma di tutto quanto sopra esposto il 6 marzo 2014 è stato pubblicato il Decreto Legge 6 marzo 2014, n. 16 recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche" che, per quanto riguarda la tariffa rifiuti (TARI), ha disposto, superando l'interpretazione fornita nella Circolare in oggetto, che la stessa non è dovuta in relazione alle quantità di rifiuti assimilati agli urbani che il produttore dimostri di aver avviato al recupero. Il provvedimento infatti, all'art 2, comma 1, lett. e), sopprime l'ultimo periodo del comma 649, art. 1 della Legge Stabilità 2014 (che, lo si ricorda, testualmente recitava "Per i produttori di rifiuti speciali assimilati agli urbani, nella determinazione della TARI, il Comune, con proprio Regolamento, può prevedere riduzioni della parte variabile proporzionali alle quantità che i produttori stessi dimostrino di avere avviato al recupero").

Alla luce di quanto sopra esposto, le sottoscritte Associazioni chiedono che codesta spettabile Amministrazione voglia annullare/revocare la nota in oggetto, o comunque riesaminare la posizione espressa, nonché adottare l'atto ministeriale previsto dal Decreto Legislativo n. 152/06, per stabilire i criteri quantitativi e qualitativi delle tipologie dei rifiuti speciali da assimilare ai rifiuti urbani, previo coinvolgimento delle associazioni di categoria di riferimento.

Con riserva di eventualmente far valere le proprie ragioni presso le Autorità giudiziarie competenti.

Si resta in ogni caso disponibili a partecipare ad un eventuale momento di confronto.

Distinti saluti.

Il Presidente
Roberto Romiti



Il Presidente
Claudio Ghirardi



¹ È costituzionalmente illegittimo l'art. 3, comma 1, lett. f), secondo periodo, della L.R. 31 dicembre 2009, n. 36 della Regione Puglia, il quale stabilisce che "in particolare, la Regione regola gli ambiti di attività soggetti alla previa emanazione di disciplina statale nelle more della determinazione degli indirizzi nazionali, come nel caso dei criteri per l'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani". La competenza in tema di tutela dell'ambiente, in cui rientra la disciplina dei rifiuti, appartiene in via esclusiva allo Stato, e non sono perciò ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia pur in assenza della relativa disciplina statale. Il Legislatore regionale non poteva dunque disporre che l'esercizio delle funzioni pianificatorie della Regione potesse prescindere dalla previa adozione degli indirizzi di carattere generale che la legge statale ritiene invece essenziali.