

Studio Stefano Maglia

Consulenze Legali Ambientali

Prof. Stefano Maglia

Avv. Monica Taina

Dott.ssa Miriam Viviana Balossi

Dott.ssa Maria Anna Labarile

Avv. Ester Assunta Ricci

Piacenza, 2 marzo 2009

Spett. UNIONMACERI

c.a. Pres. Dott. Corrado SCAPINO

OGGETTO: Parere Pro Veritate in materia di assimilazione ai rifiuti urbani, come da Vs Incarico del 18 febbraio 2009.

Quesiti

Le modifiche apportate dal D. Lvo. 4/08 al D. Lvo. 152/06, art. 195, comma 2, lett. e) lasciano immutata la competenza statale nel disciplinare la determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani e che la potestà relativa all'assimilazione viene esercitata dai Comuni, con appositi regolamenti, secondo i criteri statali, ai sensi dell'art. 198, comma 2, lett. g).

In base alla citata lettera e) i criteri per l'assimilazione devono essere adottati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico.

Il correttivo ha introdotto un termine di 90 giorni per l'emanazione di detto decreto; tuttavia la lettera e) prevede anche direttamente alcuni limiti all'ambito di applicazione dell'assimilazione, di natura cogente, che paiono sufficientemente precisi, oggettivi e circostanziati tanto da essere direttamente applicabili senza che un ulteriore atto amministrativo di indirizzo ne dettagli ulteriormente il contenuto. Si tratta, in particolare, del divieto di assimilazione dei "rifiuti che si formano nelle aree produttive, compresi i magazzini di materie prime e di prodotti finiti, salvo i rifiuti prodotti negli uffici, nelle mense, negli spacci, nei bar e nei locali al servizio dei lavoratori o comunque aperti al

C.so Vittorio Emanuele II, 253, 29100 PIACENZA – Tel. 0523/315305 – Fax 0523/319308
www.studiomaglia.it - studiomaglia@studiomaglia.it

of counsel

Biancospino Pellacani
Studio Legale Associato

SGM Ingegneria Srl
Ferrara

Dott.ssa M.Adele Camerani Cerizza
European grant consultant

pubblico"; tale divieto interessa ugualmente "i rifiuti che si formano nelle strutture di vendita con superficie due volte superiore ai limiti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 114 del 1998".

La lettera e) prevede peraltro l'obbligo di tariffazione ("entro un anno") dei rifiuti assimilati per l'applicazione in via esclusiva, da parte dei Comuni, di una tariffa sulle quantità di rifiuti assimilati effettivamente conferiti al servizio pubblico. Da detta tariffazione sono esclusi "gli imballaggi secondari e terziari per i quali risulti documentato il non conferimento al servizio di gestione dei rifiuti urbani e l'avvio a recupero e riciclo diretto tramite soggetti autorizzati".

Tutto quanto sopra premesso, si formulano i seguenti quesiti:

1) i limiti alla potestà di assimilazione definiti dall'art. 195, comma 2, lett. e) Dlgs. 152/06 s.m.i. sono immediatamente applicabili ovvero per la loro applicazione occorrerà attendere l'emanazione del decreto sui criteri quali-quantitativi per l'assimilazione di cui alla stessa lettera e)

2) quali sono le ripercussioni immediate e future sull'applicazione della TARSII e della TIA?

3) l'esclusione dall'assoggettamento a tariffa dei rifiuti di imballaggi secondari e terziari per i quali risulti documentato il non conferimento al servizio di gestione dei rifiuti urbani e l'avvio a recupero e riciclo diretto tramite soggetti autorizzati riguarda esclusivamente i Comuni che abbiano già effettuato il passaggio da tassa a tariffa in base alle norme vigenti ovvero tutti i Comuni, e a partire da quale momento?

IL PARERE

Premessa.

La nuova disciplina del servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati contenuta nel D. Lvo. n. 152/06 – come modificato dal D. Lvo. n. 4/2008 - è stata trasformata sia nei principi sia negli aspetti operativi rispetto a quella previgente. Prima della riforma del

2006 (ovvero dal 29 aprile 2006), infatti, la gestione dei RU e dei rifiuti speciali destinati allo smaltimento ad essi assimilati in via regolamentare, costituiva competenza esclusiva dei comuni che la esercitavano in regime di privativa¹.

L'assimilazione ai rifiuti urbani dei rifiuti speciali generati da attività diverse da quelle domestiche, circoscritta *ex lege* ai rifiuti speciali non pericolosi, doveva essere dichiarata per mezzo di regolamento comunale² in riferimento a criteri di qualità e

¹ È da notare che nella nuova disciplina **non vi è più** (visto anche il cambio di competenze prospettato) **l'espresso riferimento alla "privativa comunale"**, per lo meno non nei medesimi termini in cui disponeva l'art. 21, comma 7 del D. Lvo. n. 22/97, comma modificato dall'art. 23, c.1, lett. e) dalla Legge 31 luglio 2002, n. 179.

La norma stabiliva che **la privativa comunale non si applicasse alle attività di recupero dei rifiuti urbani ed assimilati**, a far data dal 1 gennaio 2003. A partire da quella data venne quindi stabilito il principio secondo cui i rifiuti urbani ed assimilati, nel momento stesso in cui vengono consegnati dal detentore (cittadino o impresa) ad un recuperatore diverso dal gestore pubblico, che li destinerà a recupero, non rientrano nella privativa comunale.

Conseguentemente i relativi quantitativi andavano detratti dal calcolo della tariffa, almeno per la parte variabile. Sul punto si veda anche ***Tar Marche, Sez. I, 15 novembre 2005, n. 1210***: *"L'attuale formulazione dell'articolo 21, comma 7, Dlgs 22/1997, così come introdotta dalla legge 179/2002, con decorrenza 1 gennaio 2003, prevale su eventuali contrarie disposizioni contenute nella legislazione regionale o in atti di pianificazione o statutari e, derogando alla privativa per la fase del recupero dei rifiuti urbani e assimilati, consente a qualunque soggetto anche diverso dal Comune o dal Consorzio comunale, di essere autorizzato a compiere tale attività"*.

² In argomento si segnala la recente pronuncia di **Cass. Civ. sez. V Tributaria, sentenza n. 21342 del 7 agosto 2008**, secondo cui "in tema di tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, per effetto dell'art. 17, comma terzo, della legge 24 aprile 1998, n. 128, che ha abrogato l'art. 39 della legge 26 febbraio 1994, n. 146, è venuta meno l'assimilazione "ope legis" ai rifiuti urbani di quelli provenienti dalle attività artigianali, commerciali e di servizi, purché aventi una composizione merceologica analoga a quella urbana, secondo i dettagli tecnici contenuti nella deliberazione CIPE del 27 luglio 1984, con la conseguenza che è divenuto pienamente operante l'art. 21, comma 2, lettera g), del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, che ha attribuito ai Comuni la facoltà di assimilare o meno ai rifiuti urbani quelli derivanti dalle attività economiche; pertanto, con riferimento alle annualità di imposta dal 1997 in poi, assumono decisivo rilievo le indicazioni proprie dai regolamenti comunali circa l'assimilazione dei rifiuti provenienti dalle attività economiche ai rifiuti urbani ordinari".

quantità a loro volta da determinare secondo quanto previsto dalla Deliberazione interministeriale del 27 luglio 1984³.

I rifiuti speciali assimilabili, precisa la Deliberazione del 27 luglio 1984, devono avere caratteristiche tali da far sì che il loro smaltimento negli impianti per rifiuti urbani “*non dia luogo ad emissioni, ad effluenti o comunque ad effetti che comportino maggior pericolo per la salute dell’uomo e/o per l’ambiente rispetto a quelli derivanti dallo smaltimento, nel medesimo impianto o nel medesimo tipo di impianto, di rifiuti urbani*” (punto 1.1.1., lett. b).

Si tenga inoltre presente che, a seguito del recepimento della Direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti avvenuto con il D.Lgs. n. 36/2003, dal 1 gennaio 2009⁴ saranno abrogati i valori limite e le condizioni di ammissibilità dei rifiuti in questa tipologia di impianti di smaltimento previsti dalla predetta Deliberazione interministeriale, anche alla luce del D.M. 3 agosto 2005⁵.

Se in passato, quindi, con i commi 1 e 2 dell’articolo 39, della Legge 146/1994, si era provveduto ad un’assimilazione *ex lege* dei rifiuti di cui al punto 1.1.1., lett. a) della Delibera interministeriale del 27 luglio 1984⁶, a seguito dell’entrata in vigore dell’articolo 17, comma 3, della Legge n. 128/1998 (“Legge comunitaria 1995-1997”), si è avuta un’abrogazione esplicita di tale norma, in conseguenza della quale ogni Comune

³ Si tratta di “criteri di assimilabilità di natura tecnologica rivolti a permettere, senza maggiori rischi per la salute dell’uomo e/o per l’ambiente, lo smaltimento di rifiuti speciali in impianti aventi le caratteristiche minimali stabilite in funzione dello smaltimento, nei medesimi, di rifiuti urbani”.

⁴ Il termine originariamente previsto dal D.Lgs. 36/2003 (termine del 16 luglio 2005), è stato più volte prorogato, da ultimo con l’art. 1, comma 166, della Legge 244/2007 (Legge finanziaria 2008).

⁵ Sul punto si veda anche la recente pronuncia di Cassazione Penale, sez. III, 3 ottobre 2008, sentenza n. 37559:

ha avuto facoltà di scegliere, **avendo come imprescindibile riferimento i criteri qualitativi e quantitativi determinati dallo Stato**, quali rifiuti speciali assimilabili voglia assimilare ai rifiuti urbani.

Il regime oggi vigente in merito all'assimilazione ai RU trova il primo riferimento normativo all'art. 195 ("Competenze dello Stato") comma 2 lett. e) (nel testo modificato dal D. Lvo. n. 4/2008 e quindi vigente dal 13 febbraio 2008)⁷, da leggersi unitamente a quanto previsto dall'art. 198 ("Competenze dei comuni") comma 2 lett. g)⁸ del D. Lvo. n. 152/06.

⁶ Sulla valenza ope legis di tale specificazione si veda la recente pronuncia di *Cass. Civ. sez. V Tributaria, sentenza n. 21342 del 7 agosto 2008*.

⁷ **Art. 195 comma 2 lett. e)**: "La determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani. Ai rifiuti assimilati, entro un anno, si applica esclusivamente una tariffazione per le quantità conferite al servizio di gestione dei rifiuti urbani. La tariffazione per le quantità conferite che deve includere, nel rispetto del principio della copertura integrale dei costi del servizio prestato, una parte fissa ed una variabile e una quota dei costi dello spazzamento stradale, è determinata dall'amministrazione comunale tenendo conto anche della natura dei rifiuti, del tipo, delle dimensioni economiche e operative delle attività che li producono. A tale tariffazione si applica una riduzione, fissata dall'amministrazione comunale, in proporzione alle quantità dei rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero tramite soggetto diverso dal gestore dei rifiuti urbani. Non sono assimilabili ai rifiuti urbani i rifiuti che si formano nelle aree produttive, compresi i magazzini di materie prime e di prodotti finiti, salvo i rifiuti prodotti negli uffici, nelle mense, negli spacci, nei bar e nei locali al servizio dei lavoratori o comunque aperti al pubblico; allo stesso modo, non sono assimilabili ai rifiuti urbani i rifiuti che si formano nelle strutture di vendita con superficie due volte superiore ai limiti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d), del decreto legislativo n. 114 del 1998. Per gli imballaggi secondari e terziari per i quali risulti documentato il non conferimento al servizio di gestione dei rifiuti urbani e l'avvio a recupero e riciclo diretto tramite soggetti autorizzati, non si applica la predetta tariffazione. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico, sono definiti, entro novanta giorni, i criteri per l'assimilabilità ai rifiuti urbani".

⁸ **Art 198 comma 2 lett. g)** è competenza dei comuni "l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, secondo i criteri di cui all'articolo 195, comma 2, lettera e), ferme restando le definizioni di cui all'articolo 184, comma 2, lettere c) e d)" Si noti che **l'art. 238 comma 3** prevede a differenza di quanto dispone l'art. 195 citato nel testo: "La tariffa è determinata, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 6, dalle Autorità d'ambito ed è applicata e

Il punto di partenza è costituito dalla lettera dell'**art. 195, c. 2, lett. e)** del D.L.vo n. 152/06, nel nuovo testo sostituito dal D.L.vo n. 4/2008 a partire dal 13 febbraio 2008.

E' innanzitutto indispensabile partire proprio dall'analisi testuale di tale norma, suddividendola – per maggiore chiarezza espositiva - nei sette periodi in cui è composta:

Art. 195, c. 2, lett. e, D. Lvo. 152/06: “Spettano allo Stato...

- 1. La determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani.*
- 2. Ai rifiuti assimilati, entro diciotto mesi⁹, si applica esclusivamente una tariffazione per le quantità conferite al servizio di gestione dei rifiuti urbani.*
- 3. La tariffazione per le quantità conferite che deve includere, nel rispetto del principio della copertura integrale dei costi del servizio prestato, una parte fissa ed una variabile e una quota dei costi dello spazzamento stradale, è determinata dall'amministrazione comunale tenendo conto anche della natura dei rifiuti, del tipo, delle dimensioni economiche e operative delle attività che li producono.*

riscossa dai soggetti affidatari del servizio di gestione integrata sulla base dei criteri fissati dal regolamento di cui al comma 6. Nella determinazione della tariffa è prevista la copertura anche di costi accessori relativi alla gestione dei rifiuti urbani quali, ad esempio, le spese di spazzamento delle strade. Qualora detti costi vengano coperti con la tariffa ciò deve essere evidenziato nei piani finanziari e nei bilanci dei soggetti affidatari del servizio”.

⁹ Termine così modificato dall'art. 5 D.L. 30 dicembre 2008, n. 208 (conv. nella L. 27 febbraio 2009, n. 13).

4. *A tale tariffazione si applica una riduzione, fissata dall'amministrazione comunale, in proporzione alle quantità dei rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero tramite soggetto diverso dal gestore dei rifiuti urbani.*
5. *Non sono assimilabili ai rifiuti urbani i rifiuti che si formano nelle aree produttive, compresi i magazzini di materie prime e di prodotti finiti, salvo i rifiuti prodotti negli uffici, nelle mense, negli spacci, nei bar e nei locali al servizio dei lavoratori o comunque aperti al pubblico; allo stesso modo, non sono assimilabili ai rifiuti urbani i rifiuti che si formano nelle strutture di vendita con superficie due volte superiore ai limiti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d), del decreto legislativo n. 114 del 1998.*
6. *Per gli imballaggi secondari e terziari per i quali risulti documentato il non conferimento al servizio di gestione dei rifiuti urbani e l'avvio a recupero e riciclo diretto tramite soggetti autorizzati, non si applica la predetta tariffazione.*
7. *Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico, sono definiti, entro novanta giorni, i criteri per l'assimilabilità ai rifiuti urbani”*

1: il primo periodo conferma la competenza dello Stato della determinazione dei criteri per l'assimilazione dei rifiuti speciali ai (non “e dei”, come è scritto!) rifiuti urbani, facendo riferimento soltanto alla raccolta ed allo smaltimento (“dimenticandosi”, tra l'altro, del “recupero”!).

2, 3, 4: la data di riferimento è ora “entro diciotto mesi”, quindi il **12 agosto 2009**. In questi tre paragrafi si parla della tariffa e della necessità di riduzione in caso di dimostrazione di avvio al recupero tramite soggetto diverso dal gestore dei rifiuti urbani. È evidente qui il riferimento all'art. 238 Testo Unico Ambientale ed al D.M. ivi previsto: fino ad allora non sarà agevole applicare (calcolare) correttamente tale norma.

In argomento – del resto – si segnala altresì quanto prevede la legge Finanziaria 2008, ma sul punto torneremo in seguito;

5, 6: ex lege, indiscutibilmente e senza possibilità di smentita (i pochi contrari a tale impostazione parlano di una interpretazione non errata, ma tuttalpiù “eccessiva”¹⁰!) dal 13 febbraio 2008 non sono assimilabili agli urbani (e – comunque – non si applica la tassa-tariffa rifiuti): a) i rifiuti speciali che si formano nelle aree produttive; b) quelli che si formano in determinate strutture di vendita; c) gli imballaggi secondari e terziari avviati a recupero;

7: il D.M. (che doveva essere emanato entro il 12 maggio 2008), previsto nell’ultimo capoverso, e che sostituirà il D.L. del 1984, potrà e dovrà definire solo e soltanto i criteri per l’assimilabilità, ma non potrà re-inserire tra gli assimilabili quelle tipologie di rifiuti (capoverso 5 e 6) che una norma di rango primario ha ex lege escluso da tale elenco.

Tutto ciò premesso facciamo un passo indietro per inquadrare con la massima precisione le questioni in oggetto.

1. Criteri di assimilabilità ed esclusioni ex lege.

La questione dell’assimilazione di taluni rifiuti speciali ai rifiuti urbani, ha da sempre rivestito una grande importanza ed è tutt’ora oggetto di mutamenti nella

¹⁰ Si veda in proposito il Parere rilasciato dal Prof. *Giuseppe Caia* per FEDERAMBIENTE. In argomento si segnala altresì la netta presa di posizione espressa – ad un recente Corso sulla Gestione dei rifiuti tenutosi a Milano il 19 febbraio u.s. - dalla Dott.ssa *Elia Farotto* (COMIECO) che parla proprio di divieto di assimilazione “a prescindere” dal decreto che dovrà definire i criteri di assimilazione.

disciplina, tant'è che il succedersi di regimi transitori sembra ormai diventata la regola generale. Si tratta in buona sostanza di rifiuti non pericolosi, prodotti da enti e imprese, aventi caratteristiche e composizione merceologica tali da consentirne il recupero o lo smaltimento in impianti originariamente concepiti per la gestione dei rifiuti urbani.

Come già anticipato poco sopra, il D.L.vo 152/2006 in vigore dal 29 aprile 2006, ha riformato il sistema di gestione integrata dei rifiuti urbani e conseguentemente anche di quelli ad essi assimilati, riducendo – di fatto - la competenza dei Comuni. E' proprio a partire da quel momento che gli Enti locali vedono progressivamente erodersi quella competenza esclusiva, esercitata in regime di privativa.

Tuttavia, oltre al dato certo della competenza dello Stato in ordine alla determinazione dei criteri quantitativi e qualitativi per l'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, il resto della disciplina è caratterizzato da un fluttuare di norme che si succedono nel tempo, creando numerosi problemi applicativi e prima ancora interpretativi.

Ma quali sono quindi, ad oggi, i rifiuti assimilabili e soprattutto quali sono i canali di individuazione certi?

La disciplina vigente ed in particolare l'art. 195, comma 2, lettera e), come modificato dal D.L.vo 4/2008, nell'ultimo capoverso rimanda ad un DM che individui i criteri per l'assimilabilità ai rifiuti urbani. Tale DM avrebbe dovuto essere emanato entro il 13 maggio 2008 ma si resta tuttora in attesa.

Nelle more, si prosegue con l'applicazione dei criteri che ci vengono forniti dalla Deliberazione interministeriale del 27 luglio 1984, quindi una normativa addirittura pre-Ronchi ma che mantiene ancora tutta la sua attualità ed il suo vigore normativo.

I rifiuti assimilabili devono avere una composizione merceologica analoga a quella dei rifiuti urbani, secondo quanto ci viene indicato al punto 1.1.1 lettera a).

Il loro smaltimento negli impianti destinati ai rifiuti urbani (RU) non deve originare emissioni o comunque effetti che comportino maggior pericolo per la salute dell'uomo

e/o per l'ambiente, rispetto a quelli derivanti dallo smaltimento, nel medesimo impianto o nel medesimo tipo di impianto, di rifiuti urbani (lettera b). Per individuare i rifiuti assimilabili occorre quindi risalire da un lato, alla loro composizione merceologica e dall'altro agli effetti conseguenti al loro smaltimento.

Pertanto sulla base di questi criteri (ai quali saranno sostituiti quelli individuati dal DM sopra accennato), ogni Comune ancora oggi ha la facoltà di scegliere quali rifiuti speciali assimilare ai rifiuti urbani, tenendo tuttavia in considerazione le esclusioni espressamente delineate dal citato art. 195, comma 2, lettera e). Si ribadisce a tal punto che tale norma stabilisce in modo assoluto che **non sono assimilabili** ai rifiuti urbani (ed è già operativa dal 13 febbraio 2008):

- i rifiuti che si formano nelle aree produttive, compresi i magazzini di materie prime e di prodotti finiti, facendo salvi unicamente quelli provenienti dagli uffici e dai locali nei quali si somministrano alimenti e bevande (mense...);

- i rifiuti che si formano nelle strutture di vendita con superficie due volte superiore ai limiti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d) del D.L.vo 114/1998. Come già abbiamo avuto modo di evidenziare, si fa riferimento a quelli con superficie superiore a 450 mq nei comuni con meno di 10.000 abitanti o con una superficie di 750 mq nei comuni con più di 10.000 abitanti.

- inoltre è altresì espressamente indicato nella norma che *“per gli imballaggi secondari e terziari per i quali risulti documentato il non conferimento al servizio di gestione dei rifiuti urbani e l'avvio a recupero e riciclo diretto tramite soggetti autorizzati, non si applica la predetta tariffazione”*.

Un inciso può chiarire meglio il concetto di struttura e superficie di vendita, in quanto dall'esatta interpretazione discende la possibilità di includere o meno nell'ambito delle esclusioni, alcune attività commerciali o anche solo parti di esse. Il richiamato D.L.vo 31 marzo 1998, n. 114 *“Riforma della disciplina relativa al settore del commercio”*,

all'art. 4, comma 1 individua una serie di definizioni ed in particolare anche quella di superficie di vendita, intesa quale area destinata in senso stretto alla vendita, compresa quella occupata da banchi, scaffalature e simili ma con esclusione espressa di una serie di locali e servizi collaterali o ancor meglio funzionali alla stessa superficie di vendita. A questo proposito si pensi agli uffici, ai magazzini, ai locali di lavorazione o ai servizi; si tratta di locali facenti parte del più ampio concetto di struttura di vendita.¹¹ L'art. 195, D.L.vo 152/2006, tratteggiando i confini delle esclusioni dall'assimilabilità, si riferisce espressamente ai rifiuti che si formano nelle "strutture di vendita", individuate sulla base dei mq di superficie destinata alla vendita. La dimensione di tale superficie, si traduce pertanto nel criterio di individuazione della struttura di vendita esclusa.

Lo stesso DM richiamato al termine della stessa lettera e), dell'art. 195, destinato ad individuare i criteri di assimilabilità, non potrà in alcun modo condizionare le sopra citate esclusioni. Non sarà infatti possibile differire l'efficacia dei divieti di assimilazione appena esposti poiché a tale decreto attuativo, è demandata l'individuazione dei criteri qualitativi e quantitativi, entro i precisi limiti definiti *ex lege* già a monte. Un DM non può comunque derogare a quanto disposto da un atto avente forza di legge. Il campo entro il quale il Ministero potrà intervenire, è già stato a priori delimitato dal legislatore nelle sue linee direttive ed in nessun modo l'emanando decreto potrà travalicare i suddetti limiti, muovendosi in senso più favorevole ed ammettendo nel novero dei rifiuti assimilabili, quelli provenienti dalle strutture evidenziate. Parte

¹¹ In sintesi la struttura di vendita è costituita dalla superficie di vendita più tutti gli altri locali o servizi annessi.

della dottrina si riferisce a “pre-criteri” peraltro già molto dettagliati definiti, anticipatamente, dallo stesso legislatore¹².

E’ interessante al proposito segnalare, anche se tuttavia è ancora prematuro, il disegno di legge n. 1102 all’esame del Senato, avente una portata ben più ampia e destinato a costituire il cd III correttivo al testo unico in materia ambientale. L’incidenza delle proposte in esso contenute investe tutte le parti del D.L.vo 152/2006 e naturalmente anche la parte IV relativa ai rifiuti. Molti degli emendamenti e delle modifiche proposte, sono espressione di richieste avanzate dal Consiglio di Stato nel parere del 5 novembre 2007. Una disposizione incide in modo diretto sul regime di esclusione dall’assimilabilità, integrando l’art. 195, comma 2, lettera a) *“In ogni caso possono essere assimilati ai rifiuti urbani esclusivamente i rifiuti speciali per i quali sia stata accertata, a seguito di apposita verifica condotta dall’autorità competente per la gestione dei rifiuti, l’inesistenza nel territorio di competenza, ovvero l’insufficienza rispetto al fabbisogno di raccolta e di recupero, di attività svolte da imprese private connesse alla raccolta ed al recupero dei rifiuti oggetto di assimilazione”*.

Questo emendamento si traduce in un vero e proprio criterio generale di assimilazione, anzi, di de-assimilazione, che prescinde integralmente da qualsiasi collegamento con la tipologia di rifiuti gestiti. Si stabilisce che ogni qualsivoglia criterio di assimilazione, può comunque essere rimesso in discussione se nel territorio di riferimento non esistono, ovvero esistono in misura ridotta al fabbisogno, imprese

¹² A. MURATORI, “L’assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani...riveduta e corretta dal nuovo “correttivo””, AMBIENTE & SVILUPPO, 4/2008, pag. 338 e segg.

private che svolgano attività di raccolta e recupero di rifiuti oggetto di “potenziale” assimilazione.

Quindi supponiamo di seguire l’iter di un rifiuto speciale verso l’assimilazione e supponiamo anche che:

- 1) non rientri nell’ambito delle esclusioni generali ex aree produttive ed ex grandi superfici di vendita di cui sopra nel testo;
- 2) sia conforme ai criteri qualitativi e quantitativi stabiliti dal regolamento per l’assimilazione (futuro DM o per il momento Delibera del 1984).

Ciononostante il suo assoggettamento alla disciplina prevista per i rifiuti urbani, può essere negato dalla situazione economica territoriale, riferita alla proporzione di imprese che svolgono attività di raccolta/recupero di rifiuti.

Con questa disposizione il regime di esclusiva in capo all’ente locale, subisce un ulteriore contraccolpo ed emerge in tutta evidenza l’intento del legislatore, di orientarsi verso libera iniziativa economica, al punto di impedire addirittura l’assimilazione di rifiuti speciali che tendenzialmente e tecnicamente sarebbero legittimati ad esserlo.

Si osserva infatti nella relazione di accompagnamento del medesimo disegno di legge che la nozione di rifiuto assimilato non può in alcun modo limitare indebitamente la libera iniziativa economica dei privati e quindi il tema dell’assimilazione oltre che aspetti di carattere ordinamentale (competenze dello Stato e dei Comuni), colpisce anche inevitabilmente aspetti di carattere economico e di concorrenza. L’obiettivo che questa nuova disposizione vuole perseguire, è quello di limitare i casi di gestione in regime d’esclusiva dei servizi pubblici locali, liberalizzando tutta una serie di attività economiche di prestazione di servizi di interesse generale, anche nel campo dei servizi ambientali. Sempre nella relazione, si sottolinea come questo favore verso la “libera concorrenza” valga ad assicurare efficienza ed efficacia anche nelle raccolte differenziate e nel recupero dei rifiuti speciali.

Abbiamo pertanto un nuovo criterio di esclusione – anche se non ancora vigente ma un mero disegno di legge all’esame del Senato – costituito dalla scarsità di imprese nel settore **in rapporto al fabbisogno di raccolta e smaltimento**.

In questa situazione normativa oggi vigente, si sono inserite nuove disposizioni che contrariamente al ddl sono immediatamente operative e che traggono origine dal D.L. 208/2008, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale lo scorso 31 dicembre e convertito nella L. 27 febbraio 2009, n. 13. A voler ben argomentare, questo decreto non è intervenuto sul tema specifico delle esclusioni che rimane pertanto invariato rispetto a quanto fin qui delineato, ma ha inciso su altri aspetti che si vedranno nel prosieguo di questa trattazione.

2. Determinazione della tariffa.

Le nuove disposizioni dell’art. 195 contengono anche novità relative alle modalità di applicazione e alla struttura della tariffa.

In primo luogo, ai rifiuti **assimilati** “entro un anno” dall’entrata in vigore del c.d. secondo decreto correttivo (D.L.vo n. 4/08), cioè a partire 13 febbraio 2009, si sarebbe dovuta applicare esclusivamente una tariffazione per le quantità conferite al servizio di gestione dei rifiuti urbani.

La tariffazione per le quantità conferite dovrà includere, nel rispetto del principio della copertura integrale dei costi del servizio prestato: una parte fissa, una variabile e una quota dei costi dello spazzamento stradale.

La **tariffa** sarà determinata **dall'amministrazione comunale** (ex art. 198 c. 2 lett. g) o dall’Autorità d’ambito (ex art. 238, comma 3), tenendo conto della natura dei rifiuti, del tipo, delle dimensioni economiche e operative delle attività che li producono. A tale tariffazione **si applicherà però una riduzione, fissata dalla stessa amministrazione comunale, in proporzione alle quantità dei rifiuti assimilati che il produttore**

dimostri di aver avviato al recupero tramite soggetto diverso dal gestore dei rifiuti urbani.

A guardar bene, paradossalmente però tale riduzione non ha nemmeno senso, in quanto se il rifiuto non è stato nemmeno conferito al servizio comunale, per quel quantitativo non è stata nemmeno calcolata la relativa tariffa, almeno per la parte variabile.

Non saranno nemmeno più assoggettabili a tariffazione – ex art. 195, c. 2. lett. e) penultimo ultimo capoverso - gli imballaggi secondari e terziari per i quali risulti documentato il mancato conferimento al servizio di gestione RU e l'avvio a recupero e riciclo diretto tramite soggetti autorizzati.

Gli stessi principi si ritrovano del resto sostanzialmente anche all'art. 238 che riporta anche qualche significativa differenza con il previgente art. 49 del D. Lvo. n. 22/97.

Secondo l'art. 238 in particolare:

- la tariffa è dovuta da chiunque possegga o detenga a qualsiasi titolo locali, o aree scoperte ad uso privato o pubblico non costituenti accessorio o pertinenza dei locali medesimi, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale, che producano rifiuti urbani o assimilati;
- la tariffa è commisurata alle quantità e **qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti** per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte, sulla base di parametri, determinati in via generale per mezzo di regolamento ministeriale ma tenendo conto di **indici reddituali articolati per fasce di utenza e territoriali** (la previsione di indici reddituali costituisce una novità rispetto al passato);
- il comma 3 prevede la determinazione della tariffa da parte delle Autorità d'ambito. Ciò in contrasto con quanto previsto dall'art. 195 c. 2 lett e), ma si

ritiene prevalente tale ultima norma poiché frutto della modifica intervenuta per effetto del D. Lvo. n. 4/2008. In realtà se è preferibile la determinazione della tariffa parte dei comuni, realtà locali che meglio conoscono il problema della copertura dei costi del servizio realmente goduto dai cittadini, è vero che sarà senz'altro necessario un coordinamento efficace con le Autorità d'ambito che invece organizzano il servizio stesso¹³;

- quanto alla **composizione della tariffa** anche l'art. 238 fa riferimento specifico ai costi accessori (es. spazzamento) quale voce a parte rispetto alle canoniche quota variabile e quota fissa, oltre a riferirsi alle quantità di rifiuti conferiti **ed al servizio fornito**¹⁴, sempre in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio;
- come nel passato, alla tariffa è applicato un coefficiente di **riduzione proporzionale alle quantità di rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero** mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi.

La lettura congiunta delle due norme citate (art. 238 e art. 195) consente quindi di affermare che, sulla base delle disposizioni regolamentari comunali, che a loro volta trarranno origine dal regolamento ministeriale, sarà calcolata la nuova tariffa,

¹³ In argomento si segnala la sentenza del Consiglio di Giustizia amministrativa per la regione siciliana 9 febbraio 2009, n. 48, per cui “in assenza del regolamento per la determinazione della tariffa (art. 238 TUA) le Autorità d'ambito non hanno alcun poter e di determinarla, neppure in via provvisoria”.

¹⁴ In tal senso non si può non citare il principio espresso recentemente dalla ***Corte Costituzionale con pronuncia n. 335 del 10 ottobre 2008***, in tema di servizio idrico integrato, ma estendibile anche alla

presumibilmente tripartita e con agevolazioni (riduzione a consuntivo) per quei rifiuti assimilati effettivamente avviati a recupero.

L'art. 238 al comma 6 precisa che il regolamento ministeriale definirà le componenti e i costi della tariffa, il successivo comma 11 prevede che: *“Sino alla emanazione del regolamento di cui al comma 6 e fino al compimento degli adempimenti per l'applicazione della tariffa continuano ad applicarsi le discipline regolamentari vigenti”*.

Fino ad allora continueranno dunque ad applicarsi le norme di cui al D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158, “Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani”¹⁵

3. Gli interventi normativi successivi al D.L.vo 152/2006

Nel secondo capoverso dell'art. 195, c. 2, lett. e, si puntualizza che ai rifiuti assimilati si applica una tariffazione rapportata alla quantità e qualità dei rifiuti conferiti al servizio di gestione dei rifiuti urbani. Il limite temporale entro il quale applicare tale sistema tariffario ai rifiuti assimilati, era originariamente il **12 febbraio 2009**. Questo, sulla base di quanto disposto dal D.L.vo 4/2008 (II° correttivo al testo unico in materia

materia dei RU, secondo cui il cittadino è tenuto al pagamento della tariffa in relazione al servizio effettivamente fruito.

¹⁵ In Gazz. Uff. Suppl. Ordin. n° 129 del 04/06/1999. Si veda altresì la circolare 7 ottobre 1999, n. GAB/99/17879/108 "Dpr 27 aprile 1999 n. 158 - Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani".

ambientale) che ha stabilito **in un anno dalla sua entrata in vigore**, il termine ultimo di applicazione di tale sistema¹⁶.

Nelle more di questa entrata in vigore, l'art. 5, D.L. 30 dicembre 2008, n. 208 (come convertito nella L. 13/2009) "*Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente*" (in GU 31 dicembre 2008, n. 304), è intervenuto sul sistema della tariffa per i rifiuti urbani, incidendo su un duplice ordine di fattori¹⁷:

- 1) procrastinando **fino alla fine del 2009**, il termine entro il quale mantenere invariato **il regime di prelievo** relativo al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti adottato in ciascun comune;
- 2) dilatando ulteriormente, **fino a 18 mesi anziché un anno, il termine di applicazione della tariffazione ai rifiuti speciali assimilati** agli urbani, sopra detta.

E' inoltre assai significativo quando dispone il c.2-quater dell'art. 5 del DL 208 come convertito, quando di fatto conferma l'attuale efficacia del DPR 158/99, disponendo che "*ove il regolamento di cui al comma 6 dell'articolo 238 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, non sia adottato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare entro il 30 giugno 2009, i comuni che intendano*

¹⁶ Sulla vigenza di questo termine non tutta la dottrina si è mostrata concorde. A. MURATORI, op. cit., pag. 342, riscontra che la generica dicitura "entro un anno" non sia di per sé significativa, non essendo posto espressamente il termine di decorrenza iniziale.

¹⁷ Art. 5 DL n. 208/08, come conv. nella L. 13/09: "1. All'articolo 1, comma 184, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) alla lettera a), le parole: "e per l'anno 2008" sono sostituite dalle seguenti: "e per gli anni 2008 e 2009";
2. All'articolo 195, comma 2, lettera e), secondo periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, le parole: "entro un anno" sono sostituite dalle seguenti: "entro diciotto mesi".

adottare la tariffa integrata ambientale (Tia) possono farlo ai sensi delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti”.

Quindi, alla luce di questa nuova disposizione contenuta nel citato D.L. 208/2008 (come convertito nella **L. 27 febbraio 2009, n. 13**), il termine per l'applicazione della tariffazione proporzionata ai rifiuti assimilati conferiti, **è ora prorogato al 12 agosto prossimo**, vale a dire 18 mesi dall'entrata in vigore del D.L.vo 4/2008.

Questo, si ribadisce, per quel che concerne la sola tariffa (ex art. 238), ma non con riferimento alla esclusione ex lege (dal 13 febbraio 2008) per alcune categorie di rifiuti espressamente indicate nell'art. 195, c. 2, lett. e

Si vuole solo ricordare che l'art. 195, D.L.vo 152/2006 si riferisce ad una tariffazione proporzionata alle quantità conferite e che includa, nel rispetto della copertura integrale dei costi del servizio prestato: una parte fissa, una variabile ed una quota dei costi dello spazzamento stradale. Si tratta pertanto di una tariffa tripartita e proporzionata al conferimento. In merito al calcolo della tariffa, invece, non si può fare altro che sottolineare come già l'art. 198, comma 2, lettera g), ne demandasse il compito ai Comuni tenendo conto della natura dei rifiuti, del tipo, delle dimensioni economiche e operative delle attività che li producono. Ma, come giustamente osserva anche parte della dottrina¹⁸, si presume che non si debba ricorrere a meccanismi di valutazione puntuale e concreta dei singoli conferimenti. Se così non fosse, quale significato avrebbe prevedere delle riduzioni tariffarie per il quantitativo di rifiuti assimilati avviati al recupero tramite soggetti diversi dal soggetto gestore? Se il calcolo fosse estremamente puntuale già a monte, la citata riduzione non avrebbe ragione di esistere.

¹⁸ A.MURATORI, op. cit., pag. 342.

CONCLUSIONI

Alla luce di tutto quanto sopra riportato è possibile concludere, in riferimento ai quesiti posti che:

1. i divieti di assimilazione ex lege contenuti all'art. 195 c. 2, lett. e) sono vigenti dal 13 febbraio 2008. Ciò da un punto di vista normativo è indipendente dalla mancanza del decreto ministeriale sui nuovi criteri di assimilazione (e anche di quello relativo al calcolo della tariffa). Pertanto l'inerzia dei comuni ad attivarsi di conseguenza già da quella data non è più da ritenersi in alcun modo ne' legittima, ne' giustificata;
2. il calcolo della tariffa, fintanto che non sarà predisposto il nuovo sistema di calcolo di cui al nuovo DM, non potrà che esser basato sul D.P.R. 158/1999¹⁹ (ed in relazione a criteri di assimilabilità già noti, ovvero quelli della Deliberazione interministeriale del 1984), anche perché, come si evidenziava, la “nuova tariffa” ex art. 238 D. Lvo. n. 152/06 presenta alcuni elementi rilevanti di differenza rispetto a quella dell'art. 49 del D. Lvo. n. 22/97; senza contare che tutti i riferimenti alle “riduzioni” tariffarie sono senz'altro da rispettare obbligatoriamente²⁰, ma con criteri di proporzionalità (rif. alla quota fissa o alla variabile?) ancora da definire; dunque la mancanza del DM potrà incidere sulla concreta applicazione dei criteri medesimi nel calcolo della tariffa;

¹⁹ Peraltro come riportato nell'art. 238, c. 11: “Sino alla emanazione del regolamento di cui al comma 6 e fino al compimento degli adempimenti per l'applicazione della tariffa continuano ad applicarsi le discipline regolamentari vigenti”.

²⁰ Si veda la pronuncia di Commissione Tributaria Regionale di Venezia, sez. 30, 17 marzo 2008.

3. quanto all'esclusione dalla tariffazione – sempre dal 13 febbraio 2008 - per gli imballaggi secondari e terziari è opportuno rammentare il riferimento normativo. In particolare, ai sensi dell'art. 218 comma 1 D. Lvo. n. 152/06: è **imballaggio per la vendita o imballaggio primario**: quello concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, un'unità di vendita per l'utente finale o per il consumatore; **imballaggio multiplo o imballaggio secondario**: quello concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, il raggruppamento di un certo numero di unità di vendita, indipendentemente dal fatto che sia venduto come tale all'utente finale o al consumatore, o che serva soltanto a facilitare il rifornimento degli scaffali nel punto di vendita. Esso può essere rimosso dal prodotto senza alterarne le caratteristiche e imballaggio per il trasporto o **imballaggio terziario**: concepito in modo da facilitare la manipolazione ed il trasporto di merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, di un certo numero di unità di vendita oppure di imballaggi multipli per evitare la loro manipolazione ed i danni connessi al trasporto. Quelli esclusi dalla tariffazione sono solo quelli secondari e terziari, che di fatto, nella maggior parte dei casi sono quelli che si formano nei magazzini di materie prime o prodotti finiti, o negli uffici o nelle aree di vendita, ovvero in quelle aree che ai sensi dell'art. 195 c. 2 lett. e) non saranno più per legge produttive di rifiuti assimilabili, e quindi solo di speciali che come tali non saranno assoggettati a tariffa.

prof. Stefano Maglia

