

Approfondimento n. 21 – 7 ottobre 2020

La nuova classificazione dei rifiuti ex D.Lgs. 116/2020 e l'abrogazione degli assimilati: i riflessi sulla TARI

Simone Pellegrin

Premessa

Il D.Lgs. 116/2020, adottato in attuazione della direttiva (UE) 2018/851 e della direttiva (UE) 2018/852, ed entrato in vigore lo scorso 26 settembre, è intervenuto a modificare la disciplina in materia ambientale, fornendo, tra le altre cose, definizioni diverse di rifiuto urbano rispetto a quelle stabilite nel D.Lgs. 152/2006 (T.U. Ambiente) che, sebbene avessero rilevanza ai fini dell'applicazione della TIA, erano state considerate alla base della disciplina anche della TARI, con particolare riguardo al trattamento dei rifiuti speciali ed assimilati agli urbani.

Come si dirà, tali modifiche legislative portano con sé significative conseguenze in merito alla possibilità per i Comuni di mantenere le disposizioni regolamentari in ambito di assimilazione dei rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche.

Il presente approfondimento, dopo un breve *excursus* delle disposizioni di maggiore interesse per la materia qui trattata toccate dal recente decreto, vuole fornire alcuni spunti di riflessione al fine di chiarire se l'adeguamento della disciplina comunale vigente in materia di assimilazione si renda necessario o se sussistano altre problematiche in merito alla tassazione nell'anno in corso e con riferimento alle annualità successive.

È doveroso precisare fin d'ora che le modifiche alla disciplina ambientale avranno decorrenza dal 1° gennaio 2021, termine individuato dall'art. 6 co. 5 D.Lgs. 116/2020 allo scopo di consentire ai soggetti affidatari del servizio di gestione dei rifiuti di procedere con il graduale adeguamento operativo delle attività rispetto la definizione di rifiuto urbano. Ne deriva che la tassazione nell'anno corrente continuerà ad essere ispirata ai medesimi criteri e principi già applicati negli scorsi anni, senza necessità di operare ricalcoli o variazioni rispetto a quanto quantificato per ciascuna utenza ad inizio anno, ad es. negli avvisi di pagamento predisposti.

Le norme di riferimento

- **Art. 183 D.Lgs. 152/2006 – Definizioni**

L'articolo è stato modificato dall'art. 1 co. 9 D.Lgs. 116/2020, attraverso l'introduzione di alcune nuove definizioni¹. Di particolare interesse è l'inserimento della lett. b-ter che definisce i "rifiuti urbani" distinguendoli dalle tipologie di "rifiuto pericoloso" (lett. b) e "non pericoloso" (lett. b-bis):

"b-ter) **"rifiuti urbani"**:

1. ***i rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata, ivi compresi: carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori e rifiuti ingombranti, ivi compresi materassi e mobili;***

¹ Più dettagliatamente, il D.Lgs. 116/2020 ha disposto l'inserimento delle lett. da b-bis) a b-sexies), g-bis), t-bis), u-bis) e qq-ter) e la modifica delle lett. d) e ff).

2. *i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'allegato L-quater prodotti dalle attività riportate nell'allegato L-quinqies;*

3. *i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade e dallo svuotamento dei cestini portarifiuti;*

4. *i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua;*

5. *i rifiuti della manutenzione del verde pubblico, come foglie, sfalci d'erba e potature di alberi, nonché i rifiuti risultanti dalla pulizia dei mercati;*

6. *i rifiuti provenienti da aree cimiteriali, esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui ai punti 3, 4 e 5;”*

Più avanti viene altresì precisato che:

“b-quinqies) la definizione di rifiuti urbani di cui alla lettera b-ter) rileva ai fini degli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio nonché delle relative norme di calcolo e non pregiudica la ripartizione delle responsabilità in materia di gestione dei rifiuti tra gli attori pubblici e privati;

b-sexies) i rifiuti urbani non includono 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;”.

Per quanto si andrà ad argomentare di seguito, dovranno essere tenute in considerazione anche le definizioni di **recupero** (“*qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile*” – lett. t)), **riciclaggio** (“*qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini*” – lett. u)) e **smaltimento** (“*qualsiasi operazione diversa dal recupero*” - lett. z)).

- **Art. 184 D.Lgs. 152/2006 – Classificazione**

L'articolo è stato modificato, per previsione dell'art. 1 co. 10 D.Lgs. 116/2020, con la sostituzione integrale del comma 2, il quale, individuando la categoria di rifiuti urbani, faceva riferimento anche ai rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli domestici e quelli assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità (lett. b)).

La nuova stesura rimanda invece alle definizioni di cui all'art. 183 co. 1 lett. b-ter) di cui si è detto, non menzionando quindi la categoria dei rifiuti assimilati agli urbani.

- **Art. 198 D.Lgs. 152/2006 – Competenze dei Comuni**

L'articolo, come modificato dall'art. 1 co. 24 D.Lgs. 116/2020, non fa più riferimento ai c.d. “rifiuti assimilati” (tutti i riferimenti ad essi sono stati soppressi, compresa la precedente lett. g) del comma 2) ed è stato integrato dal comma 2-bis il quale dispone che:

“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.”

- **Art. 1 co. 649 L. 147/2013**

Deve infine essere richiamato anche quanto previsto nella disciplina TARI in ambito di determinazione della superficie assoggettabile al tributo in caso di produzione di rifiuti speciali ed assimilati:

“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, a condizione che ne dimostrino l’avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente. 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. Con il medesimo regolamento il comune individua le aree di produzione di rifiuti speciali non assimilabili e i magazzini di materie prime e di merci funzionalmente ed esclusivamente collegati all’esercizio di dette attività produttive, ai quali si estende il divieto di assimilazione. Al conferimento al servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani di rifiuti speciali non assimilati, in assenza di convenzione con il comune o con l’ente gestore del servizio, si applicano le sanzioni di cui all’articolo 256, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”.

Spunti di riflessione

Dalle norme sopra richiamate si rileva che:

- a) attraverso l’introduzione della lett. b-ter) nell’art. 183 D.Lgs. 152/2006 viene ad essere individuata una nuova tipologia di rifiuto prodotto dalle utenze non domestiche, definito “rifiuto urbano”, che va a sostituire la precedente categoria dei rifiuti assimilati, la cui elocuzione è stata eliminata all’interno di tutto il Decreto legislativo richiamato;
- b) con la creazione di questa nuova categoria di rifiuti e la previsione di cui all’art 198 co. 2-bis D.Lgs. 152/2006, sembra prefigurarsi una sorta di “assimilazione per legge” basata esclusivamente su criteri qualitativi (ossia in riferimento alle tipologie elencate nell’allegato L-quater dal D.Lgs. n. 152/2006, introdotto dall’art. 8 co. 7 D.Lgs. n. 116/2020, che si riporta in coda al presente approfondimento). La disposizione infatti prevede che le utenze non domestiche possano (si noti, non “debbono”) conferire i propri rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico di raccolta, previa dimostrazione che siano stati avviati al recupero;
- c) i criteri quantitativi previsti nei regolamenti o nelle delibere sull’assimilazione dei Comuni (adottati alla luce di quanto era disposto dall’art. 198 co. 2 lett. g) D.Lgs. 152/2006) sembrano non essere più applicabili (e gli stessi atti quindi non più necessari), data la soppressione della categoria di rifiuto assimilato e la previsione di uno specifico elenco qualitativo che definisce la nuova categoria di rifiuto urbano prodotto dalle utenze non domestiche nella nuova disciplina ambientale;
- d) la nuova disciplina ambientale fa riferimento al solo recupero dei rifiuti urbani prodotti dalle utenze non domestiche, non ponendosi dunque in linea con la disciplina TARI – non modificata dal D.Lgs. 116/2020 – la quale, riferendosi (ancora) ai rifiuti assimilati parla di “avvio al riciclo”; in base alla norma attuale, in assenza di modifiche normative in materia di tributo, potrebbe perciò configurarsi la situazione in cui il conferimento ad altri soggetti da parte delle utenze commerciali, artigianali, etc. sia consentito qualora il rifiuto sia avviato al recupero, ma la riduzione ai fini TARI sia applicabile soltanto nel caso in cui gli stessi soggetti provvedano all’avvio a riciclo;

- e) i riferimenti ai rifiuti assimilati previsti nella disciplina TARI sono stati mantenuti. Il Legislatore si è infatti preoccupato di aggiornare l'art. 283 D.Lgs. 152/2006, e non ha operato alcun aggiornamento in merito alla disciplina del tributo TARI: è pertanto auspicabile un intervento in tempi contenuti, finalizzato ad armonizzare la questione dei rifiuti assimilati e ad aggiornare la normativa tributaria, al fine di permettere agli uffici tributi dei Comuni di provvedere alle opportune revisioni anche regolamentari entro la fine del 2020.

Conclusioni

Alla luce di quanto stabilito dal nuovo art. 198 D.Lgs. 152/2006, gli utenti non domestici produttori di rifiuti urbani di cui all'allegato L-*quinquies* al D.Lgs. 3-4-2006 n. 152 che si riporta in coda al presente approfondimento, hanno quindi la possibilità di conferire i propri rifiuti urbani a gestori di raccolta privati purché gli stessi siano avviati a recupero. Tale scelta è rimessa esclusivamente alla loro decisione (il Legislatore utilizza infatti la locuzione "possono"). Non è escluso quindi che tali utenti preferiscano conferire i propri rifiuti al servizio pubblico (corrispondendo una TARI piena): eliminando la possibilità di fissare un limite quantitativo all'assimilazione il Legislatore potrebbe indurre a pensare che sia legittimo il conferimento di tutti i rifiuti contemplati nell'elenco di cui all'Allegato L-*quater* prodotti dalle utenze non domestiche. Una simile scelta da parte degli operatori economici potrebbe configurare importanti conseguenze sulla gestione della raccolta in termini di possibile rischio per una minore efficienza nella gestione di grandi quantità di rifiuti, nonché di aumento dei costi.

Non è infatti da escludere che alcuni Enti o gli stessi gestori della raccolta non dispongano di impianti idonei a gestire conferimenti in grandi quantità e l'individuazione dei criteri quantitativi, oltre che qualitativi, per l'assimilazione aveva lo scopo di garantire la gestione ottimale della raccolta, indicando la quantità massima conferibile al servizio pubblico e obbligando l'utente a conferire al servizio di raccolta privato il quantitativo prodotto in caso di superamento di detta soglia, a fronte dell'esenzione tariffaria per produzione di rifiuti speciali (per quantità nel caso specifico).

La mancanza di un raccordo tra la disciplina ambientale come modificata dal D.Lgs. 116/2020 e quella TARI cui si è accennato sopra, comporta dunque – a nostro avviso – diversi dubbi applicativi che necessitano di un tempestivo intervento chiarificatore del Legislatore.

Tra le questioni da chiarire vi è senz'altro la conferma o meno della validità della nuova disciplina ambientale in materia di TARI alla luce del fatto che, qualora fosse confermata la nuova disciplina anche in riferimento al tributo vigente, gli atti adottati dai Comuni in tema di assimilazione non potranno più essere applicati (considerato che prevedono anche il criterio quantitativo non più previsto dalla norma) e dovranno adeguarsi alla nuova disciplina dei rifiuti urbani. Ne deriva tuttavia la necessità di ottenere dal Legislatore l'indicazione di criteri applicativi più specifici e dettagliati, primo tra tutti quello riguardante il regime agevolativo (riduzione tariffaria o esclusione) riconosciuto a favore degli utenti non domestici che opteranno per il conferimento al servizio privato.

Infine, considerando le tipologie di rifiuto urbano elencate nell'Allegato L-*quater* a cui si rimanda e l'elenco delle attività che producono simili rifiuti di cui all'Allegato L-*quinquies* del D.Lgs. 152/2006, si nota come vi siano fattispecie fino ad oggi non tassate che con la nuova disciplina dovranno essere considerate come zone produttive di rifiuti, dunque assoggettabili al tributo. Ci si riferisce soprattutto alle parti di magazzino connesse alle zone di produzione la cui tassabilità è sempre stata incerta, in

quanto considerabili come superfici nelle quali venivano prodotti rifiuti speciali non assimilabili², che alla luce della nuova disciplina sarebbero da considerare come superfici produttive di rifiuti urbani che potranno essere conferiti o meno al servizio pubblico.

Alla luce delle considerazioni svolte, appare evidente che ad oggi la nuova disciplina ambientale non possa trovare un'applicazione concreta per una corretta tassazione degli utenti non domestici produttori di rifiuti assimilati sulla base dei criteri già individuati dai regolamenti comunali. Risulta palese la difficoltà da parte degli uffici comunali a prefigurare la situazione per l'anno 2021 e le ricadute che un nuovo sistema di tassazione, nemmeno compiutamente delineato, potrebbe comportare sulle utenze. Di fatto l'esclusione totale della categoria delle attività agricole e ancor di più delle attività industriali potrà comportare pesanti ricadute nella ripartizione del gettito tributario: l'unica soluzione in grado di arginare il problema potrebbe essere quella di tassare le superfici ad uso ufficio, magazzino, spogliatoio etc. delle utenze industriali anche al fine di evitare un'esenzione totale che si configurerebbe come iniqua dal momento che una quota necessaria alla copertura dei servizi "generali" dovrebbe essere riconosciuta (si pensi ai costi amministrativi della tariffazione, al recupero di rifiuti abbandonati, allo spazzamento e alle attività per il decoro urbano a cui innegabilmente dovrebbero essere chiamate a contribuire anche le utenze industriali).

Si aggiunga a questo il rischio di una esenzione coatta per i Comuni, rivolta a tutte le utenze che producono rifiuti considerati fino ad oggi assimilabili eppure non più rientranti nell'elenco di cui all'allegato L-*quater*: anche da qui potrebbe generarsi una perdita di base imponibile importante a discapito delle altre utenze, *in primis* le utenze domestiche.

In conclusione, in attesa di un intervento del Legislatore, sembra a nostro parere possibile continuare ad applicare i criteri di assimilazione previsti dagli Enti fino ad oggi, così da poter mantenere il medesimo regime tributario applicato a favore delle utenze non domestiche, consapevoli tuttavia che le delibere ed i regolamenti di assimilazione oggi vigenti dovranno presto essere aggiornati ovvero sostituiti da nuovi atti che tengano conto della nuova disciplina non appena vi sarà un nuovo intervento legislativo che adegui la legislazione in materia di TARI.

² Si ricorda che il terzo periodo dell'art. 1 co. 649 L. 147/2013 prevede che "Con il medesimo regolamento il comune individua le aree di produzione di rifiuti speciali non assimilabili e i magazzini di materie prime e di merci funzionalmente ed esclusivamente collegati all'esercizio di dette attività produttive, ai quali si estende il divieto di assimilazione."

Allegato L-quater alla Parte Quarta del D.Lgs. 152/2006

Elenco dei rifiuti di cui all'articolo 183, comma 1, lettera b-ter), punto 2

<i>Frazione</i>	<i>Descrizione</i>	<i>EER</i>
RIFIUTI ORGANICI	Rifiuti biodegradabili di cucine e mense	200108
	Rifiuti biodegradabili	200201
	Rifiuti dei mercati	200302
CARTA E CARTONE	Imballaggi in carta e cartone	150101
	Carta e cartone	200101
PLASTICA	Imballaggi in plastica	150102
	Plastica	200139
LEGNO	Imballaggi in legno	150103
	Legno, diverso da quello di cui alla voce 200137*	200138
METALLO	Imballaggi metallici	150104
	Metallo	200140
IMBALLAGGI COMPOSITI	Imballaggi materiali compositi	150105
MULTIMATERIALE	Imballaggi in materiali misti	150106
VETRO	Imballaggi in vetro	150107
	Vetro	200102
TESSILE	Imballaggi in materia tessile	150109
	Abbigliamento	200110
	Prodotti tessili	200111
TONER	Toner per stampa esauriti diversi da quelli di cui alla voce 080317*	080318
INGOMBRANTI	Rifiuti ingombranti	200307
VERNICI, INCHIOSTRI, ADESIVI E RESINE	Vernici, inchiostri, adesivi e resine diversi da quelli di cui alla voce 200127	200128
DETERGENTI	Detergenti diversi da quelli di cui alla voce 200129*	200130
ALTRI RIFIUTI	Altri rifiuti non biodegradabili	200203
RIFIUTI URBANI INDIFFERENZIATI	Rifiuti urbani indifferenziati	200301

Rimangono esclusi i rifiuti derivanti da attività agricole e connesse di cui all'articolo 2135 del codice civile.

Allegato L-quinquies alla Parte Quarta del D.Lgs. 152/2006

Elenco attività che producono rifiuti di cui all'articolo 183, comma 1, lettera b-ter), punto 2

1. Musei, biblioteche, scuole, associazioni, luoghi di culto.
2. Cinematografi e teatri.
3. Autorimesse e magazzini senza alcuna vendita diretta.
4. Campeggi, distributori carburanti, impianti sportivi.
5. Stabilimenti balneari.
6. Esposizioni, autosaloni.
7. Alberghi con ristorante.
8. Alberghi senza ristorante.
9. Case di cura e riposo.
10. Ospedali.
11. Uffici, agenzie, studi professionali.
12. Banche ed istituti di credito.

13. Negozi abbigliamento, calzature, libreria, cartoleria, ferramenta, e altri beni durevoli.
14. Edicola, farmacia, tabaccaio, plurilicenze.
15. Negozi particolari quali filatelia, tende e tessuti, tappeti, cappelli e ombrelli, antiquariato.
16. Banchi di mercato beni durevoli.
17. Attività artigianali tipo botteghe: parrucchiere, barbiere, estetista.
18. Attività artigianali tipo botteghe: falegname, idraulico, fabbro, elettricista.
19. Carrozzeria, autofficina, elettrauto.
20. Attività artigianali di produzione beni specifici.
21. Ristoranti, trattorie, osterie, pizzerie, pub.
22. Mense, birrerie, hamburgerie.
23. Bar, caffè, pasticceria.
24. Supermercato, pane e pasta, macelleria, salumi e formaggi, generi alimentari.
25. Plurilicenze alimentari e/o miste.
26. Ortofrutta, pescherie fiori e piante, pizza al taglio.
27. Ipermercati di generi misti.
28. Banchi di mercato generi alimentari.
29. Discoteche, night club.

Rimangono escluse le attività agricole e connesse di cui all'articolo 2135 del codice civile.

Attività non elencate, ma ad esse simili per loro natura e per tipologia di rifiuti prodotti, si considerano comprese nel punto a cui sono analoghe.