

Approfondimento n. 11 – 12 aprile 2021

La nuova classificazione dei rifiuti ex D. Lgs. 116/2020 e l'abrogazione degli assimilati: gli aspetti controversi in attesa della Circolare del MEF e del MATTM

Simone Pellegrin

Premessa

Con gli approfondimenti n. 3 e n. 7 avevamo analizzato rispettivamente la nuova disciplina introdotta dal Decreto Legislativo n. 116/2020 e i successivi chiarimenti forniti dal MEF in occasione di Telefisco 2021.

Dal momento che è stata recentemente resa nota una bozza di Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) e del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), il presente approfondimento ha lo scopo di analizzare e mettere a confronto gli aspetti controversi delle diverse pronunce che si sono succedute dall'approvazione del Decreto in questione (emanato il 3 settembre 2020) fino ad oggi, in attesa del testo definitivo della Circolare.

Nello specifico saranno messe a confronto le proposte di modifica alla norma vigente presentate da ANCI, le interpretazioni fornite dal MEF durante Telefisco 2021, il testo della bozza della Circolare e le osservazioni di ANCI a quest'ultima, con particolare riferimento alla possibilità di fuoriuscita dal servizio pubblico delle utenze non domestiche, alla determinazione di un limite quantitativo di rifiuti urbani conferibili al pubblico servizio da parte delle attività e alla tassazione delle attività industriali.

Infine un breve cenno alla tassazione delle attività agricole e alla esclusione di tali utenze considerate dalla norma produttive di rifiuti speciali. Indubbiamente esse, già a normativa vigente, sono per la maggioranza escluse in quanto i rifiuti prodotti, soprattutto quelli organici, vengono reinseriti in agricoltura e non conferiti al pubblico servizio. Tuttavia è bene circoscrivere quali siano le superfici produttive di rifiuti prodotti nell'ambito delle attività agricole, agro-industriali e della silvicoltura da considerare speciali e quali invece quelle produttive di rifiuti urbani, conferibili al pubblico servizio.

Si evidenzia che l'approvazione del Regolamento della Tassa Rifiuti che dovrà contenere necessariamente la nuova disciplina in commento dovrà avvenire entro il 30 giugno 2021, come recentemente stabilito dall'articolo 30 comma 5 del Decreto Legge n. 41/2021 e che entro il 31 maggio, come disciplinato sempre dalla medesima disposizione normativa, le utenze non domestiche interessate saranno tenute a comunicare la volontà di "fuoriuscire" dal servizio pubblico di raccolta, avviando a recupero i rifiuti prodotti mediante soggetti esterni.

Fuoriuscita dal servizio pubblico delle utenze non domestiche produttive di rifiuti urbani e applicazione del comma 649 art. 1 Legge 147/2013

L'articolo 198, comma 2-bis del TUA, introdotto dall'articolo 1 comma 24 lett. c) del D. Lgs. 116/2020, stabilisce quanto segue:

“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.”

L'articolo 238 comma 10 del TUA, così come sostituito dall'articolo 3 comma 12 del D. Lgs. 116/2020, disciplina che:

“Le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani di cui all'articolo 183 comma 1, lettera b-ter) punto 2, 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”.

L'articolo 1 comma 649 della Legge 147/2013 disciplina:

“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”.

Assoggettabilità alla quota fissa del tributo

ANCI – proposte di chiarimenti	1. ANCI evidenzia che occorre specificare che l'articolo 198 comma 2 deve essere letto in combinato disposto con l'articolo 238 e che quindi rimane comunque dovuta la quota fissa della tariffa.
Telefisco 2021	1. Il MEF conferma: “[...] <u>La norma subordina, quindi, l'esclusione dal pagamento della quota variabile, ossia quella rapportata alla quantità di rifiuti, al conferimento di tutti i rifiuti urbani al di fuori del pubblico servizio e al loro avvio al recupero per un periodo di almeno cinque anni</u> ”.
Bozza Circolare MATTM - MEF	1. Al punto A) della bozza si legge: “Si deve altresì argomentare che, dalla lettura combinata dell'art. 198, comma 2-bis e del chiarimento sopra effettuato per il comma 649, anche nel caso in cui il produttore eserciti la facoltà di avviare al recupero i rifiuti urbani, la parte fissa della TARI resta comunque dovuta , ciò in quanto il comma 10 del citato art. 238 prevede l'esclusione dal servizio pubblico solo per la parte variabile, lasciando quindi impregiudicato il versamento della TARI relativa alla parte fissa ”.
Considerazioni NeoPA	Si concorda con la assoggettabilità alla quota fissa del tributo prevista dalla normativa onde evitare che i costi connessi a “servizi indivisibili” di nettezza urbana, di cui usufruiscono anche le utenze che si avvalgono di soggetti esterni per il conferimento dei rifiuti prodotti, siano interamente sostenuti dalla restante platea dei contribuenti.

Definizione di regole certe per la “fuoriuscita” dal servizio pubblico

ANCI – proposte di chiarimenti della norma (gennaio 2021)	<p>1. ANCI evidenzia che occorre definire regole di dettaglio, con particolare riferimento a:</p> <ul style="list-style-type: none">- tempistiche per la fuoriuscita che dovrebbe essere possibile almeno un anno per l'altro, onde evitare una riduzione immediata del gettito tariffario a fronte di costi del servizio che nella costruzione del PEF rimarranno invariati per effetto della nuova regolazione ARERA che ancora i costi al biennio precedente, pur aggiornati;- contenuti della comunicazione di fuoriuscita;- modalità di fuoriuscita: la fuoriuscita deve avvenire con riferimento a tutte le tipologie di rifiuto prodotto per consentire un più agevole controllo da parte delle istituzioni preposte.
Bozza Circolare MATTM - MEF	<p>1. Con riferimento al termine per dichiarare la fuoriuscita dal servizio pubblico, la bozza della Circolare afferma: <i>“Al fine di garantire una ordinata rappresentazione circa l'affidamento al servizio pubblico della raccolta di rifiuti urbani da parte di attività produttive, l'utente produttore è tenuto a comunicare formalmente all'ente gestore di ambito ottimale, ove costituito ed operante, ovvero al Comune di appartenenza la scelta di avvalersi o meno del servizio pubblico di raccolta, entro il 30 giugno dell'esercizio precedente all'anno di riferimento. La comunicazione, relativa alla scelta di affidarsi ad un gestore alternativo a quello del servizio pubblico, deve riportare le tipologie e le quantità dei rifiuti urbani prodotti oggetto di avvio al recupero”</i>.</p> <p>2. La facoltà di fuoriuscita crea un disallineamento tra costi e gettito dal momento che il MTR per la costruzione del PEF prevede che i costi siano riferiti all'anno a-2, opportunamente rivalutati; a tal proposito, il MEF afferma: <i>“ARERA potrebbe adottare opportuni correttivi nel MTR per consentire di superare l'attuale disallineamento tra costi e gettito, fino al raggiungimento di un regime ordinario (presumibilmente dal 2022)”</i>.</p>
Osservazioni ANCI dopo Circolare	<p>1. Con riferimento alla tempistica del 30 giugno per la fuoriuscita dal servizio pubblico, ANCI afferma: <i>“Se questa indicazione può essere considerata positivamente “a regime” non può considerarsi idonea per il 2021. [...]. Sul punto, pertanto, in accordo con il Mef e con la stessa ARERA, che ha dichiarato di non disporre dei tempi necessari per apportare i correttivi al MTR 2021 che pongano rimedio allo sfasamento temporale tra entrate e costi, si ritiene indispensabile prevedere una “finestra temporale” da determinare necessariamente con legge dello Stato, che posponga la possibilità di uscita a decorrere dal 2022”</i>.</p> <p>2. Con riferimento alla comunicazione relativa all'uscita dal servizio pubblico, ANCI ribadisce la necessità di stabilire regole generali in merito a:</p> <ul style="list-style-type: none">- requisiti minimi (es. esibizione contratto con il soggetto privato cui conferire i rifiuti urbani);- informazioni obbligatorie a preventivo e a consuntivo da presentare al Comune per usufruire dell'agevolazione (es. indicazione delle tipologie e delle quantità dei rifiuti urbani prodotti oggetto di avvio al recupero, con la distinzione per codice EER e la stima sulla base dei quantitativi prodotti nell'anno precedente);- controlli annuali (es. coerenza sui pesi effettivamente conferiti e verifica dell'avvenuto riciclo/recupero);- annullamento delle agevolazioni in caso di gravi inadempienze o dichiarazioni false e mendaci e analoghe possibilità di recupero delle somme con ripristino immediato del prelievo sui rifiuti originale.

<p>D.L. 41/2021 (D.L. Sostegno)</p>	<p>1. Con Decreto Legge n. 41 del 22 marzo 2021, articolo 30 comma 5 è stato stabilito quanto segue: <i>“La scelta delle utenze non domestiche di cui all’articolo 3, comma 12, del decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116 deve essere comunicata al comune, o al gestore del servizio rifiuti in caso di tariffa corrispettiva, entro il 31 maggio di ciascun anno”.</i></p>
<p>Considerazioni NeoPA</p>	<p>1. Per quanto concerne la modalità di fuoriuscita dal servizio pubblico e i contenuti della comunicazione, si ritiene che, qualora il testo definitivo della Circolare tardasse ad arrivare, i Comuni dovranno necessariamente provvedere autonomamente a disciplinare tali aspetti all’interno del regolamento al fine di consentire alle utenze non domestiche che intendono avvalersi di tale facoltà di disporre tutte le informazioni necessarie alla presentazione della dichiarazione entro il termine del 31 maggio. È quindi necessario dotarsi di regole certe e chiare sia per i contribuenti che per gli uffici che saranno chiamati ad un non semplice lavoro di monitoraggio sulla documentazione prodotta.</p> <p>2. Per quanto concerne il termine del 31 maggio di ciascun anno fissato dal D.L. Sostegno per la dichiarazione di fuoriuscita, occorre evidenziare che lo stesso costituisce un termine utile per l’anno 2021 in quanto, dal momento che i Comuni hanno tempo fino al 30 giugno per approvare le tariffe, permette di conoscere le informazioni sulle “superfici” perse e determinare le tariffe in modo più equo garantendo la copertura totale dei costi del servizio. Lo stesso non può dirsi per gli anni successivi, in quanto i Comuni alla data di approvazione ordinaria del bilancio (e quindi delle tariffe) non potranno sapere quali siano le utenze incluse ed escluse dal servizio, a meno che il legislatore non intervenga portando “a regime” lo sganciamento del termine di approvazione delle tariffe rispetto a quello del bilancio di previsione; ma non solo: il fatto che il contribuente abbia a disposizione cinque mesi per dichiarare la scelta di non avvalersi del servizio pubblico, pone il gestore affidatario nella condizione di dover comunque procedere all’erogazione del servizio. A tal proposito, sarebbe stato opportuno confermare quanto inserito nella bozza della Circolare in merito al termine del 30 giugno dell’anno precedente all’esercizio di riferimento.</p> <p>3. Sempre con riferimento al termine del 31 maggio, appare opportuno evidenziare infine che, sebbene tale termine fissato dalla normativa statale non possa essere modificato all’interno del regolamento comunale, è comunque necessario che il regolamento preveda che l’effetto della fuoriuscita non abbia carattere retroattivo ma che agisce dalla data della dichiarazione, in quanto come evidenziato al punto precedente fino a questa data il soggetto gestore dovrà comunque procedere con l’erogazione del servizio.</p>

Coordinamento tra articolo 238 comma 10 del TUA e articolo 1 comma 649 della Legge 147/2013: riduzioni spettanti alle utenze che fuoriescono

<p>ANCI – proposte di chiarimenti</p>	<p>1. ANCI evidenzia quanto segue: <i>“Si ritiene debba essere chiarito che l’uscita dal servizio pubblico possa avvenire per tutte le frazioni di rifiuto urbano prodotte dalle utenze non domestiche e non solo per alcune, per consentire un più agevole controllo da parte delle istituzioni preposte e prevenire casi di abbandono dei rifiuti. Sempre sul tema del controllo sarebbe auspicabile una determinazione unica per la verifica periodica, a partire dai FIR (Formulari Identificazione Rifiuti), degli affidamenti a terzi delle raccolte da parte delle utenze non domestiche, per evitare abusi e dispersioni di materiale dal sistema tracciato”.</i></p>
<p>Telefisco 2021</p>	<p>1. Con riferimento al comma 649 sopra riportato, il MEF afferma: <i>“Quest’ultima norma presenta ancora il riferimento ai rifiuti assimilati, categoria non più esistente, per cui lo stesso va aggiornato sostituendolo con i rifiuti urbani, secondo le nuove disposizioni recate dal Dlgs 116 del 2020. Va altresì evidenziato che, a differenza del comma 10 dell’articolo 238 del Dlgs 152/2006, che riguarda l’abbattimento della «componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti» nel caso di avvio al recupero, l’articolo 1, comma 649 parla di rifiuti che «il produttore dimostra di aver avviato al riciclo», laddove il riciclo costituisce un’operazione di recupero. 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. [...] <u>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 c. 10”.</u></i></p>
<p>Bozza Circolare MATM - MEF</p>	<p>1. La bozza di circolare nel confermare che l’art. 238 presenta forti analogie con il comma 649, afferma che le disposizioni del TUA devono essere lette in combinato disposto con la Legge 147/2013: <i>“Si deve osservare che il Legislatore del D. Lgs. n. 116 del 2020, nel recepire le disposizioni unionali, ha inteso valorizzare l’intero processo di recupero, di cui il “riciclo” costituisce una delle operazioni “industriali” attraverso le quali si può effettuare il recupero. Procedendo a un’interpretazione sistematica delle due norme, si ribadisce che il riferimento deve essere effettuato nei soli confronti dei rifiuti urbani come definiti dalle nuove disposizioni, in quanto la volontà del Legislatore è quella di consentire come scelta affidata unicamente ai produttori, e non più al comune come previsto dal comma 649, di avviare al recupero tutti i rifiuti. Alla luce di questa innovazione normativa, la proporzionalità prevista dal comma 649 deve essere reinterpretata alla luce del processo di recupero di cui l’avvio richiesto al produttore costituisce la fase di impulso. [...] <u>Conseguentemente può definirsi la riduzione della quota variabile della TARI in proporzione alla quantità avviata al recupero”.</u></i></p>
<p>Osservazioni ANCI dopo Circolare</p>	<p>1. In merito al coordinamento tra l’articolo 238 e il comma 649, ANCI ritiene opportuno che sia precisato quanto segue: <i>“Al fine di ottenere, in applicazione del comma 10 dell’art. 238 del d.lgs 152/06, l’esclusione della quota variabile, l’utenza non domestica dovrà <u>avviare al recupero tutti i rifiuti urbani, compresi i rifiuti indifferenziati (rifiuto urbano residuo), mediante l’affidamento delle attività al di fuori dal servizio pubblico, fermo restando il dovere di controllo in capo ai Comuni o ai gestori. I regolamenti comunali dovranno, altresì, prevedere l’obbligo di rendicontazione a consuntivo del quantitativo dei rifiuti avviato al recupero - oppure avviato al riciclo, essendo quest’ultima comunque operazione di avvio al recupero - anche al fine di considerare il quantitativo di rifiuto al di fuori del servizio pubblico ai fini degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio”.</u></i></p>

**Considerazioni
NeoPA**

La principale perplessità consiste nella sussistenza del vincolo di “fuoriuscire” per tutti i rifiuti e nella facoltà di avviare a recupero solo alcune frazioni. Il MEF su questo ha avuto un atteggiamento sin qui ondivago in quanto inizialmente nelle risposte a Telefisco sembrava ammettere solo la possibilità di fuoriuscita totale, mantenendo l'applicazione di una riduzione della quota variabile nel caso di conferimento all'esterno soltanto di alcune frazioni; nella bozza di circolare sembra di fatto superare il concetto dell'alternativa, mediante una sintesi delle disposizioni, effettivamente più coerente: andando oltre la disposizione di cui all'articolo 1 comma 649 della L. 147/2013, il MEF sostiene che la novella normativa abbia inteso estendere il trattamento agevolato in tutti i casi di avvio a recupero mediante soggetti differenti di frazioni conferibili al pubblico servizio, non limitando più il riconoscimento della riduzione all'avvio a riciclo (che negli ultimi anni è spesso stato confuso con l'avvio a recupero, stante anche la non immediata distinguibilità tra le due differenti operazioni). ANCI lamenta il “passo indietro” che il ritorno al concetto di avvio a recupero, certamente più inclusivo, rischia di generare rispetto al più stringente avvio a riciclo, ma è comprensibile l'intenzione del legislatore, anche dall'esperienza diretta dello scrivente che ha registrato molti casi di confusione tra le attività e l'inevitabile riconoscimento a maglie larghe da parte dei Comuni negli ultimi anni che hanno spesso considerato anche le operazioni di recupero come meritevoli di riduzioni tariffarie.

A questo punto la soluzione auspicabile sarebbe quella prospettata dal MEF in ultima istanza: le utenze non domestiche potranno decidere di conferire i propri rifiuti urbani al servizio pubblico oppure avviarli a riciclo tramite soggetti terzi. In questo secondo caso è opportuno individuare la modalità di riconoscimento della riduzione da parte del Comune, mediante regolamento. A tal proposito si riscontrano non pochi dubbi che i Comuni dovranno saper dipanare all'interno dei testi regolamentari; i principali sono i seguenti:

1. la proporzionalità: all'atto pratico come dovrà avvenire il calcolo? Come si determina la proporzione tra rifiuti avviati a recupero e rifiuti totali prodotti (che non possono essere certamente misurati)? In molti casi è stato utilizzato il coefficiente Kd del DPR 158/1999 come indice di produttività dei rifiuti, ma di sovente le rendicontazioni dei contribuenti hanno documentato flussi conferiti all'esterno addirittura più alti di quelli potenzialmente prodotti, comportando l'eventualità di una detassazione totale della parte variabile, però magari in presenza di conferimento di altre frazioni al servizio pubblico;
2. la tempistica: entro il 31 maggio le utenze dovranno comunicare la fuoriuscita ma non saranno in grado di fornire l'informazione sul totale dei rifiuti avviati a recupero nel 2021: per questo motivo occorre un secondo momento in cui dovrà avvenire la rendicontazione ed il ricalcolo dell'importo dovuto che difficilmente potrà essere stabilito a priori. Anche in passato le agevolazioni venivano sovente riconosciute direttamente sull'avviso di pagamento dell'anno successivo proprio al fine di permettere una consuntivazione dei risultati; in questi casi, nel 2021 sarà quindi necessario riconoscere la riduzione ex art. 1 comma 649 L. 147/2013 per l'avvio a riciclo, passando alla nuova modalità con effetto sulla tariffazione 2022.
3. l'individuazione del trattamento per le utenze che decideranno di avviare a recupero soltanto alcune frazioni: occorrerà individuare nel regolamento anche la disciplina per i contribuenti che decideranno di avvalersi di privati esterni solo per alcune tipologie di rifiuto, mantenendo il conferimento della frazione secca residua al servizio pubblico. In tal caso sarà necessario infatti provvedere ad un assoggettamento parziale dell'utenza anche per la parte variabile. Questa circostanza dovrebbe essere largamente applicata in quanto l'avvio a recupero della frazione secca residua (indifferenziato) ad oggi non è ipotesi largamente disponibile ed è piuttosto insolito che un'utenza non domestica possa comprovare l'assenza di produzione di rifiuti appartenenti a quella categoria.

Fissazione di un limite quantitativo per il conferimento dei rifiuti urbani da parte delle utenze non domestiche al sistema pubblico

La disciplina TARI, così come modificata 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 dell'articolo 198 – Competenze dei Comuni – del D. Lgs. 152/2006). 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) non sono dunque più applicabili (e gli stessi atti quindi non più necessari, anzi superflui), 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.

Inoltre, alla luce di quanto stabilito dal nuovo art. 198 D. Lgs. 152/2006, come visto sopra, gli utenti non domestici produttori di rifiuti urbani di cui all'allegato L-*quinquies*, 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): una simile scelta da parte degli operatori economici potrebbe però 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.

ANCI – proposte di chiarimenti della norma (gennaio 2021)	1. ANCI espone la necessità di fissare un limite di tenuta del sistema pubblico, in quanto, venuto meno il potere di assimilazione, il rischio di un aumento incontrollato dei quantitativi di rifiuti aggiuntivi rispetto a quelli attuali, incrementati per effetto dei nuovi criteri sui rifiuti "simili" agli urbani, è significativo: <u>"al fine di evitare tale incremento, ragioni igienico – ambientali ben possono legittimare la fissazione di quantitativi massimi conferibili dalle utenze non domestiche, quantitativi che possono anche coincidere con quelli già previsti ai fini della soppressa assimilazione, purché abbiano una correlazione con i Kd previsti dalle tabelle allegate al DPR n. 158 del 1999. Ed infatti, se è vero che i Kd ministeriali rappresentano la produzione media ordinaria di rifiuti da parte di ogni singola attività economica, è altrettanto vero che il sistema pubblico può non essere in grado di ricevere produzioni anomale di rifiuti, come quelle pari a 5/10 volte i Kd. Ferma restando la possibilità di conferimento al pubblico servizio, ma solo previa autorizzazione del Comune/gestore, volta a verificare la capacità del sistema di assorbimento di quantitativi non ordinari".</u> Inoltre ANCI afferma: <u>"La fissazione di limiti alla conferibilità può, si ritiene, essere regolamentata anche per ragioni di carattere gestionale-organizzativo, con riferimento alla tenuta del sistema, in termini di dotazione dei contenitori di raccolta o della frequenza dei ritiri, ragioni che comunque presentano inevitabili riflessi ambientali, anche in un'ottica di prevenzione dell'abbandono del rifiuto".</u>
Bozza Circolare MATM - MEF	1. I Ministeri escludono la possibilità per il Comune di determinare una quantità massima di rifiuti urbani conferibile al pubblico servizio da parte delle utenze non domestiche: <u>"E' stato evidenziato che potrebbe verificarsi un aumento incontrollato delle quantità di rifiuti urbani rispetto a quelle attuali, rendendo difficile lo svolgimento del servizio, per cui è stata manifestata l'esigenza di fissare dei limiti di conferimento dei rifiuti urbani, da parte delle utenze non domestiche, che tengano conto della capacità di assorbimento del sistema. In proposito, bisogna osservare che tale possibilità è esclusa dalle disposizioni unionali, recepite puntualmente nell'ordinamento interno.</u>

	<p><i>In ogni caso, vale la pena di sottolineare che la nuova qualificazione ex lege dei rifiuti urbani, avendo eliminato il potere di assimilazione, impone ai comuni di assicurare la gestione dei rifiuti urbani, compreso lo smaltimento in regime di privativa, ove l'utenza non domestica scelga di avvalersi del servizio pubblico. <u>E' quindi con i contratti di servizio che verranno fissati i parametri tecnici ed economici per l'efficiente gestione dei rifiuti urbani da parte dei soggetti affidatari</u>".</i></p>
<p>Osservazioni ANCI dopo Circolare</p>	<p>1. ANCI, in merito alla possibilità esposta nella Circolare di fare riferimento ai contratti di servizio con il gestore affidatario per la fissazione di parametri tecnici ed economici che assicurino l'efficiente gestione dei rifiuti urbani, sottolinea innanzitutto la necessità di tempi congrui per l'adeguamento dei suddetti contratti.</p> <p>Inoltre, appellandosi a quanto stabilito dall'articolo 198 del TUA, ovvero l'onere in capo ai Comuni di adottare "le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani", afferma che tali misure "<u>non possono ignorare il caso in cui il sistema di gestione non sia adeguato a ricevere quantità incontrollabili a priori di rifiuti urbani</u>" e propone l'integrazione dei seguenti punti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la previsione della necessità per i Comuni di un regime transitorio della durata di X anni di adeguamento dei contratti in essere con gli appaltatori del servizio; - <u>in alternativa, riconoscendo esplicitamente l'esistenza di un limite di carico del servizio pubblico (da determinare autonomamente da parte di ciascun ente sulla base dei quantitativi medi riferiti all'ultimo triennio) oltre il quale il rifiuto deve essere gestito autonomamente dal produttore pur rimanendo urbano;</u> - la possibilità di contingentare la quantità giornaliera/settimanale di tali rifiuti o comunque ricondurre tali conferimenti a modalità conformi alle strumentazioni e alla dimensione della raccolta effettuata. In assenza di tali condizioni la raccolta, ad esempio, di rifiuti ingombranti da alcune categorie prima escluse potrebbe divenire molto onerosa.
<p>Considerazioni NeoPA</p>	<p>Si concorda con quanto evidenziato da ANCI in merito alla necessità di stabilire un limite al conferimento dei rifiuti urbani da parte delle utenze non domestiche onde evitare un aumento incontrollato delle quantità di rifiuti urbani conferite al servizio pubblico e quindi un aumento dei costi per tutta la platea dei contribuenti; si ritiene che tale aspetto debba necessariamente essere disciplinato all'interno dei regolamenti comunali di igiene urbana. A tal proposito, si rinvia alla pronuncia della Cassazione riportata al paragrafo inerente alla tassazione delle attività industriali, in quanto si ritiene ugualmente opportuno che le utenze non domestiche che non possono conferire rifiuti urbani al servizio pubblico perché eccedono il limite quantitativo fissato dal Comune rimangano comunque soggette ad una percentuale di quota fissa del tributo proporzionale al peso delle componenti di costo indivisibili sul valore totale della quota in questione.</p>

La tassazione delle attività industriali

Come è noto, il D. Lgs. 116/2020 all'articolo 1 comma 10 lett. b) ha modificato l'articolo 184 comma 3 del D. lgs. 152/2006 per quanto concerne la classificazione dei rifiuti speciali.

A tal proposito, è opportuno porre l'attenzione sulla tassazione delle attività industriali: l'articolo 184 sopra richiamato, considera speciali, i rifiuti prodotti dalle attività industriali "se diversi da quelli di cui al comma 2" il quale fa riferimento ai 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-quinques nel quale però non rientrano le attività in questione.

ANCI – proposte di chiarimenti della norma (gennaio 2021)	1. ANCI, alla luce del mutato quadro normativo e considerato che all'interno dei locali delle industrie dove non si svolge la lavorazione industriale strettamente intesa, le superfici destinate ad uffici, mense, spazi espositivi, depositi ecc. sono senz'altro idonee alla produzione di rifiuti "urbani", ed annoverabili all'interno delle categorie per esse previste dal DPR 158/199, evidenzia la necessità di fornire un chiarimento in merito a quanto segue: <i>- mantenimento della quota fissa per tutte le attività industriali, in ragione del proseguimento della produzione di rifiuti derivanti dall'indotto (spazzamento e abbandoni, che resterebbero comunque a carico dei Comuni);</i> <i>- pagamento della quota variabile della tariffa per le superfici dei locali delle attività industriali, ove si producano rifiuti urbani (come uffici, mense, spazi espositivi, depositi, ecc.), come tali assoggettabili al prelievo sui rifiuti.</i>
Telefisco 2021	1. Il MEF afferma che l'articolo 184 comma 3 lettera c), il quale inserisce tra i rifiuti speciali "i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali se diversi da quelli di cui al comma 2", deve essere letto in combinato disposto con l'articolo 183 comma 1 lettera b-sexies), il quale dispone che " <i>ri rifiuti urbani non includono i rifiuti della produzione, [...]</i> ". <u>Alla luce di questo emerge che le attività industriali possono essere produttive sia di rifiuti urbani che speciali e quindi per definire correttamente il perimetro di applicazione della Tari è necessario individuare le superfici che producono rifiuti speciali e quelle che, invece, producono rifiuti urbani; il MEF chiarisce quindi quanto segue:</u> <u>"si ritiene che possano considerarsi produttive di rifiuti speciali le superfici di lavorazione industriale, le quali, conseguentemente, sono 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 materie 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 quella 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".</u>
Bozza Circolare MATM - MEF	1. All'interno della bozza della Circolare, i Ministeri ribadiscono quanto affermato dal MEF in occasione di Telefisco in merito alla produzione sia di rifiuti speciali sia di rifiuti urbani da parte delle attività industriali, mantenendo comunque completamente esenti dal tributo le superfici strettamente connesse alla lavorazione industriale (a differenza di quanto proposto inizialmente da ANCI di mantenere la quota fissa anche per queste superfici):

	<p><i>“- le superfici dove avviene la lavorazione industriale sono escluse dall'applicazione dei prelievi sui rifiuti;</i> <i>- ai sensi dell'art. 1, comma 649 della legge n. 147 del 2013 sono esclusi i magazzini di materie prime e di merci funzionalmente ed esclusivamente collegati all'esercizio di attività produttive di rifiuti speciali;</i> <i>- continuano, invece, ad applicarsi i prelievi sui rifiuti, sia per la quota fissa che variabile, per le superfici produttive di rifiuti urbani, come, ad esempio, mense, uffici, servizi, depositi o magazzini che non sono funzionalmente collegati alle attività produttive di rifiuti speciali;</i> <i>- resta dovuta solo la quota fissa laddove l'utenza non domestica che svolge, ad esempio, un'attività di tipo industriale, scelga di conferire i rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico, poiché il comma 649 come innanzi interpretato prevede l'esclusione della sola componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti e cioè della parte variabile”.</i></p>
<p>Osservazioni ANCI dopo Circolare</p>	<p>1. Successivamente ai chiarimenti forniti in bozza nella Circolare, ANCI propone le seguenti integrazioni: - in merito al primo punto dell'elenco, di aggiungere <i>“sia con riferimento alla quota fissa che alla quota variabile”</i>; - in merito al terzo punto, di specificare che <i>“non sono intervenute modifiche normative o novità interpretative in merito alle categorie tariffarie da applicare, la cui scelta resta di competenza dei comuni, secondo le proprie consuetudini e peculiarità territoriali”</i>, al fine di salvaguardare le diverse modalità oggi in essere e non creare difficoltà gestionali ai Comuni.</p>
<p>Considerazioni NeoPA</p>	<p>1. Sulla questione dell'assoggettamento al tributo delle attività industriali, si richiama l'orientamento giurisprudenziale che si sta consolidando: <i>“La quota fissa della TIA è dovuta sempre per intero, sul presupposto del possesso (o detenzione) di superfici nel territorio comunale astrattamente idonee alla produzione di rifiuti, essendo destinata a finanziare i costi essenziali del servizio nell'interesse dell'intera collettività, mentre ogni valutazione sulla qualità e quantità di rifiuti concretamente prodotti dal singolo e sul servizio effettivamente erogato in suo favore può incidere sulla parte variabile” della tariffa</i>” (Cassazione n. 14038/2019 e n. 22901/2020). Sulla base di questo, evidenziando che, come visto sopra, il legislatore è piuttosto netto nell'escludere dalla tassazione le superfici industriali, si ritiene valutabile assoggettare tali superfici ad una percentuale di quota fissa (da disciplinare all'interno del regolamento) proporzionale al peso delle componenti di costo indivisibili sul valore totale della quota in questione, dal momento che le attività industriali usufruiscono di servizi, quali lo spazzamento, la raccolta di rifiuti abbandonati, i cui costi rimarrebbero altrimenti solo a carico delle altre utenze.</p> <p>2. Con riferimento alle eventuali superfici accessorie a quella industriale, quali mense, spogliatoi, uffici, servizi, depositi, ecc., appare di assoluta importanza, onde evitare che il Comune perda base imponibile, applicare la specifica tariffa corrispondente alla effettiva destinazione d'uso della superficie, in luogo della “tariffazione unica” dell'immobile, spesso utilizzata dagli enti.</p> <p>In questo modo, le superfici strettamente connesse alla lavorazione industriale rimarrebbero soggette alla porzione di quota fissa eventualmente stabilita, mentre le superfici accessorie pagherebbero il tributo sulla base della tariffa corrispondente alla categoria in cui rientrano.</p>

La tassazione delle attività agricole

L'articolo 184 comma 3 del Decreto 116/2020 classifica tra i rifiuti speciali *“i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività agricole, agro-industriali e della silvicoltura, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2135 del codice civile, e della pesca”*; un'interpretazione letterale della norma condurrebbe a considerare escluse dal prelievo sui rifiuti anche i piccoli rivenditori dei propri prodotti (negozi o banchi di mercato), gli agriturismi o le grandi industrie alimentari ove vengono lavorati i prodotti derivanti dall'agricoltura¹, anche se produttivi di rifiuti annoverati tra quelli urbani elencati nell'allegato L-quater.

Tale disposizione determinerebbe una potenziale perdita di gettito che dovrà essere colmata da tutti gli altri utenti del servizio. Tuttavia pare decisamente opportuno verificare se effettivamente tali utenze continuino ad avvalersi o meno del pubblico servizio, in quanto resta inteso che l'inserimento delle attività agricole tra quelle produttive di rifiuti speciali comporterebbe immediatamente l'impossibilità di tali utenze di non poter procedere a conferire nulla al servizio comunale, oltre a valere quanto detto sopra con riferimento alle attività industriali circa la fruizione di servizi indivisibili di nettezza urbana. Come evidenziato da ANCI, si ritiene in tal caso opportuno che tali attività procedano comunque con la rendicontazione delle modalità e dei quantitativi di rifiuti speciali raccolti e smaltiti autonomamente o tramite soggetti terzi, onde evitare che tali rifiuti siano immessi comunque all'interno del circuito pubblico, senza alcun controllo dell'effettivo flusso dei rifiuti.

A tal proposito è quindi necessario, in assenza di normativa in merito, che i Comuni procedano a disciplinare tale aspetto all'interno dei regolamenti TARI e che siano comunque soggette a tassazione le superfici non strettamente connesse all'attività agricola (es. abitazione rurale o depositi adibiti ad usi diversi da quello strettamente agricolo) che usufruiscono del servizio pubblico per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti prodotti. Infine, nel caso di produzione di rifiuti urbani da parte delle utenze (o porzioni di esse) non strettamente connesse con l'agricoltura, come per esempio le attività agrituristiche, dovrebbe essere concessa (normativamente o quantomeno a livello regolamentare) la facoltà di continuare ad avvalersi del servizio pubblico a fronte della corresponsione della Tassa Rifiuti, in quanto l'eventuale stipula di contratti con soggetti terzi per la raccolta e il trasporto dei rifiuti prodotti potrebbe comportare in capo alle stesse utenze un pregiudizio economico che certamente la norma non ha inteso generare.

¹ Art. 2315 C.c.: *“È imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse.*

Per coltivazione del fondo, per selvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine.

Si intendono comunque connesse le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge”.