



40
anni

**LE GIORNATE DI POLIZIA LOCALE
E SICUREZZA URBANA**

CONVEGNO NAZIONALE ED EXPO DELLE TECNOLOGIE E DEI PRODOTTI

15-16-17 SETTEMBRE 2021
RICCIONE - PALAZZO DEI CONGRESSI

legiornatedellapolizialocale.it

**NUOVA CLASSIFICAZIONE DEI RIFIUTI E RUOLO DELLA
POLIZIA LOCALE PER LA TUTELA DEL COMUNE: ASPETTI
TRIBUTARI E GESTIONE DELLE ISOLE ECOLOGICHE**

ROSA BERTUZZI

SESSIONE

AS5 - Edilizia e ambiente: gli esperti rispondono

15/09/21



Società Responsabilità Limitata
Amministratore Unico: Rosa Bertuzzi
Via Pantalini, 9
29121 - Piacenza
P. Iva 01711730331
rosabertuzzi@ambienterosa.net
PEC: ambienterosa@legalmail.it
www.ambienterosa.net

Le giornate di polizia locale e sicurezza urbana

Riccione, 15 – 16 – 17 settembre 2021

**“Nuova classificazione dei rifiuti e ruolo della Polizia Locale per la tutela del
Comune: aspetti tributari e gestione delle isole ecologiche”**

Mercoledì 15 settembre 2021 – dalle ore 15,00 alle ore 18,30

SESSIONE EDILIZIA E AMBIENTE

di Rosa Bertuzzi

INDICE RELAZIONE

- § 1. **Classificazione dei rifiuti e tassa sullo smaltimento;**
- § 2. **La Legge 29 luglio 2021 n. 108 di conversione del D.L. 77/2021;**
- § 3. **Il ruolo della Polizia Locale nella tutela del Comune;**
- § 4. **Delibera S.N.P.A. n. 61/2019 - linee guida sulla classificazione dei rifiuti;**
- § 5. **Gestione dei centri di raccolta di rifiuti urbani e rifiuti ivi conferibili;**
- § 6. **La corretta gestione di inerti da costruzione e demolizione interrati tramite messa in sicurezza;**
- § 7. **Deroghe all'obbligo di tenuta dei registri di carico e scarico;**
- § 8. **Nuove norme sul deposito temporaneo dei rifiuti introdotte dal Decreto legislativo 116/2020;**
- § 9. **Invio della quarta copia del F.I.R. tramite PEC;**
- § 10. **Il cumulo giuridico delle sanzioni amministrative nella ipotesi di violazioni concernenti i registri di carico e scarico rifiuti, f.i.r. e obblighi di comunicazione. - l'attuale applicazione del nuovo comma 9 dell'articolo 258, t.u.a. - ultime sentenze;**
- § 11. **Rifiuti da attività di manutenzione - novità normative;**
- § 12. **Gestione dei veicoli fuori uso;**
- § 13. **Gestione dei rifiuti provenienti da aree verdi pubbliche - classificazione di sfalci e potature;**

§ 1. CLASSIFICAZIONE DEI RIFIUTI E TASSA SULLO SMALTIMENTO

A seguito delle modifiche al D.lvo 152/2006, introdotte dal d.lvo 3 settembre 2020, n. 116 si segnala che dal 01.01.2021, anche per effetto della classificazione dei rifiuti e, in particolare, alla categoria dei rifiuti speciali assimilati agli urbani,- oggi non più contemplata- appare possibile, per le utenze non domestiche, optare per il conferimento dei propri rifiuti urbani (*più precisamente individuabili secondo l'elenco riportato nell'allegato L-quater della Parte IV del D.lvo 152/2006*), a soggetti diversi dal gestore pubblico che fino ad oggi ha operato in via esclusiva.

Tale possibilità, prevista nel comma 10 dell'art. 238 D.lvo 152/2006 «*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*») determina l'esclusione dall'applicazione della tariffa (definita dai vari acronimi succedutisi Tari/Tares...ecc) che i comuni applicano per il servizio prestato.

Sebbene la disposizione sia già in vigore dal 1 Gennaio 2021, ad oggi, i precisi confini di applicabilità da parte dei Comuni e dei gestori affidatari del servizio sono ancora piuttosto incerti. Infatti, l'effetto prodotto dal decreto 116/2020 è ancora tutto da scoprire. Proprio gli organi pubblici si trovano in una fase di incertezza sulle modalità applicative della novità legislativa e sono ancora in fase di valutazione sulle possibili azioni –nuovi regolamenti, nuove modalità applicative e di calcolo della tariffa- tanto da evidenziare, con una nota del 18 Gennaio 2021 predisposta da Anci-Associazione Nazionale Comuni Italiani- e indirizzata al Ministero dell'Ambiente e del Territorio e del Mare e al Ministero dell'Economia e delle Finanze gli effetti della novella normativa con contestuale richiesta di chiarimenti in merito.

Sulla questione, la Regione Emilia Romagna, con la L.R. n. 11 del 29.12.2020, ha trattato la previsione introdotta nel TUA e agli artt. 14 : “**Disposizioni in merito al servizio di gestione dei rifiuti urbani**” e 15: “**Disposizione transitoria**” ha già fissato le prime disposizioni per l'operatività del servizio rispetto alle utenze non domestiche che intendono avviare i propri rifiuti urbani al recupero o riciclo al di fuori dal servizio pubblico.

In linea generale, le utenze non domestiche (indicate nell'allegato *L-quinques della Parte IV del D.lvo 152/2006*) potranno comunicare al Comune e all' affidatario del servizio di gestione/raccolta

(entro il 30 Settembre di ogni anno ma per il 2021 il termine è stato fissato al **31 Marzo**): 1) la propria intenzione di non volersi avvalere di tale servizio, 2) specificando il quantitativo stimato (sull'anno precedente) di rifiuti da avviare a recupero indicando i codici ERR del rifiuto e del quantitativo per ogni codice rifiuto; 3) comprovare con contratto o con autocertificazione, che esiste un rapporto contrattuale con un soggetto privato che effettua l'attività di recupero/riciclo.

Queste utenze pertanto sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità di rifiuti urbani conferiti.

Da segnalare, altresì, che l'allegato L-quinques nel prevedere l'elenco delle attività che producono rifiuti urbani (imprese di piccole/medie dimensioni) non annovera i c.d. produttori industriali.

Questi, le industrie, possono essere ricondotti tra i soggetti che producono rifiuti urbani dalla lettura dell'art. 184 comma 3 punto 3, che nello stabilire quali sono i rifiuti speciali, prevede che per le lavorazioni industriali, i rifiuti sono speciali quando questi siano diversi da quelli di cui all'art. 183 comma 1 lettera b-ter. In altre parole anche le lavorazioni industriali quando abbiano i rifiuti di cui all'allegato L-quater della Parte IV del D.lvo 152/2006, producono rifiuti urbani e in quanto tali pare che possano essere conferiti con il sistema di cui sopra cioè anche al circuito privato.

Comunque, detti rifiuti urbani potrebbero essere conferiti nel servizio pubblico e, stante l'eliminata assimilazione/assimilabilità, anche le limitazioni quantitative fissate dai regolamenti comunali o del gestore –ad oggi per lo meno- non sono più vigenti. Pertanto fino a che non verranno rideterminati i criteri per il conferimento tutti gli urbani potrebbero essere conferiti anche al servizio pubblico senza limitazioni.

In conclusione, se pur essendo incerte le modalità applicative per la possibilità di avvalersi del circuito privato per la gestione dei rifiuti urbani prodotti dalle utenze non domestiche si può propendere per l'opportunità di inviare la comunicazione al comune al fine di richiedere l'esclusione dall'applicazione della tariffa per lo smaltimento.

La circolare del Ministero della Transazione Ecologica del 12.04.2021, prot. 37259, ha precisato che: *“Alla luce di questa innovazione normativa, la riduzione della quota variabile prevista dal comma 649 deve essere riferita a qualunque processo di recupero, ricomprendendo anche il riciclo – operazione di cui all'allegato C della Parte quarta del TUA - al quale i rifiuti sono avviati. L'attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di avvio a recupero dei rifiuti è pertanto sufficiente ad ottenere la riduzione della quota variabile della TARI in rapporto alla quantità di detti rifiuti, a prescindere dalla quantità degli scarti prodotti nel processo di recupero.”* La stessa circolare, ha poi aggiunto, in merito ai locali ove si producono rifiuti urbani con riferimento alle diverse categorie di utenza, che:

- *le superfici dove avviene la lavorazione industriale sono escluse dall'applicazione dei prelievi sui rifiuti, compresi i magazzini di materie prime, di merci e di prodotti finiti, sia con riferimento alla quota fissa che alla quota variabile;*
- *continuano, invece, ad applicarsi i prelievi sui rifiuti, sia per la quota fissa che variabile, relativamente alle superfici produttive di rifiuti urbani, come ad esempio, mense, uffici o locali funzionalmente connessi alle stesse. Per la tassazione di dette superfici si tiene conto delle disposizioni del D. P. R. n. 158 del 1999, limitatamente alle attività simili per loro natura e per tipologia di rifiuti prodotti a quelle indicate nell'allegato L-quinquies alla Parte IV del D. Lgs. n. 152 del 2006;*
- *resta dovuta solo la quota fissa laddove l'utenza non domestica scelga di conferire i rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico, poiché il comma 649, ma anche il comma 10 dell'art. 238, come innanzi interpretati, prevedono l'esclusione della sola componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti e cioè della parte variabile.*

Da ultimo, si segnala che la fondazione ANCI - IFEL ha provveduto, in data 25 maggio 2021, a presentare uno schema di modifiche dei Regolamenti TARI dei Comuni, adeguato alle nuove disposizioni del D. Lvo 116/2020, nel quale scompare ogni riferimento ai rifiuti c.d. 'assimilati' e nel quale, in parziale difformità rispetto alla circolare del Ministero della Transazione Ecologica citata, emerge che *"per le attività industriali, al pari delle attività artigianali, commerciali e di servizio, saranno escluse dalla tassazione solo le zone ove si producono in via prevalente e continuativa rifiuti speciali diversi dai rifiuti urbani."*

Si riporta di seguito fac-simile di nota da inviare al Comune ed al Gestore di servizio di pubblica raccolta :

[CARTA INTESTATA]

Al Comune di

Ufficio Tributi

Via

Città / o a mezzo pec

All'affidatario del servizio
pubblico raccolta rifiuti

.....

Via

Città/ o a mezzo pec

Comunicazione di conferimento rifiuti urbani fuori dal servizio pubblico ex art. 238 c.10 e 198 c. 2 bis D.lvo 152/2006. (solo per Regione Emilia Romagna, a titolo di esempio, aggiungere: art. 14-15 L.R. Emilia Romagna n. 11/2020)

La/ Il Xxx xxx , con sede in, xxx, Via, xxx, oppure con attività produttiva in Via, ai sensi dell'art. 238 comma 10 del D.lvo 152/2006, con la presente provvede a comunicare agli Organi in indirizzo di voler procedere – per il prossimo quinquennio- alla gestione dei propri rifiuti provvedendo in autonomia a conferirli al di fuori del servizio pubblico avvalendosi di operatori privati.

A tal proposito, con ogni più ampia riserva di integrazioni e produzioni all'esito della normativa vigente, si provvede ad indicare:

che il quantitativo complessivo stimato di rifiuti da avviare a recupero/riciclo per ciascun anno, con riserva di tempestiva comunicazione per significative variazioni è pari a:t. .. Kg e che gli stessi risultano così distinti:

quanto al codice EER (t/Kg) Recupero;

quanto al codice EER (t./kg) Recupero;

quanto al codice EER (t./kg) Riciclo.

I quantitativi verranno comunicati a consuntivo nei termini di legge.

Per quanto sopra, si richiede di voler provvedere all'aggiornamento degli importi di tariffazione escludendo dall'applicazione della stessa l'azienda scrivente.

Con ossequio.

Si allega:

- 1) Contratto con [O AUTOCERTIFICAZIONE, attestante l'esistenza di un rapporto contrattuale con soggetto privato che fa recupero o smaltimento rifiuti urbani]

Luogo,, data,

Firma

**§ 2. LA LEGGE 29 LUGLIO 2021 N. 108 DI CONVERSIONE DEL DECRETO
LEGGE 77/2021**

La riforma 'Circular Economy' apportata dal D. Lvo 116/2020, relativamente alla classificazione dei rifiuti, con particolare riferimento ai rifiuti 'assimilati agli urbani', in realtà ha riguardato

unicamente l'aspetto tributario legato alla gestione dei rifiuti prodotti da utenze non domestiche. Ciò senza in realtà eliminare l'aspetto della assimilabilità di un rifiuto in relazione ad altri aspetti previsti dalla normativa ambientale. Ad esempio, l'art. 193 del T.U.A. al comma 7, relativo all'obbligo di tenuta dei formulari di identificazione, ha mantenuto il riferimento ai rifiuti assimilati sino alla modifica apportata dal D.L 77/2021, convertito con L. 108/2021. Stesso discorso anche per l'art. 258, comma 7, T.U.A. il quale, relativamente all'apparato sanzionatorio concernente F.I.R., Registri di carico e Scarico, M.U.D. e R.E.N. ha mantenuto, sino all'ultima riforma citata, la dicitura "rifiuti urbani e assimilati". Conseguentemente, la riforma 'Circular Economy' da sola non ha eliminato definitivamente i rifiuti assimilati, ma semplicemente ha escluso la rilevanza di tale qualificazione di rifiuto relativamente alla applicazione della tassa sui rifiuti, con gli effetti sopra indicati. Al contrario, la definitiva scomparsa, all'interno della normativa ambientale, di ogni riferimento a tali tipologie di rifiuti, è avvenuta solo a seguito della L. 108/2021, di conversione, con modificazioni, del D. L. 31 maggio 2021 n. 77, il quale, all'art. 35, dispone che "***alla parte IV, titolo I, le parole 'e assimilati', ovunque ricorrano, sono soppresse e all'articolo 258, comma 7, le parole 'e assimilati' sono soppresse***". La citata riforma, inoltre, ha risolto anche un ulteriore problema lasciato dalla Circular economy, legato alla **attestazione di avvenuto smaltimento o recupero, prevista dalla riforma del 2020**. In particolare, l'art. 188, comma 5, del testo introdotto dal D. Lvo 116/2020, stabiliva che "*Nel caso di conferimento di rifiuti a soggetti autorizzati alle operazioni di raggruppamento, ricondizionamento e deposito preliminare di cui ai punti D13, D14, D15 dell'allegato B alla parte IV [...] la responsabilità dei produttori dei rifiuti per il corretto smaltimento è esclusa a condizione che questi ultimi, oltre al formulario di identificazione abbiano ricevuto un'attestazione di avvenuto smaltimento*". Tale testo normativo, in sostanza, manteneva in capo ai produttori dei rifiuti la responsabilità derivante dallo smaltimento dei propri rifiuti, per tutta la durata del ciclo di vita del rifiuto stesso (sino alla ricezione di un' attestazione di avvenuto smaltimento). Tuttavia tale norma non indicava il soggetto tenuto al rilascio di tale attestazione, né prendeva in considerazione le responsabilità di eventuali intermediari presenti all'interno della gestione dei rifiuti stessi. In altre parole, il soggetto produttore di rifiuti, conferendoli al soggetto autorizzato per sole operazioni di raggruppamento, ricondizionamento e deposito preliminare, non poteva sapere a quale soggetto tali rifiuti fossero poi conferiti per il definitivo recupero o smaltimento. Inoltre il soggetto che per primo riceveva tali rifiuti per operazioni di trattamento 'preliminari' (D13, D14 e D15) non poteva rilasciare una attestazione di 'avvenuto smaltimento', ma semmai, una attestazione di 'avvio a smaltimento', con la quale si dava atto del fatto che i rifiuti fossero stati conferiti ad un soggetto autorizzato per le operazioni di definitivo smaltimento.

La riforma apportata con il **D.L. 77/2021** e dalla sua Legge di conversione ha quindi eliminato il riferimento all'attestazione di 'avvenuto smaltimento' e l'ha sostituita con la **comunicazione di 'avvio a recupero o smaltimento'**. Inoltre, la stessa norma ha modificato il citato art. **188, comma 5** del T.U.A. che ora esclude la responsabilità dei produttori di rifiuti per tutta la durata della gestione dei rifiuti stessi, attribuendola, al contrario, al soggetto che li riceve per le operazioni di trattamento preliminari. Di fatti, la nuova norma dispone che: ***“Nel caso di conferimento di rifiuti a soggetti autorizzati alle operazioni intermedie di smaltimento, quali il raggruppamento, il ricondizionamento e il deposito preliminare di cui ai punti D13, D14, D15 dell'allegato B alla parte quarta del presente decreto, la responsabilità per il corretto smaltimento dei rifiuti è attribuita al soggetto che effettua dette operazioni”***. E' stata poi rimessa ad uno o più decreti ministeriali attuativi, ai sensi dell'art. 188-bis, T.U.A. l'individuazione delle modalità specifiche per la verifica e l'invio della comunicazione dell'avvio a recupero o smaltimento dei rifiuti, nonché l'individuazione delle responsabilità da attribuire all'intermediario. Sino alla data di entrata in vigore di tali decreti, si applicherà il nuovo art. 188, comma 5, sopra riportato.

§ 3. IL RUOLO DELLA POLIZIA LOCALE NELLA TUTELA DEL COMUNE

La Polizia locale partecipa all'attività di accertamento fiscale e contributivo locale segnalando al Sindaco o al Dirigente competente gli elementi in loro possesso al fine di contribuire alla eventuale determinazione di imponibili più elevati in campo tributario e contributivo, nonché le relative sanzioni. In particolare la collaborazione amministrativa della Polizia Locale con gli uffici competenti del Comune assume particolare rilievo in merito ai contributi per la Tassa sui rifiuti (T.A.R.I. / T.A.R.E.S.).

§ 4. DELIBERA S.N.P.A. N. 61 APPROVATA IL 27 NOVEMBRE 2019 E PUBBLICATA IN DATA 24 DICEMBRE 2019 - LINEE GUIDA SULLA CLASSIFICAZIONE DEI RIFIUTI

I principali riferimenti normativi sulla classificazione dei rifiuti sono rappresentati, a livello comunitario, dalla direttiva 2008/98/CE e dalla decisione 2000/532/CE (e relative modifiche) e, su scala nazionale, dalla Parte Quarta del d.lgs. n. 152/2006. Le suddette normative richiamano però estesamente le definizioni e i criteri contenuti nelle disposizioni comunitarie relative alla classificazione, etichettatura e imballaggio delle sostanze e delle miscele pericolose, con particolare riferimento ai regolamenti 2008/1272/CE (regolamento CLP) e 2008/440/CE. I vari atti normativi in materia di classificazione contengono inoltre rimandi ad altre disposizioni. Ad esempio,

l'allegato alla decisione 2000/532/CE fa riferimento, nell'ambito della procedura di verifica della pericolosità dei rifiuti in relazione alla presenza di inquinanti organici persistenti (POPs), ai limiti di concentrazione di cui all'allegato IV del regolamento 2004/850/CE (regolamento POPs), ora da leggersi allegato IV del regolamento 2019/1021/UE.

- Criteri per la classificazione dei rifiuti pericolosi

La valutazione delle caratteristiche di pericolo e la classificazione dei rifiuti devono essere effettuate conformemente a quanto riportato dall'allegato alla decisione 2000/532/CE, così come sostituito dall'allegato alla decisione 2014/955/UE.

Ai fini dell'allegato alla decisione 2000/532/CE, si intende per:

1. «sostanza pericolosa», una sostanza classificata come pericolosa in quanto conforme ai criteri di cui alle parti da 2 a 5 dell'allegato I del regolamento (CE) n. 1272/2008;
2. «metallo pesante», qualunque composto di antimonio, arsenico, cadmio, cromo (VI), rame, piombo, mercurio, nichel, selenio, tellurio, tallio e stagno, anche quando tali metalli appaiono in forme metalliche nella misura in cui questi sono classificate come pericolose;
3. «policlorodifenili e policlorotrifenili» (PCB), i PCB, conformemente alla definizione di cui all'articolo 2, lettera a), della direttiva 96/59/CE del Consiglio;
4. «metalli di transizione», uno dei metalli seguenti: qualsiasi composto di scandio vanadio, manganese, cobalto, rame, ittrio, niobio, afnio, tungsteno, titanio, cromo, ferro, nichel, zinco, zirconio, molibdeno e tantalio, anche quando tali metalli appaiono in forme metalliche, nella misura in cui questi sono classificati come pericolosi;
5. «stabilizzazione», i processi che modificano la pericolosità dei componenti dei rifiuti e trasformano i rifiuti pericolosi in rifiuti non pericolosi;
6. «solidificazione», processi che influiscono esclusivamente sullo stato fisico dei rifiuti per mezzo di appositi additivi, senza modificare le proprietà chimiche dei rifiuti stessi;
7. «rifiuto parzialmente stabilizzato», un rifiuto che contiene, dopo il processo di stabilizzazione, componenti pericolosi, che non sono stati completamente trasformati in componenti non pericolosi e che potrebbero essere rilasciati nell'ambiente nel breve, medio o lungo periodo.

- Rifiuti di imballaggio

I rifiuti di imballaggio, compresi quelli provenienti dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani, sono classificati facendo riferimento al sottocapitolo 15 01 dell'elenco europeo dei rifiuti. Tale sottocapitolo comprende le seguenti voci:

15 01 01 - imballaggi in carta e cartone

15 01 02 - imballaggi in plastica

15 01 03 - imballaggi in legno

15 01 04 - imballaggi metallici

15 01 05 - imballaggi compositi

15 01 06 - imballaggi in materiali misti

15 01 07 - imballaggi in vetro

15 01 09 - imballaggi in materia tessile

15 01 10 * - imballaggi contenenti residui di sostanze pericolose o contaminati da tali sostanze

15 01 11 * - imballaggi metallici contenenti matrici solide porose pericolose (ad esempio amianto), compresi i contenitori a pressione vuoti

L'aspetto che deve essere in primo luogo valutato è se i rifiuti in esame siano effettivamente da classificare come imballaggi o se siano piuttosto da classificare in base al loro contenuto. Per poter assegnare al rifiuto un codice del sottocapitolo capitolo 15 01 è necessario determinare se l'imballaggio/il contenitore è nominalmente vuoto. Citando quanto contenuto nella Comunicazione della Commissione europea relativa agli "Orientamenti tecnici sulla classificazione dei rifiuti" "si suggerisce di interpretare la nozione di «nominalmente vuoto» nel senso che i contenuti del prodotto sono stati rimossi in maniera efficace. La rimozione può avvenire tramite drenaggio o raschiatura. Il fatto che vi siano residui minimi di contenuti nei rifiuti di imballaggio non esclude la possibilità di classificare questi rifiuti come «nominalmente vuoti» e non ne vieta l'assegnazione al sottocapitolo 15 01 rifiuti di imballaggio. Un imballaggio si può ritenere completamente svuotato se nel caso di un ulteriore tentativo di svuotamento, per effetto ad esempio del suo capovolgimento, non si hanno più rilasci né di gocce né di residui solidi".

- **Rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE)**

Il decreto ministeriale 185/2007 prevede la ripartizione dei RAEE provenienti dai centri di raccolta nei seguenti 5 raggruppamenti:

1. Raggruppamento 1 - Freddo e clima: rientrano in tale raggruppamento le seguenti categorie di cui all'allegato 1B del decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151: 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.17.
2. Raggruppamento 2 - Altri grandi bianchi: rientrano in tale raggruppamento le seguenti categorie di cui all'allegato 1B del decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151: da 1.5 a 1.16 e 1.18.
3. Raggruppamento 3 - TV e Monitor.
4. Raggruppamento 4 - IT e Consumer electronics, apparecchi di illuminazione (privati delle sorgenti luminose). PED e altro: rientrano in tale raggruppamento le seguenti categorie di cui all'allegato 1B del decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151: 3 e 4, tranne quelle rientranti nel raggruppamento 3, 5.1 e tutte le categorie non menzionate negli altri raggruppamenti di cui al presente allegato.
5. Raggruppamento 5 - Sorgenti luminose: rientrano in tale raggruppamento le seguenti categorie di cui all'allegato 1B del decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151: da 5.2 a 5.5.

Ai fini della classificazione dei RAEE un ruolo essenziale è svolto dalla presenza o meno, nell'apparecchiatura, di determinati componenti, quali ad esempio batterie, componenti contenenti mercurio, tubi catodici, condensatori contenenti PCB, ecc. La classificazione di un rifiuto costituito da un'apparecchiatura elettrica ed elettronica dismessa dipende, infatti, in larga misura dalla presenza di determinate componenti piuttosto che dalla concentrazione di sostanze pericolose. Ad esempio, il codice 16 02 13* si riferisce ad apparecchiature fuori uso, contenenti componenti pericolosi diversi da quelli di cui alle voci 16 02 09 e 16 02 12; in base a quanto riportato nella nota (1) dell'allegato alla decisione 2000/532/CE “fra i componenti pericolosi di apparecchiature elettriche - 110 - ed elettroniche possono rientrare gli accumulatori e le batterie di cui alle voci 16 06, contrassegnati come pericolosi; commutatori a mercurio, vetri di tubi a raggi catodici ed altri vetri radioattivi ecc.”.

- Veicoli fuori uso

In base all'Elenco Europeo dei rifiuti i veicoli fuori uso sono identificati dal capitolo 16 01 “veicoli fuori uso appartenenti a diversi modi di trasporto (comprese le macchine mobili non stradali) e rifiuti prodotti dallo smantellamento dei veicoli fuori uso e dalla manutenzione dei veicoli (tranne 13, 14, 16 06 e 16 08)”. In particolare, l'Elenco individua in maniera dettagliata tutti i rifiuti derivanti dalla gestione dei veicoli fuori uso classificando anche le tipologie di rifiuti derivanti dalla messa in sicurezza dei veicoli e dalle operazioni di promozione del riciclaggio come lo smantellamento.

- Rifiuti da attività di costruzione e demolizione

L'elenco europeo prevede uno specifico capitolo per i rifiuti provenienti da attività di costruzione e demolizione. All'interno di tale capitolo sono presenti codici che richiamano diverse tipologie di materiali, tra cui, ad esempio, legno, plastica, vetro nonché diverse fattispecie di metalli (ad es. rame, bronzo, ottone, alluminio, ferro, acciaio, ecc.). I codici del capitolo 17, tuttavia, si riferiscono espressamente ai rifiuti delle attività di costruzione e demolizione quali, ad esempio, cantieri edili, attività di ristrutturazione di edifici, costruzione di infrastrutture, ecc. Queste non sono da confondersi con le attività di demolizione dei veicoli fuori uso o di smantellamento di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche o con attività di fabbricazione/produzione di prodotti, ecc. I codici del capitolo 17 non vanno quindi utilizzati per classificare rifiuti costituiti dai medesimi materiali ma provenienti da altri settori. Ad esempio, per i rifiuti in vetro provenienti dagli impianti di trattamento meccanico dei rifiuti non andrà utilizzato il codice 17 02 02, bensì il codice 19 12 05, così come per il vetro proveniente dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani andrà utilizzato il codice 20 01 02, a meno che non si tratti di un imballaggio, nel qual caso si farà riferimento allo specifico capitolo 15, sottocapitolo 15 01.

- Metallo e leghe metalliche in forma massiva

Per i metalli in forma massiva non risultano, generalmente, applicabili i limiti di concentrazione relativi ai composti metallici, a meno che non vi siano indicazioni concrete del fatto che le frazioni metalliche siano state contaminate da sostanze pericolose non metalliche durante il processo di trattamento che hanno fatto sì che i rifiuti presentino caratteristiche di pericolo. Pertanto, nell'ambito della procedura di classificazione e, in particolare, nella fase di acquisizione delle informazioni sulla composizione del rifiuto, la determinazione del quantitativo di una lega di un metallo puro presente in forma massiva può fornire utili indicazioni ai fini della valutazione della pericolosità del rifiuto dovuta al contenuto di composti pericolosi di quel dato metallo. In generale quindi, i metalli e le leghe metalliche in forma massiva vengono classificati con codici non pericolosi fatta eccezione per i casi espressamente previsti dall'elenco. Allo stato attuale, l'unico codice pericoloso associabile alle leghe metalliche risulterebbe essere il seguente [UK EA, 2015]: 18 01 10* - rifiuti di amalgama prodotti da interventi odontoiatrici

- Rifiuti contenenti amianto

«Amianto» è un nome mineralogico che descrive taluni silicati fibrosi appartenenti al gruppo mineralogico dei minerali serpentini e anfibolici e quelli cristallizzati nella cosiddetta forma

asbestica. I minerali che rientrano in questa definizione sono: amosite, crocidolite, antofillite, crisotilo, e tremolite e actinolite in forma fibrosa.

L'utilizzo dell'amianto, ivi compreso il crisotilo, è in pratica totalmente vietato nell'UE dal 2005 (cfr. le restrizioni alla voce 6 dell'allegato XVII del regolamento REACH). Tuttavia, l'amianto è ancora una sostanza che desta preoccupazioni in quanto ne sono stati rilevati numerosi usi e lo si trova ancora, ad esempio, nei materiali di isolamento oppure come componente del cemento, negli edifici industriali, negli stabilimenti, nelle abitazioni private, nelle navi, nei sistemi di riscaldamento e raffrescamento e nelle attrezzature di lavoro.

Ai sensi del regolamento CLP l'amianto (Index n. 650-013-00-6) è classificato Carc. 1A - H350 e STOT RE 1 - H372. A tali classi e categorie corrispondono le caratteristiche di pericolo HP5 e HP7. In base a quanto indicato dell'allegato III della direttiva quadro sui rifiuti il limite di concentrazione per H350 è pari allo 0,1 % mentre il limite per H372 è dell'1%.

- Rifiuti abbandonati su aree pubbliche

Ai sensi della normativa vigente (articolo 184, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006) sono rifiuti urbani, tra gli altri, “i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad - 120 - uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua”. La loro rimozione rappresenta attività di tutela della salute pubblica. In seguito alla rimozione, in considerazione delle condizioni del sedime potranno essere previste delle analisi volte a caratterizzare la potenziale contaminazione del terreno sulla base di quanto previsto dalla normativa sulle bonifiche. La caratterizzazione dei rifiuti abbandonati deve prevedere una parte di caratterizzazione merceologica volta a definire le principali componenti che sono distinguibili.

- Criteri metodologici per la valutazione delle singole caratteristiche di pericolo: es. HP1_Esplosivo

La direttiva 2008/98/CE e la decisione 2000/532/CE richiamano, in maniera estesa, la normativa sulla classificazione, imballaggio ed etichettatura delle sostanze e delle miscele pericolose (regolamento CLP). Quest'ultima contiene diverse indicazioni che, sebbene non espressamente rivolte alla classificazione dei rifiuti, possono però fornire un utile supporto anche in tale ambito, in particolar modo per quanto concerne la definizione dei metodi di prova, anche di tipo semplificato. L'analisi delle procedure individuate dalla normativa CLP si basa prevalentemente sulle informazioni contenute nelle linee guida applicative predisposte dall'*European Chemicals Agency* (ECHA), con particolare riferimento al documento “*Guidance on the Application of the CLP*”

Criteria - Guidance to Regulation (EC) No 1272/2008 on classification, labelling and packaging (CLP) of substances and mixtures.

Le linee guida individuano i criteri e i valori limite stabiliti, per la specifica caratteristica di pericolo, dalla normativa sulla classificazione dei rifiuti rappresentata da:

- allegato III alla direttiva 2008/98/CE così come sostituito dall'allegato al regolamento 2014/1357/UE e, per la caratteristica di pericolo HP14, dall'allegato al regolamento 2017/997/UE;
- decisione 2000/532/CE così come modificata dalla decisione 2014/955/UE e successive rettifiche;
- per la caratteristica HP9, DPR 254/2003 che elenca i rifiuti sanitari pericolosi.

L'analisi dei suddetti criteri si riferisce, in particolare, ai seguenti aspetti:

- definizione data, dalla normativa di settore, alla specifica caratteristica di pericolo;
- criteri di valutazione della caratteristica di pericolo e valori limite fissati dalla normativa. Si noti che le tabelle tratte dall'allegato III alla direttiva 2008/98/CE riportano, nel presente capitolo, la medesima numerazione di detto allegato (ad esempio, la tabella relativa alle sostanze infiammabili è denominata, così come nell'allegato III, Tabella 3);
- valori soglia (cut-off values) fissati dalla normativa, ove previsti;
- metodi di prova per la valutazione della caratteristica di pericolo sulla base delle procedure indicate dalla normativa CLP. La possibilità di ricorrere a tali metodi è espressamente richiamata al secondo trattino dell'elenco riportato al paragrafo 2 dell'allegato alla decisione 2000/532/CE.

Es. - Esplosivo

Rifiuto che può, per reazione chimica, sviluppare gas a una temperatura, una pressione e una velocità tali da causare danni nell'area circostante. Sono inclusi i rifiuti pirotecnici, i rifiuti di perossidi organici esplosivi e i rifiuti autoreattivi esplosivi.

Il rifiuto che contiene una o più sostanze classificate con uno dei codici di classe e categoria di pericolo e uno dei codici di indicazione di pericolo figuranti nella tabella 1 è valutato rispetto alla caratteristica di pericolo HP 1, ove opportuno e proporzionato, in base ai metodi di prova. Se la presenza di una sostanza, una miscela o un articolo indica che il rifiuto è esplosivo, esso è classificato come rifiuto pericoloso di tipo HP 1.

La valutazione della caratteristica di pericolo HP1 si basa, essenzialmente, sull'effettuazione di test appropriati. L'allegato III alla direttiva 2008/98/CE riporta, tuttavia, che i metodi di prova vanno utilizzati "ove opportuno e proporzionato" (si veda precedente paragrafo 4.1.1.2). A tal riguardo si può, inoltre, rilevare che il punto 2, secondo trattino dell'allegato alla decisione 2000/532/CE, riporta che "una caratteristica di pericolo può essere valutata utilizzando la concentrazione di sostanze nei rifiuti, come specificato nell'allegato III alla direttiva 2008/98/CE o, se non diversamente specificato nel regolamento (CE) n. 1272/2008, eseguendo una prova conformemente al regolamento (CE) n. 440/2008 o altri metodi di prova e linee guida riconosciuti a livello internazionale, tenendo conto dell'articolo 7 del regolamento (CE) n. 1272/2008 per quanto riguarda la sperimentazione animale e umana. In alcuni casi, il regolamento CLP e la relativa documentazione applicativa (linee guida ECHA), individuano per talune tipologie di pericoli, tipicamente valutati mediante metodi di prova, specifici schemi procedurali attuabili in determinate circostanze e basati, ad esempio, sull'utilizzo di valori specifici di concentrazione, metodi di calcolo, test di screening o bilanci stechiometrici. Laddove individuate, tali procedure possono non rendere sempre necessario il ricorso ai metodi di prova.



Delibera n. 61/2019

IL CONSIGLIO SNPA

- VISTO** che, ai sensi dell'art.13 della Legge 132/2016 ed al fine di promuovere e indirizzare lo sviluppo coordinato delle attività del Sistema nazionale, è istituito il Consiglio del Sistema Nazionale (di seguito Consiglio SNPA), presieduto dal presidente dell'ISPRA e composto dai legali rappresentanti delle agenzie e dal direttore generale dell'ISPRA;
- VISTO** il Regolamento di Funzionamento del Consiglio SNPA approvato con Delibera n. 13/2017 del 31 maggio 2017 in cui tra l'altro si introducono i Tavoli Istruttori del Consiglio (TIC) con il compito di istruire, approfondire e articolare gli elementi necessari al Consiglio stesso per adottare le formali decisioni e/o i necessari atti;
- CONSIDERATO** che all'interno del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente vi è la necessità di adottare regole condivise per conseguire obiettivi di razionalizzazione, armonizzazione ed efficacia della attività e dei dati derivanti dalle funzioni assegnate al Sistema dall'art. 3 della L.132/16;
- VISTA** altresì la Delibera n. 36/2018 del 9 maggio 2018 con cui il Consiglio ha approvato la tabella contenente la denominazione dei sette Tavoli Istruttori del Consiglio (TIC), il relativo Coordinamento, la descrizione sintetica delle attività attribuite e gli obiettivi individuati;
- VISTA** l'approvazione del Piano triennale delle attività interagenziali 2014-2016 nella seduta del Consiglio Federale del 30 giugno 2014, di cui fa parte l'Area 3 "Controlli" coordinata da ISPRA e ARPA Lazio, comprendente l'attività di "Predisposizione di linee guida sulla classificazione dei rifiuti", affidata al Gruppo di Lavoro n. 15 coordinato da ISPRA;
- RITENUTO** necessario nonché opportuno portare a compimento le attività del programma triennale 2014-2016 del Consiglio Federale, anche per congruità rispetto al nuovo Programma Triennale di cui all'art. 10 della L. 132/16;
- VISTO** che il documento "Linee guida sulla classificazione dei rifiuti" è stato trasmesso al Coordinatore del TIC II "CONTROLLI E MONITORAGGI" nell'ambito del quale è inserita tale tematica, nelle more della definizione di una specifica procedura di validazione di prodotti tecnici, e che non ha evidenziato elementi ostativi per l'approvazione in Consiglio;



RITENUTO di adottare il documento come proposto dal predetto Gruppo di lavoro, recepite le osservazioni di ARPA Toscana, ARPA Lazio e APPA Trento;

VISTO l'art. 8 del Regolamento del Consiglio SNPA che definisce la rilevanza anche esterna delle deliberazioni del Consiglio, la loro immediata esecutività, fatta salva la possibilità di prevedere nel medesimo provvedimento una diversa efficacia temporale;

DELIBERA

1. di approvare il manuale "Linee guida sulla classificazione dei rifiuti" che è parte integrante del presente atto;
2. di dare mandato alla Direzione ISPRA, avvalendosi del predetto gruppo di lavoro integrato con eventuali ulteriori competenze SNPA, di procedere all'approfondimento dell'analisi e delle proposte per alcuni specifici flussi di rifiuti classificabili con voci a specchio e alla predisposizione del relativo addendum entro i primi mesi del 2020;
3. di ritenere il presente atto, ai sensi dell'art. 8 del predetto Regolamento di funzionamento, immediatamente esecutivo; per il territorio delle Province Autonome di Trento e Bolzano è applicato nel rispetto delle disposizioni dello statuto di autonomia speciale, delle relative norme di attuazione e della sentenza 212/2017 della Corte Costituzionale;
4. di dare mandato ad ISPRA di pubblicare il predetto atto sul sito www.snambiente.it;
5. di dare altresì mandato ad ISPRA di trasmetterlo al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nonché al Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.

Roma, 27 novembre 2019

Il Presidente
Stefano Inghisa

§ 5. GESTIONE DEI CENTRI DEI RACCOLTA DI RIFIUTI URBANI E RIFIUTI IVI CONFERIBILI

I centri di raccolta comunali o intercomunali sono costituiti da aree presidiate ed allestite, per l'attività di raccolta mediante raggruppamento differenziato dei rifiuti urbani per frazioni omogenee conferiti dai detentori per il trasporto agli impianti di recupero e trattamento. I rifiuti che possono essere conferiti ai centri di raccolta, nonché i requisiti tecnici a cui questi devono conformarsi, sono riportati nel paragrafo 4.2 dell'Allegato I al Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 08 aprile 2008. Tale decreto contiene la *“Disciplina dei centri di raccolta dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato, come previsto dall'articolo 183, comma 1, lettera cc) [oggi art. 183, comma 1, lett. mm)] del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”*. Il dettato normativo è stato dapprima modificato dal D.M. 13 maggio 2009 e successivamente dalla più volte citata riforma Circular Economy (D. Lvo 116/2020). Quest' ultima riforma, che, come detto, ha eliminato la definizione dei rifiuti 'assimilati agli urbani' assoggettabili al servizio pubblico di raccolta e, quindi, al tributo fiscale per la tassa sui rifiuti, ha posto alcuni interrogativi in merito alla possibilità di continuare a conferire presso i centri di raccolta alcune tipologie di rifiuti che, almeno in precedenza, potevano essere considerati 'assimilati' agli urbani. Si tratta in particolare, dei rifiuti derivanti da attività di costruzione e demolizione. Di fatti, il D. lgs 116/2020, che ha modificato l'art. 184 del Testo Unico Ambientale, a partire dal 01 gennaio 2021, riscrivendo la definizione di rifiuti speciali, ha ricompreso in tale categoria anche tale tipologia di rifiuti. Conseguentemente, non potendo tali rifiuti essere assimilati agli urbani, gli stessi non potrebbero essere conferiti presso i centri pubblici di raccolta, nemmeno se provenienti da piccoli interventi edili. Ciò, tuttavia, risulterebbe in contrasto, come si vedrà, con il dettato normativo del D.M. del 2008. Per comprendere, quindi, la reale portata della riforma citata, e quindi per valutare la legittimità di conferire presso i centri di raccolta anche i rifiuti da attività di costruzione e demolizione provenienti da piccoli interventi edili, occorre ripercorrere l'evoluzione normativa relativa ai centri di raccolta, partendo dai primi decreti di attuazione del T.U.A. Il primo decreto attuativo di riferimento, si è detto, è individuato nel D.M. 08.04.2008. Il relativo elenco di rifiuti conferibili presso i centri di raccolta comprendeva originariamente 32 tipologie di rifiuti, tutti catalogati con CER 20 oppure con CER 15. Lo stesso elenco è stato successivamente ampliato con un altro decreto del Ministro dell'Ambiente, in data 13.05.2009 il quale ha inserito altre 13 categorie di rifiuti conferibili nei centri di raccolta, tra cui anche i *"miscugli o scorie di cemento, mattoni, mattonelle, ceramiche, diverse da quelle di cui alla voce 17 01 06* " caratterizzati da CER 17.01.07 oltrechè "rifiuti misti dell'attività di costruzione e demolizione diversi da quelli di cui alle voci 17 09 01*, 17 09 02* e 17*

09 03*" **caratterizzati da codice CER 17.09.04.** Precisando in entrambi i casi che tali rifiuti debbano provenire solo "*da piccoli interventi di rimozione eseguiti direttamente dal conduttore della civile abitazione*". Successivamente, con l'entrata in vigore del D. lgs. 116/2020 il legislatore ha introdotto importanti riforme in tema di gestione dei rifiuti, tra cui il nuovo art. 184 del T.U.A. (D. lgs 152/2006), in vigore dal 1 gennaio 2021. In quest'ultima norma, viene inserita la definizione di rifiuti **speciali**, tra i quali compaiono anche "*i rifiuti prodotti dalle attività di costruzione e demolizione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo*". Perciò sembrerebbe, a prima vista, che il legislatore, avendo così disposto, abbia inteso escludere dal catalogo dei rifiuti conferibili nei centri di raccolta tutti quelli rientranti nella nuova definizione dell'art. 184 T.U.A. con l'effetto, forse, di abrogare implicitamente quella parte del D.M. del 08.04.2008 in cui prevedeva, al contrario, la conferibilità degli stessi rifiuti nei centri di raccolta. Tuttavia questa linea di pensiero cozza con una ulteriore considerazione. Di fatti, lo stesso **D. lgs 116/2020**, oltreché modificare l'art. 184, relativo alla definizione dei rifiuti speciali, **ha altresì espressamente modificato anche il già citato D.M. 08.04.2008, ma senza togliere alcuna categoria di rifiuti conferibili ai centri di raccolta, anzi, al contrario, aggiungendo ulteriori tre tipologie.** Quindi, in realtà, il legislatore, espressamente, con il D. lgs 116/2020 non ha fatto altro che **aumentare** le categorie di rifiuti conferibili nei centri di raccolta, aggiungendovi "*altre frazioni non specificate altrimenti se avviate a riciclaggio (EER 200199); residui della pulizia stradale se avviati a recupero (EER 200303); rifiuti urbani non differenziati (EER 200301)*". Quindi non pare giusto sostenere che il legislatore abbia implicitamente abrogato una norma, quando, al contrario, la ha esplicitamente modificata. Dello stesso avviso, anche se sulla base di diverse considerazioni, risulta essere la "*Nota esplicativa rifiuti da costruzione e demolizione prodotti da utenze domestiche*" della Direzione Generale del Ministero dell'Ambiente del 02 febbraio 2021. Partendo da considerazioni più generali, relative ai principi di tutela ambientale in ambito europeo, tale nota precisa che la tipologia di rifiuti in questione, nell'ambito delle utenze domestiche, è gestibile attraverso il servizio pubblico di raccolta, "*per un più coerente avvio alle operazioni di preparazione per il riutilizzo*" in conformità con quanto disposto dalla direttiva europea di riferimento (Direttiva UE 2018/851). Con la stessa nota, infatti, il Ministero dell'Ambiente ha precisato che "*I rifiuti prodotti in ambito domestico e, in piccole quantità, nelle attività 'fai da te', possono essere quindi gestiti alla stregua dei rifiuti urbani ai sensi dell'articolo 184, comma 1, del D. lgs 152/2006 e, pertanto, potranno continuare ad essere conferiti presso i centri di raccolta comunali, in continuità con le disposizioni del Decreto Ministeriale 8 aprile 2008 e s.m.i, recante 'Disciplina dei centri di raccolta dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato'*". Resta comunque ferma la disciplina dei rifiuti speciali prodotti dalle attività di imprese di costruzione e demolizione

nei casi di intervento in ambito domestico di imprese artigianali, iscritte alla categoria 2-bis dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali (produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, nonché produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano la raccolta e il trasporto di tali rifiuti in quantità non superiori a 30 Kg o 30 litri al giorno) le quali potranno provvedere al trasporto degli inerti da demolizione, in piccoli quantitativi, al fine del conferimento presso i centri di raccolta, anche tramite il semplice D.d.T (Documento di Trasporto) in luogo del Formulario di Identificazione. *“Riguardo alle quantità da conferire al servizio pubblico, si richiama il regime semplificato per il trasporto di piccoli quantitativi di rifiuti derivanti da attività di manutenzione, consentendo in alternativa al formulario di trasporto, di utilizzare un Documento di Trasporto (DdT) che contenga tutte le informazioni necessarie alla tracciabilità del materiale [...] di cui all'art. 193, comma 7 del decreto legislativo 152/2006”*. Quindi, in conclusione, il Ministero dell'ambiente, con la nota in esame, non solo ha confermato la conferibilità, presso i centri di raccolta comunali, dei rifiuti costituiti da inerti da demolizione e costruzione prodotti dai privati nell'ambito dei propri lavori 'fai da te', ma ha altresì previsto le stesse modalità di gestione anche per gli inerti prodotti dai professionisti di imprese artigianali nei casi di intervento in ambito domestico, precisando per questi ultimi la possibilità di utilizzare, a scelta alternativa, il Documento di Trasporto o il Formulario di identificazione.

§ 6. LA CORRETTA GESTIONE DI INERTI DA COSTRUZIONE E DEMOLIZIONE INTERRATI TRAMITE MESSA IN SICUREZZA

L'articolo 192 del Testo Unico Ambientale, nel vietare l'abbandono dei rifiuti, prevede quale rimedio pratico per il ripristino ambientale, l'obbligo per l'autore dell'abbandono, o per il proprietario del suolo su cui gli stessi rifiuti sono rinvenuti, di procedere alla loro rimozione. Ne consegue che con ordinanza motivata il Sindaco impone all'individuato trasgressore o proprietario l'obbligo di intervenire per la corretta gestione dei rifiuti, finalizzata alla loro rimozione per il relativo recupero o smaltimento. Ciò non toglie, tuttavia, la possibilità di attivare, almeno come ipotesi marginale, una diversa procedura di gestione dei rifiuti abbandonati che preveda la loro permanenza nel luogo in cui sono abbandonati, attraverso idonee misure di contenimento e messa in sicurezza volte a prevenire il rischio di inquinamento delle matrici ambientali. Ciò può accadere, in sostanza, quando la tipologia e il quantitativo dei rifiuti abbandonati, nonché gli interventi che si rendono necessari per la rimozione (campionamenti, caratterizzazione, raccolta, organizzazione trasporti, ecc...) sono di entità tale da costituire, da un lato, costi ingestibili sia per il proprietario del suolo o il trasgressore (che quindi non se ne assumerà gli oneri) sia per la Pubblica Amministrazione che dovrebbe intervenire per i lavori in

luogo dei primi interessati. Dall'altro lato tali interventi potrebbero di fatto costituire un rischio per l'ambiente di gran lunga maggiore rispetto ai rischi che deriverebbero dalla relativa messa in sicurezza. Si pensi, ad esempio, ai rischi derivanti dall'effettuazione di grossi scavi e dalla movimentazione nel suolo di rifiuti classificati come pericolosi, ovvero ai rischi connessi alla sicurezza del personale o concernenti i lunghi viaggi per il loro conferimento in discariche autorizzate. L'ipotesi in questione si realizza, in particolare, quando alcuni materiali, la cui classificazione come 'materiali di riporto' o come 'rifiuti inerti da demolizione' può risultare difficile e incerta, vengono utilizzati per il livellamento o il riempimento del suolo per consentire la successiva costruzione di edifici (anche e soprattutto industriali). In questi casi, il ritrovamento di materie contaminate, poi definite rifiuti dalle Autorità, magari a grande distanza di tempo, tra i materiali di riporto utilizzati per il riempimento del suolo, quando ormai in loco è già stata completata una costruzione, determinerebbe, per la rimozione di tali rifiuti, enormi costi e rischi che legittimerebbero senz'altro l'utilizzo di misure più sicure e meno gravose.

In altre parole, risulta possibile, come di seguito meglio precisato, ricorrere alle misure solitamente previste per la contaminazione e l'inquinamento dell'ambiente (bonifica o, nel nostro caso, appunto, messa in sicurezza,) secondo gli artt. 239 e ss. del T.U.A. anche qualora il rischio dell'inquinamento derivi, di fatto, da rifiuti abbandonati. Naturalmente l'applicazione di una delle due tipologie di intervento (rimozione ex art. 192, oppure messa in sicurezza), variano a seconda di come, anche con l'intervento dell'Autorità amministrativa competente, tali materiali vengono qualificati.

Il quadro normativo di riferimento

Il quadro normativo di riferimento varia, come si è detto, a seconda della qualificazione del materiale rinvenuto nel suolo come "*materiale di riporto*" (1.) o come "*rifiuto*" (2.).

1) L'art. 185, comma 1, lett. b) del D.Lgs. 152/2006 dispone che "*Non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del presente decreto: ... b) il terreno (in situ), inclusi il suolo contaminato non scavato e gli edifici collegati permanentemente al terreno, fermo restando quanto previsto dagli artt. 239 e ss. relativamente alla bonifica di siti contaminati*".

Ulteriormente, l'art. 240, comma 1, lett. a) del D.Lgs. 152/2006 stabilisce che "*Ai fini dell'applicazione del presente titolo [sulla bonifica di siti contaminati], si definiscono: a) sito: l'area o porzione di territorio, geograficamente definita e determinata, intesa nelle diverse matrici ambientali (suolo, materiali di riporto, sottosuolo ed acque sotterranee) e comprensiva delle eventuali strutture edilizie e impiantistiche presenti*".

Proprio in riferimento al menzionato art. 185, l'art. 3 del D.L. 2/2012 (convertito, con

modificazioni, dalla L. 28/2012) è intervenuto fornendone un'interpretazione autentica, stabilendo che:

- “Ferma restando la disciplina in materia di bonifica dei suoli contaminati, i riferimenti al “suolo” contenuti all'articolo 185, commi 1, lettere b) e c), e 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si interpretano come riferiti anche alle matrici materiali di riporto di cui all'allegato 2 alla parte IV del medesimo decreto legislativo, costituite da una miscela eterogenea di materiale di origine antropica, quali residui e scarti di produzione e di consumo, e di terreno, che compone un orizzonte stratigrafico specifico rispetto alle caratteristiche geologiche e stratigrafiche naturali del terreno in un determinato sito, e utilizzate per la realizzazione di riempimenti, di rilevati e di reinterri”;

- “Le matrici materiali di riporto che non siano risultate conformi ai limiti del test di cessione sono gestite nell'ambito dei procedimenti di bonifica, al pari dei suoli, utilizzando le migliori tecniche disponibili e a costi sostenibili che consentano di utilizzare l'area secondo la destinazione urbanistica senza rischi per la salute e per l'ambiente.”. (Cfr. art. 3, comma 3, D.L. 2/2012, cos' come modificato dal D.L. 77/2021 convertito con L. 108/2021).

Ne deriva, dunque, che le matrici ambientali di riporto sono equiparate al suolo, con conseguente applicazione dell'art. 185, comma 1, lett. b) del D.Lgs. 152/2006 ed esclusione della disciplina sui rifiuti. Laddove tali matrici non risultino conformi ai limiti del test di cessione non sono (più) qualificate come “fonti di contaminazione” e devono essere gestite nell'ambito dei procedimenti di bonifica, vale a dire, le stesse devono, alternativamente, essere: **(i)** rimosse; **(ii)** sottoposte a messa in sicurezza permanente utilizzando le migliori tecniche disponibili e a costi sostenibili che consentano di utilizzare l'area secondo la destinazione urbanistica senza rischi per la salute; **(iii)** rese conformi ai limiti del test di cessione tramite operazioni di trattamento che rimuovano i contaminanti.

A tal riguardo, lo stesso Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (“MATTM”), con la circolare n. 15786 del 10.11.2017, ha precisato l'estensione della normativa sulle bonifiche ai materiali di riporto non conformi, con conseguente applicazione di bonifica, messa in sicurezza operativa (MISO) o permanente: “La rimozione della fonte di contaminazione di cui al punto (i) avviene attraverso la bonifica... Considerato, poi, che il comma 1 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 2 del 2012 mantiene ferma la normativa delle bonifiche, è applicabile, nel caso di specie, anche la messa in sicurezza operativa [...]”.

Con riguardo alla normativa sopra richiamata, la giurisprudenza amministrativa ha precisato quanto

segue:

- T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, Sent., 04-10-2018, n. 2216: “[I] riporti [...] debbono essere risalenti nel tempo, sì da costituire «un orizzonte stratigrafico specifico. Si deve, cioè, trattare di materiale che, utilizzato nel corso del tempo per la realizzazione di riempimenti, rilevati e reinterri, ha avuto modo di stratificarsi e sedimentarsi nel suolo, a profondità variabili, sino ad assestarsi e compattarsi con il terreno naturale, determinando per tale via un nuovo orizzonte stratigrafico [...] atteso che non ogni materiale rinvenuto nel sottosuolo può costituire MMR, ai sensi e per gli effetti di cui al succitato art. 3, ma solo quello ivi collocato in quanto utilizzato per la realizzazione di riempimenti, di rilevati e di reinterri”];
- TAR Veneto, Sez. III, 28.03.2017, n. 313: “Nel caso in esame, [...] non è applicabile [...] la disciplina prevista per le “matrici di riporto”, atteso che, ai sensi dell’art. 3 del d.l. 2/2012 [...] esse sono “costituite da una miscela eterogenea di materiale di origine antropica, quali residui e scarti di produzione e di consumo, e di terreno, che compone un orizzonte stratigrafico specifico rispetto alle caratteristiche geologiche e stratigrafiche naturali del terreno in un determinato sito, e utilizzate per la realizzazione di riempimenti, di rilevati e di reinterri”. Di talché difetterebbe, nel caso in esame, il presupposto dell’ “eterogeneità” della miscela richiesta dalla legge. In ogni caso, lo stesso art. 3 prevede in via preferenziale, per le matrici di riporto che non siano risultate conformi ai limite del test di cessione, [...] siano sottoposte a messa in sicurezza permanente utilizzando le migliori tecniche disponibili e a costi sostenibili che consentano di utilizzare l’area secondo la destinazione urbanistica senza rischi per la salute”.

Da quanto sopra discende dunque che i materiali di riporto, per essere tali, devono: **(i)** essere connotati da eterogeneità, essere cioè costituiti da una miscela eterogenea di materiale di origine antropica, quali residui e scarti di produzione e di consumo, e di terreno; **(ii)** essere stati collocati nel suolo per la realizzazione di riempimenti, di rilevati e di reinterri; **(iii)** comporre un orizzonte stratigrafico specifico rispetto alle caratteristiche geologiche e stratigrafiche naturali del terreno, cioè essersi stratificati e sedimentati nel suolo, a profondità variabili, sino ad assestarsi e compattarsi con il terreno naturale.

Laddove, poi, i materiali di riporto non siano conformi al test di cessione dovranno essere sottoposti a messa in sicurezza permanente ovvero, secondo quanto chiarito dal MATTM con la circolare n. 15786/2017, a “messa in sicurezza operativa”.

2) Appare ora utile analizzare le disposizioni applicabili qualora i materiali interrati non fossero

qualificabili come “matrici di riporto” ma come rifiuti.

Ai sensi dell’art. 239, comma 2 del D.Lgs. 152/2006, “*Ferma restando la disciplina dettata dal titolo I della parte quarta del presente decreto, le disposizioni del presente titolo non si applicano: all'abbandono dei rifiuti disciplinato dalla parte quarta del presente decreto...*”. L’abbandono dei rifiuti è dunque regolato dal già menzionato art. 192 del D.Lgs. 152/2006, con conseguente obbligo di rimozione dei rifiuti (impartito con ordinanza sindacale) e “... *qualora, a seguito della rimozione, avvio a recupero, smaltimento dei rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato, si accerti il superamento dei valori di attenzione, si dovrà procedere alla caratterizzazione dell'area ai fini degli eventuali interventi di bonifica e ripristino ambientale da effettuare ai sensi del presente titolo*”.

Posto quanto sopra, a determinate condizioni è stato comunque ammesso, almeno su base locale o regionale, il confinamento dei rifiuti anziché la loro rimozione. E così:

- la Regione Veneto, con nota n. 330328 del 17.07.2012, ha espressamente consentito il confinamento dei rifiuti nell’ambito della messa in sicurezza di un sito contaminato, stabilendo che “*La valutazione di procedere alla messa in sicurezza permanente di un sito contaminato, mediante confinamento dei rifiuti ivi rinvenuti, deve essere fatta caso per caso, analizzando attentamente tutte le numerose variabili in gioco e tenendo conto che l'intervento da adottare deve risultare correttamente proporzionale al rischio ambientale residuo*”. [...] **qualora i volumi dei rifiuti depositati siano particolarmente cospicui, l'eventuale intervento di rimozione, oltre ad essere con ogni probabilità difficile da sostenere, potrebbe comportare impatti ambientali addirittura peggiorativi, rispetto all'intervento di messa in sicurezza in sito.** Si tenga conto infine che, in caso di inadempienze da parte del responsabile dell’abbandono, o del proprietario e di eventuali titolari di diritti reali o personali di godimento dell’area non colpevoli dell’abbandono, è il Comune competente per territorio che deve procedere all’esecuzione dell’intervento in danno dei soggetti obbligati, con gravi e pesanti ripercussioni sulla gestione delle risorse finanziarie dell’Amministrazione pubblica, anche nel caso in cui il Comune riesca ad ottenere il recupero delle somme anticipate”;

Si consideri, peraltro, che siffatta soluzione (confinamento dei rifiuti *in situ*) non si rinviene solo in testi propri all’ambito regionale veneto. Così, il “*Piano regionale di bonifica dei siti contaminati*” adottato dalla Regione Friuli Venezia Giulia con Delibera n. 244 del 21.02.2020, riconosce che “*La norma ambientale deve sovrintendere ad indirizzi articolati ed a volte non sempre concordanti, in particolare nel caso degli interventi di bonifica, i quali devono essere attuati sia in termini tecnici / tecnologici di efficacia sia devono essere anche economicamente sostenibili. In alcuni contesti un*

*elemento fondamentale da considerare è inoltre il tempo di attuazione degli interventi che incide in modo prevalente sulle modalità progettuali". Prevede inoltre che "In alcune specifiche situazioni, derivanti da particolari criticità dei contaminati e/o **rifiuti presenti**, ed in presenza di considerevoli volumi su cui intervenire, è da valutare l'opportunità di incidere con interventi diretti senza il trattamento della matrice ambientale utilizzando: il **confinamento**". [...] "La **tecnica di confinamento** della contaminazione e/o **dei rifiuti presenti in un sito** permette tempi rapidi di attuazione ed efficacia. Ad esempio attraverso l'impermeabilizzazione superficiale (capping) [...]. Il **confinamento** può essere altresì attuato anche in verticale attraverso l'esecuzione di diaframmi atti a separare/confinare lateralmente il sito delle matrici ambientali suolo/sottosuolo e/o acque sotterranee. L'esecuzione di tali attività non prevede alcun intervento sulla sorgente contaminate pertanto il termine bonifica è da ritenersi generico, nel contesto specifico del procedimento **questi interventi sono definiti messa in sicurezza**.*

La soluzione esaminata, del resto, discende dagli stessi principi sottesi alla normativa ambientale in tema di rifiuti e riparazione del danno ambientale. Difatti:

- l'art. 178 del D.Lgs. 152/2006 stabilisce che "*La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, [...] A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali";*

Ebbene, da quanto sopra discende chiaramente che, nell'ambito del procedimento di bonifica o messa in sicurezza (operativa o permanente), il confinamento *in situ* dei rifiuti interrati sia una pratica ammissibile, al ricorrere di determinate condizioni: anzitutto, evidentemente, l'efficacia delle misure di confinamento nell'evitare contaminazioni delle matrici ambientali e nel garantire la sicurezza dei lavoratori, ma anche gli effetti collaterali ambientali connessi ad un eventuale intervento di rimozione e il costo di quest'ultimo intervento, nel rispetto dei principi di proporzionalità nonché di sostenibilità e fattibilità tecnica-economica, pure tenuto conto che spetta al Comune (in via residuale) porre in essere interventi di rimozione non attuati.

§ 7. DEROGHE ALL'OBBLIGO DI TENUTA DEI REGISTRI DI CARICO E SCARICO

Il Decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116 ha introdotto importanti riforme al Testo Unico Ambientale, in particolare nell'ambito della gestione dei rifiuti. Nell'ottica dell'attuazione delle

direttive europee in tema di circular economy, il legislatore ha inteso esonerare determinate categorie di soggetti coinvolti nel processo gestorio dei rifiuti da determinati oneri e prescrizioni, con l'intento di garantire semplificazioni e riduzioni di costi nell'ambito dell'attività imprenditoriale svolta dagli interessati.

Ci si riferisce, in questo caso, alla riforma dell'art. 190 D. lgs 152/2006 (TUA) "*Registro cronologico di carico e scarico*", il quale è stato interamente riscritto a seguito, appunto, della riforma settembre 2020. Per comprendere la portata della riforma, occorre analizzare da un punto di vista tecnico il contenuto del registro carico e scarico e confrontare l'assetto normativo attuale con quello precedente. Il registro previsto dall'art. 190 rappresenta un documento in cui sono indicati, per ogni tipologia di rifiuto, la quantità prodotta, la natura e l'origine di tali rifiuti nonché, laddove necessario, gli estremi del Formulario di Identificazione dei rifiuti di cui all'art. 193. In altri termini il registro è un documento di 'contabilità' dei rifiuti, costantemente aggiornato, finalizzato a consentire la tracciabilità e il monitoraggio della movimentazione dei rifiuti. Prima di poter essere utilizzato necessita di essere vidimato dalla Camera di Commercio del luogo in cui a sede l'unità operativa del produttore di rifiuti e costituisce la prova delle operazioni di raccolta, trasporto, consegna, recupero e smaltimento.

Secondo la normativa previgente, la tenuta di tale registro era prescritta per gli enti e le imprese produttori iniziali di rifiuti speciali non pericolosi (provenienti da lavorazioni industriali, artigianali o da trattamento e potabilizzazione delle acque) e pericolosi. Parimenti lo stesso registro era tenuto obbligatoriamente anche dagli altri detentori di rifiuti, quali enti o imprese che li raccolgono o trasportano ovvero che su di essi svolgono operazioni di preparazione per il riutilizzo, trattamento, recupero e smaltimento. Infine, allo stesso obbligo soggiacevano gli intermediari e i commercianti di rifiuti.

Posta la regola generale, il comma 1-bis del vecchio art. 190 TUA prevedeva l'esclusione dall'obbligo di tenuta del registro di carico e scarico gli enti e le imprese aderenti al SISTRI (in realtà mai entrato in vigore), nonché le attività di raccolta e trasporto di propri rifiuti speciali non pericolosi effettuate dagli enti e imprese produttori iniziali.

Un regime particolare era previsto altresì in relazione agli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c. produttori iniziali di rifiuti pericolosi, i quali potevano scegliere alternativamente due modalità semplificate per l'adempimento dell'obbligo di tenuta del registro (conservazione triennale del FIR, oppure del documento di conferimento di rifiuti pericolosi presso il soggetto che provvede alla raccolta).

In questo contesto, si è inserita la riforma di cui al citato D. lgs 116/2020, il quale ha riscritto l'art.

190, modificando innanzitutto l'ambito di applicazione del registro di carico e scarico. In particolare, con il nuovo disposto del comma 5, sono stati esclusi dall'obbligo di tenuta del registro gli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c. aventi un volume di affari annuo non superiore a euro ottomila, nonché, per i soli rifiuti non pericolosi, le imprese e gli enti produttori iniziali che non hanno più di dieci dipendenti.

E' stato mantenuto il regime particolare di adempimento previsto per gli imprenditori agricoli (sempreché non versino nelle condizioni di totale esenzione dall'obbligo di tenuta), tuttavia, estendendolo a situazioni ben precise. In particolare, la conservazione triennale del FIR o dei documenti sostitutivi previsti dall'art. 193 ovvero la conservazione del documento di conferimento dei rifiuti presso il soggetto che esegue la raccolta, sostituiscono il (o meglio, costituiscono adempimento alternativo del) registro di carico e scarico per gli imprenditori agricoli produttori iniziali di rifiuti pericolosi, nonché per i soggetti esercenti attività ricadenti nell'ambito di determinati codici ATECO (96.02.01, 96.02.02., 96.02.03 e 96.09.04) che producono rifiuti pericolosi. Stesso regime derogatorio, infine, si applica anche ai produttori di rifiuti pericolosi non rientranti in organizzazione di ente o impresa.

E' stata inoltre prevista un'ulteriore semplificazione (peraltro già prevista dalla vecchia normativa, ma a condizioni più restrittive) riguardo al registro di carico e scarico per i soggetti la cui produzione annua di rifiuti non supera le venti tonnellate all'anno (per i non pericolosi) ovvero quattro t/a (per i pericolosi). In questo caso gli interessati, in luogo della tenuta in proprio, possono adempiere tramite le rispettive organizzazioni di categoria, che provvedono ad annotare i dati con cadenza mensile.

Infine, per le attività di gestione dei rottami ferrosi e non ferrosi, gli obblighi connessi con la tenuta del Registro di carico e scarico si intendono assolti anche tramite l'utilizzo dei registri IVA di acquisto e di vendita secondo le modalità previste dall'art. 39 del D.P.R. 633/1972.

Analizzando la riforma apportata, e qui sintetizzata, pare lecito sollevare alcune perplessità in merito alla reale opportunità delle modifiche introdotte. Infatti, se da un lato viene sicuramente accolto con favore la riduzione di oneri gravosi da parte di determinati soggetti (in particolare per le imprese con meno di dieci dipendenti), dall'altro lato si corre il rischio di compromettere in maniera ineliminabile il sistema sulla tracciabilità dei rifiuti. Non dobbiamo dimenticare che la *ratio legis* per cui è previsto il registro di carico e scarico è proprio quello di 'coordinarsi' con il FIR per poter avere certezza di tutte le fasi e tutte le operazioni relative all'intero ciclo vitale dei rifiuti, al fine di prevenire e controllare eventuali comportamenti illeciti o comunque dannosi o pericolosi per l'ambiente e per la salute pubblica. Un ampio novero di soggetti esentati dall'obbligo di tenuta del registro potrebbe di fatto sminuire l'importanza e l'utilità complessiva di un sistema di tracciabilità che, ad oggi, si è

dimostrato efficace ed utile allo scopo.

Anche il sistema sanzionatorio legato al mancato rispetto delle disposizioni concernenti il Registro di carico e scarico (art. 258 TUA) è stato riformato dal D. lgs 116/2020. Precedentemente, in caso di omessa tenuta del registro, veniva applicata la sanzione da euro 2.600,00 ad euro 15.500,00, ovvero da euro 15.500,00 ad euro 93.000,00 nel caso di produttori di rifiuti pericolosi non inquadrati all'interno di un ente o di un'impresa. Erano inoltre previste varie riduzioni per i casi di più lieve entità. Ad oggi, l'importo sanzionatorio per l'omessa tenuta del registro di carico scarico varia da euro 2.000,00 ad euro 10.000,00 ovvero da euro 10.000,00 ad euro 30.000,00 nel caso di rifiuti pericolosi. Salve sempre le riduzioni concernenti ipotesi di minore gravità. L'innovazione più rilevante, tuttavia, non consiste nella riduzione complessiva dell'importo della sanzione, bensì nel novellato comma 9 dell'art. 258. Tale norma ha esteso l'applicabilità del c.d. cumulo giuridico di sanzioni (pagamento della sanzione più grave aumentata fino al doppio) anche alle ipotesi di plurime azioni od omissioni del medesimo soggetto, esecutive di un medesimo disegno, a cui corrispondono plurime violazioni della stessa o di diverse disposizioni dell'articolo citato, incluse quindi, oltreché le sanzioni in ambito FIR, anche quelle relative al registro di carico e scarico. Naturalmente rimane salda la precisazione che eventuali pluralità di errori all'interno di un unico registro una violazione unitaria e pertanto, singolarmente sanzionabile, senza che venga applicato il cumulo giuridico in considerazione del numero specifico di errori. Ne consegue che questa novità legislativa assumerà valore solo nell'ambito di realtà aziendali in possesso, ovvero obbligate alla tenuta, di più registri.

Si coglie l'occasione per affrontare una rilevante questione di applicabilità normativa concernente l'apparato sanzionatorio così come delineato dall'art. 258 T.U.A. Non è sfuggito, infatti, alla dottrina più attenta, un problema di coordinamento di sanzioni, che occorrerà affrontare, partendo dall'analisi della normativa previgente.

Prima della riforma apportata dal D. lgs 116/2020, il vecchio art. 258, commi 1 e 2 prevedevano sanzioni amministrative pecuniarie per l'omessa o incompleta tenuta del registro di carico e scarico. Contestualmente, una diversa sanzione era prevista dal comma 4 in caso di mancanza o inesattezza del FIR. Tuttavia, per entrambe le violazioni, era prevista, al successivo comma 5, la possibilità di applicare una sanzione pecuniaria diminuita. Tale riduzione poteva essere applicata in due situazioni: 1) in caso di indicazioni formalmente incomplete o inesatte all'interno del registro, qualora i dati comunque riportati nel MUD, nei FIR, nei registri di carico e scarico stessi, ovvero nelle scritture contabili obbligatorie, consentano in ogni caso di ricostruire le informazioni necessarie per la tracciabilità dei rifiuti. 2) In caso di indicazioni formalmente incomplete o inesatte all'interno del FIR,

qualora quelle comunque inserite contengano tutti gli elementi utili per la tracciabilità. In questi casi la sanzione amministrativa applicabile prevedeva un minimo di euro 260,00 ed un massimo di euro 1.550,00 - pagamento in misura ridotta ai sensi dell'art. 16 L. 689/81 pari ad euro 516,00. Conseguentemente, e in altri termini, qualora le violazioni relative al registro o ai FIR fossero, in sostanza, dei meri errori formali, che non pregiudicassero la tracciabilità dei rifiuti tutelata dalla norma, si poteva ottenere una sanzione di 'solo' 516,00 euro.

Con la nuova riforma il comma 5 dell'art. 258 è stato riscritto. Attualmente il dato letterale prevede l'applicabilità della stessa sanzione diminuita (516,00 euro) ogniqualvolta le informazioni contenute nel FIR, oppure nel Registro di Carico Scarico, oppure nel M.U.D. siano formalmente incomplete o inesatte, ma tuttavia correttamente rinvenibili negli altri documenti concernenti la tracciabilità dei rifiuti ovvero nelle scritture contabili obbligatorie (è il caso ad esempio, di un dato erroneamente trascritto nel FIR, ma correttamente riportato nel Registro di carico e scarico). Analogamente, la stessa sanzione si applica in caso di indicazioni formalmente incomplete o inesatte, ma comunque contenenti gli elementi atti a ricostruire le informazioni richieste ai sensi di legge, ovvero in caso di omessa tenuta del registro di carico e scarico da parte del produttore, purché siano presenti i formulari e sia dimostrata la data di presa in carico dei rifiuti. Ne consegue che, come peraltro accadeva prima della riforma, qualora la tracciabilità dei rifiuti non venga compromessa, in quanto comunque garantita attraverso i dati complessivamente ricavabili da tutta la documentazione utile disponibile, le sanzioni amministrative applicate sono diminuite (per l'appunto euro 516,00). A questo punto si pone il problema di coordinamento del citato comma 5 dell'art. 258, con il nuovo comma 13, stesso articolo, così come attualmente definiti dalla norma. Analizzando il contenuto dell'ultima norma richiamata, si evince che le sanzioni di cui "*al presente articolo*" (incluse, quindi, quelle sopra richiamate relative ai Registri di carico e scarico, FIR e MUD) conseguenti alla trasmissione o all'annotazione di dati incompleti o inesatti, sono applicate solo nell'ipotesi in cui i dati siano rilevanti ai fini della tracciabilità, con esclusione degli errori materiali e violazioni formali. Ulteriormente la medesima disposizione applica, in caso di dati incompleti o inesatti rilevanti ai fini della tracciabilità "di tipo seriale", una sola sanzione aumentata fino al triplo. A ben vedere, anche in questo comma è evidente l'intento del legislatore di non eccessivamente perseguire meri errori di forma, che non pregiudichino la tracciabilità dei rifiuti. Tuttavia, con quest'ultima disposizione, il legislatore ha inteso escludere *in toto* la sanzionabilità di dati incompleti o inesatti che non siano rilevanti per la tracciabilità. Viceversa, il già illustrato comma 5, non esclude completamente la sanzionabilità di questa fattispecie, bensì ne ridetermina l'importo concretamente applicabile (euro 516,00). Ulteriormente, il cumulo giuridico previsto dall'ultimo periodo del comma 13, si applica per

un importo pari alla sanzione più grave aumentata fino al triplo (il comma 9, sopra citato, prevedeva solo l'aumento fino al doppio). Di fatto in questa situazione si è in presenza di una problematica e spinosa questione di coordinamento tra le due norme (i commi 5 e 13 per l'appunto) in quanto non è possibile applicarle entrambe allo stesso caso. Questa problematica andrà, verosimilmente, risolta per il tramite di una celere norma di interpretazione autentica, oppure attraverso l'indagine approfondita della giurisprudenza di legittimità. In questa sede è utile sottolineare, al fine di poter meglio inquadrare il dispositivo del comma 13, ulteriori aspetti concernenti la tracciabilità dei rifiuti.

La riforma attuata dal D. lgs 116/2020 ha introdotto il Registro Elettronico Nazionale (REN), al fine di raccogliere tutti i dati e le informazioni necessarie al fine di garantire la costante tracciabilità del rifiuto per tutta la durata del suo ciclo di esistenza. Anche se le modalità con cui verrà effettivamente attuato tale registro sono ancora da definire con apposito Decreto ministeriale, il legislatore ha già introdotto alcune sanzioni amministrative concernenti, appunto, l'iscrizione al REN, la trasmissione dei dati richiesti e il rispetto delle tempistiche. Queste sanzioni sono collocate immediatamente prima dell'illustrato comma 13 (precisamente ai commi 10,11 e 12) dell'art. 258. In quest'ottica, questi quattro commi si presentano come una disciplina 'a parte' rispetto al Registro di carico/scarico, al FIR e al MUD, pertanto, le norme ivi contenute sembrano da intendersi verosimilmente riferite solo ed esclusivamente a quanto concerne specificamente il REN, giusto anche l'utilizzo del termine '*trasmissione*' sia nel comma 10, ultimo periodo, che nel comma 13. Per cui si potrebbe sostenere che il legislatore abbia in realtà commesso un mero errore di trascrizione della norma, tale per cui il testo "*Le sanzioni di cui al presente articolo*" riportato nel comma 13, sia da intendere come "*Le sanzioni di cui ai commi da 10 a 12*". Questa lettura, che comunque non consente di escludere l'applicazione del comma 13 a tutte le violazioni di cui all'art. 258, sarebbe particolarmente supportata dal fatto che le sanzioni di cui si tratta sono conseguenti alla '*trasmissione*' dei dati ovvero alle annotazioni, le quali sono compatibili con le operazioni di inoltro telematico delle informazioni richieste dalla legge e dal Decreto ministeriale che attuerà il REN. Per completezza si sottolinea, di contro, che il termine 'annotazione' viene, in realtà, utilizzato dallo stesso legislatore per definire informazioni contenute nel registro di carico e scarico. Infatti l'art. 190, comma 3, si riferisce alle tipologie e alla quantità di rifiuti prodotti, alla natura e all'origine degli stessi, alla quantità dei materiali ottenuti dalle operazioni di trattamento, al formulario laddove previsto, utilizzando il termine "*annotazioni*". Questo contribuisce a generare difficoltà interpretative circa la reale portata del comma 13 dell'art. 258 T.U.A. per le quali si auspica un intervento correttivo o chiarificativo del legislatore, ovvero una pronuncia giurisprudenziale da parte della Corte di

Cassazione, che possano permettere agli operatori interessati una più chiara e corretta applicazione delle norme sanzionatorie.

**§ 8. NUOVE NORME SUL DEPOSITO TEMPORANEO DEI RIFIUTI INTRODOTTE DAL
DECRETO LEGISLATIVO 116/2020**

<p><i>Normativa Previgente</i> Art. 183, comma 1, lett. bb), TUA - “Definizioni”</p> <p>bb) «deposito temporaneo»: il raggruppamento dei rifiuti e il deposito preliminare alla raccolta ai fini del trasporto di detti rifiuti in un impianto di trattamento, effettuati, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti, da intendersi quale l'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti o, per gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, presso il sito che sia nella disponibilità giuridica della cooperativa agricola, ivi compresi i consorzi agrari, di cui gli stessi sono soci, alle seguenti condizioni:</p> <p>1) i rifiuti contenenti gli inquinanti organici persistenti di cui al regolamento (CE) 850/2004, e successive modificazioni, devono essere depositati nel rispetto delle norme tecniche che regolano lo stoccaggio e l'imballaggio dei rifiuti contenenti sostanze pericolose e gestiti conformemente al suddetto regolamento;</p> <p>2) i rifiuti devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento secondo una delle seguenti modalità alternative, a scelta del produttore dei rifiuti: con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito; quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi. In ogni caso, allorché il quantitativo di rifiuti non superi il predetto limite all'anno, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno;</p> <p>3) il «deposito temporaneo» deve essere effettuato per categorie omogenee di rifiuti e nel rispetto delle relative norme tecniche, nonché, per i rifiuti pericolosi, nel rispetto delle norme</p>	<p><i>Nuova Normativa di riferimento</i> Art. 183, comma 1, lett. bb) TUA (modificato dal D. lgs. 116/2020, art. 1, comma 9, lett. h) - “Definizioni”</p> <p>bb) deposito temporaneo prima della raccolta: il raggruppamento dei rifiuti ai fini del trasporto degli stessi in un impianto di recupero e/o smaltimento, effettuato, prima della raccolta ai sensi dell'articolo 185-bis;</p> <p>Art. 185-bis (introdotto dal D. lgs. 116/2020, art. 1, comma 14) - “Deposito temporaneo prima della raccolta”.</p> <p>1. Il raggruppamento dei rifiuti ai fini del trasporto degli stessi in un impianto di recupero o smaltimento è effettuato come deposito temporaneo, prima della raccolta, nel rispetto delle seguenti condizioni:</p> <p>a) nel luogo in cui i rifiuti sono prodotti, da intendersi quale l'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti o, per gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, presso il sito che sia nella disponibilità giuridica della cooperativa agricola, ivi compresi i consorzi agrari, di cui gli stessi sono soci;</p> <p>b) esclusivamente per i rifiuti soggetti a responsabilità estesa del produttore, anche di tipo volontario, il deposito preliminare alla raccolta può essere effettuato dai distributori presso i locali del proprio punto vendita;</p> <p>c) per i rifiuti da costruzione e demolizione, nonché per le filiere di rifiuti per le quali vi sia una specifica disposizione di legge, il deposito preliminare alla raccolta può essere effettuato presso le aree di pertinenza dei punti di vendita dei relativi prodotti.</p> <p>2. Il deposito temporaneo prima della raccolta è effettuato alle seguenti condizioni:</p>
---	--

<p>che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute;</p> <p>4) devono essere rispettate le norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose; per alcune categorie di rifiuto, individuate con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio edel mare, di concerto con il Ministero per lo sviluppo economico, sono fissate le modalità di gestione del deposito temporaneo.</p>	<p>a) i rifiuti contenenti gli inquinanti organici persistenti di cui al regolamento (CE) 850/2004, e successive modificazioni, sono depositati nel rispetto delle norme tecniche che regolano lo stoccaggio e l'imballaggio dei rifiuti contenenti sostanze pericolose e gestiti conformemente al suddetto regolamento;</p> <p>b) i rifiuti sono raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento secondo una delle seguenti modalità alternative, a scelta del produttore dei rifiuti: con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito; quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi. In ogni caso, allorché il quantitativo di rifiuti non superi il predetto limite all'anno, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno;</p> <p>c) i rifiuti sono raggruppati per categorie omogenee, nel rispetto delle relative norme tecniche, nonché, per i rifiuti pericolosi, nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute;</p> <p>d) nel rispetto delle norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose .</p> <p>3. Il deposito temporaneo prima della raccolta è effettuato alle condizioni di cui ai commi 1 e 2 e non necessita di autorizzazione da parte dell'autorità competente</p>
--	---

Il deposito temporaneo di rifiuti consiste in una collocazione temporanea dei rifiuti, di qualsiasi genere, presso lo stesso luogo in cui sono prodotti, che precede la fase della raccolta vera e propria, come definita dal TUA, e pertanto non rientra nel novero delle operazioni che costituiscono, a vario titolo, gestione dei rifiuti. Ne consegue che il deposito temporaneo non è sottoposto ad autorizzazione, sempreché il deposito avvenga nel rispetto delle condizioni normativamente espresse, al fine della maggior tutela dell'ambiente e della salute pubblica. In altri termini l'istituto giuridico in questione rappresenta una deroga all'insieme delle norme sulla gestione dei rifiuti che impongono diversi oneri a carico dei soggetti interessati.

Come vari altri istituti di diritto ambientale, anche il deposito temporaneo (come descritto dal precedente art. 183 TUA) ha subito alcune modifiche che ne hanno modificato la struttura,

rendendolo di fatto più facilmente applicabile anche ad una serie di circostanze precedentemente non previste dal legislatore.

Prima di passare al dettaglio della riforma apportata, occorre esaminare i principi generali dell'istituto di cui all'art. 183, comma 1, lett. bb) TUA, i quali, si anticipa, sono rimasti sostanzialmente invariati.

Caratteri generali del deposito temporaneo

La novella introdotta dal D. lgs 116/2006, in vigore dal 26.09.2020, ha suddiviso l'originaria disciplina del deposito temporaneo in due articoli: 1) In primis si sottolinea che la precedente normativa individuava la definizione di "*deposito temporaneo*", mentre con la nuova disciplina, all'art. 183, comma 1, lett. bb) viene individuata la definizione giuridica di "*deposito temporaneo prima della raccolta*", ovvero: "*il raggruppamento dei rifiuti ai fini del trasporto degli stessi in un impianto di recupero e/o smaltimento, effettuato, prima della raccolta ai sensi dell'articolo 185-bis*". Tale definizione colloca il deposito temporaneo in una fase anteriore rispetto alla raccolta (la quale fa parte della gestione vera e propria), così come a sua volta definita dall'art. 183, c.1, lett. o) e ricomprensiva anche la cernita preliminare.

2) Ulteriormente, nel nuovo art. 185-bis, vengono inserite le disposizioni generali concernenti requisiti e modalità di gestione del deposito temporaneo.

Anche in questo caso, tali norme ricalcano il precedente assetto normativo, conseguentemente, si rileva che:

- Si mantiene la possibilità di scelta, da parte del produttore, tra due alternative modalità di gestione. In particolare, ai sensi del comma 2, lett. b) da un lato è possibile scegliere di raccogliere ed avviare a recupero o smaltimento i rifiuti con cadenza almeno trimestrale, a prescindere dal quantitativo di rifiuti stoccato in deposito temporaneo; dall'altro è consentito scegliere un criterio di gestione 'quantitativo', ovvero, scegliere di raccogliere ed avviare a recupero o smaltimento i rifiuti quando essi superino il limite di 30 mc, di cui non più di 10 di pericolosi. Fermo restando comunque la regola secondo cui la durata massima del deposito temporaneo, anche non superando i limiti predetti, non può protrarsi per più di un anno. A tal riguardo si precisa che l'alternatività tra il criterio 'temporale' e il criterio 'volumetrico' non è da intendersi nell'ottica dell'opzione di scelta esclusiva. In altri termini, non è necessario individuare preventivamente una specifica modalità tra le due, con conseguente obbligo di utilizzo della stessa in modo esclusivo, ben potendo le due scelte essere tra loro cumulabili, con ciò potendo l'interessato scegliere di gestire determinate situazioni in un modo e determinate situazioni nell'altro. Senza per altro obbligo alcuno di preventiva

comunicazione/informazione della scelta effettuata all'autorità competente. Di conseguenza, le due modalità gestorie del deposito temporaneo sono alternative ma non in modo assoluto, con conseguente possibilità di utilizzo contemporaneo delle stesse.

- Rimangono invariate, altresì le condizioni da rispettare affinché possa configurarsi il deposito temporaneo. Innanzitutto, art. 185-bis, comma 1, lett. a), è necessario che il deposito venga effettuato nel luogo in cui i rifiuti stessi sono prodotti, da intendersi con esso l'intera area su cui il soggetto interessato svolge la propria attività da cui derivano i rifiuti, salvo le numerose deroghe, alcune delle quali inserite ex novo dal D. lgs 116/2020, su cui si vedrà più avanti. Si può comunque anticipare, in questa sede, una prima eccezione prevista dalla seconda parte del comma 1, lett. a) dell'articolo in esame, ovvero: nel caso di impresa agricola (art. 2135 c.c.), il deposito temporaneo può essere eseguito presso il sito che sia nella disponibilità giuridica della cooperativa agricola, ivi compresi i consorzi agrari, di cui gli imprenditori agricoli interessati sono soci. In questo caso, è consentita la movimentazione dei rifiuti stessi fino al luogo in cui deve essere eseguito il deposito temporaneo, senza che tale operazione sia da considerarsi trasporto (perciò senza che si renda necessario il F.I.R.).

Ulteriori condizioni da rispettare per potersi configurare un deposito temporaneo prima della raccolta. Il comma 2 dell'art. 185-bis inserisce ulteriori disposizioni, originariamente contenute nell'art. 183, relative a specifiche circostanze di fatto. In particolare, i rifiuti contenenti gli inquinanti organici persistenti di cui al regolamento (CE) 850/2004, e successive modificazioni, sono depositati nel rispetto delle norme tecniche che regolano lo stoccaggio e l'imballaggio dei rifiuti contenenti sostanze pericolose e gestiti conformemente al suddetto regolamento. Ulteriormente, i rifiuti immessi in deposito temporaneo devono essere raggruppati per categorie omogenee, nel rispetto delle relative norme tecniche applicabili. Ancora, deve essere comunque rispettata la normativa relativa agli imballaggi e all'etichettatura.

E' importante tenere a mente che tutte queste condizioni devono sussistere contestualmente in relazione al medesimo deposito, con la conseguenza che il mancato rispetto di anche una sola di esse comporta l'inottemperanza alla normativa e, pertanto, la mancata configurazione del deposito temporaneo con possibili conseguenze sul piano amministrativo e penale¹.

Le deroghe ai principi generali

Le regole generali sul deposito temporaneo prima della raccolta, come sopra illustrati, subiscono

¹ Cfr. Cass. Pen. Sez. III, 09.04.2013, n. 16183

diverse regole a seconda della tipologia di rifiuti in questione, ovvero della loro provenienza. Tali regole, di seguito specificate, comportano nella maggioranza dei casi una *fictio juris*² per cui viene considerato come luogo di produzione dei rifiuti (in cui quindi poter conferire a deposito temporaneo) un luogo giuridicamente rilevante, anche diverso da quello in cui tali rifiuti vengono realmente prodotti. Questo al fine di agevolare determinate attività professionali. La norma di riferimento è l'art. 193 del D. lgs 152/2006, anch'esso parzialmente riformato dalla novella di settembre.

La prima di queste deroghe, in parte lo si è già accennato, riguarda i rifiuti prodotti nell'ambito delle **attività di imprenditoria agricola** (art. 2135 c.c.). In questo caso, l'art. 193, comma 12, TUA, prevede due situazioni particolari di spostamento dei rifiuti, non costituenti 'trasporto' e, pertanto, esentati dall'applicazione della parte quarta del Codice ambientale. La prima parte del comma, individua la movimentazione dei rifiuti tra i fondi appartenenti alla medesima azienda agricola, ancorché ciò avvenga sulla pubblica via, purché sia finalizzata unicamente al raggiungimento del luogo di esecuzione del deposito temporaneo (ciò comprovato da '*elementi oggettivi e univoci*') e la distanza tra il fondo in cui i rifiuti sono prodotti e quello in cui vengono temporaneamente collocati a deposito non sia superiore a 15 Km (prima della riforma il limite era 10). La seconda parte del comma in esame, a sua volta, esclude altresì dalla definizione di trasporto la movimentazione dei rifiuti effettuata dall'imprenditore agricolo (come definito dall'art. 2135 c.c.) dal proprio fondo sino al luogo che sia nella disponibilità giuridica (verosimilmente proprietà o locazione) della cooperativa di cui è socio, ivi compresi consorzi agrari, sempreché ciò sia finalizzato al raggiungimento del deposito temporaneo. Pertanto è da qualificare 'deposito temporaneo' il luogo diverso da quello di produzione.

Un'altra deroga è prevista per i rifiuti da **attività di assistenza sanitaria domiciliare**. In questo caso la norma di riferimento è l'art. 193, comma 18, D. lgs 152/2006, il quale prevede che, ai fini del deposito e del trasporto, i rifiuti provenienti da assistenza sanitaria a domicilio si considerano prodotti presso l'unità locale, sede o domicilio dell'operatore che svolge tali attività. Ulteriormente e conseguentemente, la movimentazione di tali rifiuti fino alla sede del soggetto che ha svolto l'attività, non comporta l'obbligo di tenuta dei formulari (FIR) né dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali. In questo caso, si nota, il legislatore ha introdotto una presunzione assoluta di legge, che consente di individuare quale luogo di esecuzione del deposito temporaneo, un sito diverso da quello in cui realmente vengono prodotti i rifiuti.

² Cit, Vattani Valentina, "Gestione dei rifiuti e deposito temporaneo: cosa cambia dopo le modifiche apportate dal D.Lgs 116/2020" in www.dirittoambiente.net

Le medesime considerazioni svolte per i rifiuti da assistenza sanitaria valgono anche per l'ipotesi prevista dall'art. 193, comma 19, D. lgs 152/2006. La norma citata prevede che i rifiuti derivanti da **attività di manutenzione e piccoli interventi edili**, si considerano prodotti presso l'unità locale, sede o domicilio del soggetto che svolge tali attività. Tuttavia in questo caso il legislatore ha specificato che la movimentazione dei rifiuti, in quantitativi limitati tali da non giustificare l'allestimento di un deposito temporaneo dove è svolta l'attività, deve essere accompagnata con il DDT (documento di trasporto). Identici principi si applicano anche alle attività di **pulizia, disinfezione, disinfestazione, derattizzazione e sanificazione** individuate secondo i criteri di cui alla L. 25 gennaio 1994, n. 82 "*Disciplina delle attività di pulizia, di disinfezione, di disinfestazione, di derattizzazione e di sanificazione*" (GU Serie Generale n.27 del 03-02-1994). Le due nuove procedure di cui sopra, ovvero sia i rifiuti da manutenzione e da assistenza sanitaria domiciliare, sono quindi ora disciplinati dalla nuova norma relativa al trasporto dei rifiuti, e non più dal generico disposto di cui all'art. 266, comma 4, T.U.A.

Un'ulteriore deroga si applica nelle ipotesi di rifiuti derivanti da **attività di manutenzione delle infrastrutture** (ivi compresi i mezzi e gli impianti fruitori delle infrastrutture stesse), ovvero di reti fognarie di qualsiasi tipologia. In questo caso la norma di riferimento è l'art. 230, D. lgs 152/2006, il quale dispone che: per le prime, qualora le attività siano svolte dal gestore (anche tramite terzi) dell'infrastruttura a rete e degli impianti per l'erogazione di forniture o servizi di interesse pubblico, il luogo di produzione dei relativi rifiuti può coincidere con:

- La sede del cantiere che gestisce l'attività manutentiva;
- La sede locale del gestore dell'infrastruttura nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori;
- Il luogo in cui il materiale tolto d'opera viene trasportato per la successiva valutazione tecnica, finalizzata all'individuazione del materiale effettivamente e direttamente riutilizzabile. (In questo caso, l'art. 193, comma 20, D. lgs 152/2006 prevede che, al fine di consentire le valutazioni tecniche, il materiale tolto d'opera sia accompagnato con DDT).

Per quanto riguarda le attività di manutenzione delle reti fognarie, invece, sia pubbliche che asservite ad edifici privati, il principio definito dall'art. 230, comma 5, T.U.A., rimasto sostanzialmente invariato, dispone che i relativi rifiuti si considerano prodotti dal soggetto che svolge tali attività e potranno pertanto essere depositati temporaneamente presso la sede od unità locale di quest'ultimo, il quale tuttavia, è comunque tenuto all'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali.

In tutti i casi di cui sopra, ben individuati dalla norma, è consentito individuare il luogo di esecuzione del deposito temporaneo in area diversa rispetto a quella in cui i rifiuti sono stati prodotti.

Deposito temporaneo in caso di trasporto intermodale

Il D.lgs. 116/2020 ha ulteriormente riformato la parte Quarta del T.U.A. introducendo un nuovo art. 193-bis, relativo alle modalità di esecuzione di un deposito di rifiuti durante le complesse fasi di un trasporto intermodale. In questo caso, il deposito eseguito nell'ambito di attività intermodale di carico/scarico, di trasbordo, di soste tecniche all'interno di porti, scali ferroviari, interporti, impianti di terminalizzazione e scali merci, effettuato da soggetti a cui i rifiuti sono affidati in attesa della presa in carico, non rientra nelle attività di stoccaggio (gestione) dei rifiuti. Ciò tuttavia purché vengano rispettate due condizioni. Innanzitutto il deposito temporaneo non può superare il termine finale di trenta giorni, e in ogni caso, la presa in carico dei rifiuti per il successivo trasporto non può avvenire oltre sei giorni dalla data di inizio attività di deposito. La novità legislativa risiede proprio nell'ampliamento delle tempistiche prescritte per il deposito (prima della riforma, infatti, non rientravano nella definizione di stoccaggio solo le attività di carico/scarico, trasbordo, per la sola durata strettamente necessaria e comunque per non più di sei giorni, salvo caso fortuito o forza maggiore). Qualora la presa in carico dei rifiuti collocati in deposito, non avvenga entro i sei giorni previsti, il soggetto a cui gli stessi sono affidati deve darne comunicazione formale entro 24 ore dalla scadenza del suddetto termine all'autorità competente, al produttore e, se esistente, all'intermediario. Sequenzialmente, il produttore, entro i 24 giorni successivi alla comunicazione, deve provvedere alla presa in carico dei rifiuti per il successivo trasporto e la corretta gestione degli stessi.

§ 9. INVIO DELLA QUARTA COPIA DEL F.I.R. TRAMITE PEC

L'intervento legislativo attuato attraverso il Decreto Legislativo n. 116 del 03 settembre 2020, ha apportato modifiche sostanziali al Testo Unico ambientale, in particolare, per quanto riguarda la disciplina per il trasporto dei rifiuti, prevede un'importante novità, all'art. 193, ovvero: *"..... La trasmissione della quarta copia può essere sostituita dall'invio mediante posta elettronica certificata sempre che il trasportatore assicuri la conservazione del documento originale ovvero provveda, successivamente, all'invio dello stesso al produttore... Le copie del formulario devono essere conservate per tre anni."* . Oltre alla novità della diminuzione della tempistica da cinque a tre anni, di conservazione della documentazione, l'art. 188, comma 4, lett. b) prevede : *" ... responsabilità esclusa del produttore ... a condizione che abbia ricevuto il formulario di cui all'art. 193 ... entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore ovvero... abbia provveduto a dare comunicazione alle autorità competenti della mancata ricezione di formulario.."*.

Si allega un fac simile di certificazione.

Dichiarazione ai sensi dell'art. 193, comma 4,
D. lgs.152/2006

Il sottoscritto _____, in qualità di _____ della
società _____

_____ avente sede legale in _____

P.IVA _____,

ricevuto Formulario di Identificazione dei Rifiuti dall'impianto _____

FIR n. _____ in data _____, in ottemperanza alle disposizioni di
cui all'art. 193 D.lgs 152/2006, formalmente

DICHIARA

- di aver provveduto alla trasmissione della quarta copia del suddetto formulario tramite PEC all'indirizzo _____ secondo quanto previsto dall'art. 193, co. 4, D. lgs. 152/2006, in data _____;

ovvero

- dichiara che, entro le scadenze previste, (*art. 188, comma 4, lett. b), D. Lgs. 152/2006 – tre mesi dalla data del conferimento al trasportatore*) provvederà a trasmettere, la quarta copia del suddetto formulario in originale cartaceo al produttore al fine della conservazione del documento.

Con la presente si precisa che la conservazione della quarta copia del suddetto formulario di identificazione dei rifiuti, in originale cartaceo, per un periodo di tre anni, sarà a carico del produttore.

Il sottoscritto

§ 10. IL CUMULO GIURIDICO DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE NELLA IPOTESI DI VIOLAZIONI CONCERNENTI I REGISTRI DI CARICO E SCARICO RIFIUTI, F.I.R. E OBBLIGHI DI COMUNICAZIONE.

L'attuale applicazione del nuovo comma 9 dell'articolo 258, T.U.A. - Ultime sentenze

Il D.Lgs. 3 settembre 2020, n. 116 (recante “Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio” ed entrato in vigore il 26 settembre 2020) ha apportato, fra l'altro, rilevanti modifiche all'art. 258 del D.Lgs. 152/2006 in tema di violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari per il tracciamento dei rifiuti.

In particolare, una delle più significative novità attiene all'introduzione del nuovo comma 9 dell'art. 258, a mente del quale “Chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni di cui al presente articolo, ovvero commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione amministrativa prevista per la violazione più grave, aumentata sino al doppio. La stessa sanzione si applica a chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno, commette anche in tempi diversi più violazioni della stessa o di diverse disposizioni di cui al presente articolo”.

Il legislatore è dunque intervenuto esplicitamente a regolare, con riguardo agli illeciti amministrativi contemplati dal novellato art. 258, le ipotesi di concorso formale e continuazione e il cumulo giuridico delle sanzioni amministrative.

1. La disciplina prima della riscrittura dell'art. 258 del D.Lgs. 152/2006

Fino alla riscrittura dell'art. 258 del D.Lgs. 152/2006 ad opera del D.Lgs. 3 settembre 2020, n. 116 e all'introduzione del citato comma 9, in caso di violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari era necessario, al fine di determinare l'entità delle sanzioni (amministrative) applicabili, fare riferimento alla disciplina generale contenuta nella L. 24 novembre 1981, n. 689.

A tal riguardo, l'art. 8 della L. 24 novembre 1981, n. 689 (rubricato “Più violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative”) stabilisce che “Salvo che sia diversamente stabilito dalla legge, chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo. Alla stessa sanzione prevista dai precedente comma soggiace anche chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo

disegno posto in essere in violazione di norme che stabiliscono sanzioni amministrative, commette, anche in tempi diversi più violazioni della stessa o di diverse norme di legge in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie...”.

Tale norma (che riprende, seppur con importanti differenze, l'art. 81 del c.p., il quale trova applicazione laddove le violazioni commesse rivestano carattere penale) prevede il cd. cumulo giuridico delle sanzioni (ovvero l'applicazione della sanzione amministrativa prevista per la violazione più grave, aumentata fino al triplo) qualora, con una sola azione od omissione, l'autore commetta una pluralità di violazioni sanzionate amministrativamente. Si parla in tal caso di concorso formale, omogeneo (laddove le violazioni abbiano per oggetto la stessa disposizione) o eterogeneo (laddove le violazioni riguardino disposizioni differenti).

Il cumulo giuridico trova inoltre applicazione in caso di continuazione di illeciti amministrativi, cioè qualora violazioni (della stessa o di diverse disposizioni) siano state commesse con più azioni od omissioni purché esecutive del medesimo disegno. Tuttavia, tale previsione è limitata, per espressa previsione dell'art. 8, alla materia della previdenza e dell'assistenza obbligatorie.

Ne risulta pertanto che quando il soggetto agente realizzava, con più azioni od omissioni, violazioni amministrative della stessa o di diverse disposizioni ambientali, trovava sempre applicazione il cd. cumulo materiale delle sanzioni: si cumulavano cioè le sanzioni amministrative previste per ciascuna violazione commessa³.

Così, venendo alla materia oggetto dell'art. 258 del D.Lgs. 152/2006, in caso di molteplici trasporti di rifiuti avvenuti ciascuno con formulari recanti annotazioni incomplete o inesatte, sussisteva un concorso materiale di illeciti amministrativi, con conseguente applicazione della sanzione amministrativa prevista tante volte quanto risultavano essere le condotte illecite accertate (cfr. Trib. Venezia, Sez. II Civ., 8 giugno 2006, n. 558⁴). Infatti, “*non può... essere disposta*

³ In questo senso, la Corte di Cassazione ha precisato che “*l'art. 8 l. n. 689 del 1981 prevede il cumulo cosiddetto “giuridico” delle sanzioni per le sole ipotesi di concorso formale, omogeneo od eterogeneo, di violazioni, ossia nelle ipotesi di più violazioni commesse con un'unica azione ad omissione; non lo prevede, invece, nel caso di molteplici violazioni commesse con una pluralità di condotte. In tale ultima ipotesi non è applicabile per analogia la normativa in materia di continuazione dettata per i reati dall'art. 81 c.p., sia perché il menzionato art. 8 della legge n. 689 del 1981, al comma 2, prevede una simile disciplina solo per le suddette violazioni in materia di previdenza e assistenza obbligatoria (evidenziandosi così l'intento del legislatore di non estendere detta disciplina ad altri illeciti amministrativi), sia perché la differenza qualitativa tra illecito penale e illecito amministrativo non consente che attraverso l'interpretazione analogica le norme di favore previste in materia penale possano essere estese alla materia degli illeciti amministrativi*” (Cass. Civ., Sez. II, 4 marzo 2011, n. 5252).

⁴ Per un commento della sentenza, cfr. S. PALLOTTA, *Pluralità di trasporti di rifiuti: il giudice di merito esclude l'applicabilità della reiterazione*, in *Diritto all'ambiente*, 29 gennaio 2007.

In argomento, cfr. anche M. SANTOLOCI, S. PALLOTTA, *Pluralità di episodi nel trasporto illecito di rifiuti: sanzione unica o pluralità di sanzioni?*, in *Diritto all'ambiente*. In tale contributo si rileva che “*... alla luce degli illustrati principi generali*

l'applicazione del cumulo giuridico, vertendosi in ipotesi di pluralità di violazioni in materia di rifiuti, rappresentate dalle omissioni contenute in ciascuno dei formulari indicati" (Trib. Napoli, Sez. X Civ., 28 novembre 2013⁵). La Corte Costituzionale, peraltro, aveva ritenuto costituzionalmente legittima (e non violativa dell'art. 3 Cost.) l'applicazione del cd. cumulo materiale delle sanzioni amministrative per ciascuna violazione commessa (nel caso di specie si trattava di otto formulari incompleti, con conseguente applicazione di otto sanzioni) (Corte Cost., ordinanza 2 dicembre 2015, n. 270). Ma la nuova stesura dell'art. 258 ha statuito diversamente.

2. La disciplina dopo la riscrittura dell'art. 258 del D.Lgs. 152/2006

Il nuovo comma 9 dell'art. 258 del D.Lgs. 152/2006 interviene nel contesto sopra descritto, estendendo espressamente il cd. cumulo giuridico non solo al concorso formale (omogeneo ed eterogeneo), ma anche alla continuazione fra illeciti amministrativi (ovvero qualora il soggetto agente, con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno, commette anche in tempi diversi più violazioni della stessa o di diverse disposizioni).

Il legislatore ha però circoscritto tale regime sanzionatorio di favore alle sole violazioni delle disposizioni previste dal medesimo art. 258 del D.Lgs. 152/2006. Trattasi delle violazioni degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari, così che il comma 9 si configura quale disciplina speciale (di stretta applicazione), derogatoria rispetto alla disciplina generale di cui al sopra citato art. 8 della L. 24 novembre 1981, n. 689.

Una novità di rilievo, rispetto alla disciplina generale, riguarda inoltre il trattamento sanzionatorio. Il soggetto agente soggiace, infatti, alla sanzione amministrativa prevista per la violazione più grave⁶, aumentata sino al doppio, e non sino al triplo come invece previsto dalla L. 24 novembre 1981, n. 689.

della l. 689/1981 si deve ritenere che, se nel corso di un'unica attività accertativa siano acclarate più condotte di trasporto di rifiuti non pericolosi in assenza dei rispettivi formulari o in presenza di formulari con annotazioni incomplete o inesatte, i molteplici illeciti amministrativi devono essere contestati tante volte quante sono stati commessi. Conseguentemente, la misura ridotta della sanzione amministrativa deve essere calcolata moltiplicando la somma calcolata in base all'art. 16 della legge n. 689 per il numero di volte in cui l'illecito è stato commesso

⁵ Per la massima e il testo della sentenza, cfr. R. BERTUZZI, *L'errore nei Formulari di identificazione dei rifiuti comporta un cumulo materiale non un cumulo giuridico*, in <http://www.ambienterosa.net/articoli/2014/004.pdf>.

⁶ In merito alla determinazione del concetto di "violazione più grave" (seppur in riferimento all'art. 81 c.p.), cfr. G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, VI ed., rist. 2014, Zanichelli Editore, p. 673 e ss., in cui si rileva la presenza di due orientamenti contrapposti. Secondo il primo, per accertare quale sia la violazione più grave occorre fare riferimento all'astratta previsione legislativa, e cioè alla qualità e all'entità delle sanzioni, onde - nel caso di pena omogenea - si applica quella avente il massimo più elevato o, a parità di massimo, quella avente il maggior minimo. Il secondo orientamento, invece, orienta verso una determinazione in concreto della violazione più grave, così da dover fare riferimento alla violazione che risulta più gravemente (non già punibile) ma punita. Secondo gli autori, tuttavia, è "... preferibile la tesi più tradizionale, che ravvisa la violazione più grave in quella più gravemente punibile in astratto".

Da ultimo, appare utile fare menzione anche del nuovo comma 13 dell'art. 258 del D.Lgs. 152/2006, a mente del quale *“Le sanzioni di cui al presente articolo, conseguenti alla trasmissione o all'annotazione di dati incompleti o inesatti sono applicate solo nell'ipotesi in cui i dati siano rilevanti ai fini della tracciabilità, con esclusione degli errori materiali e violazioni formali. In caso di dati incompleti o inesatti rilevanti ai fini della tracciabilità di tipo seriale, si applica una sola sanzione aumentata fino al triplo”*.

Accanto alla disciplina del cd. cumulo giuridico, il legislatore ha dunque introdotto una ulteriore ipotesi sanzionatoria di favore, che trova applicazione in caso di errori (dati incompleti o inesatti) seriali, si pensi - ad esempio - alla stessa inesattezza nella compilazione di più formulari commessa dallo stesso soggetto.

Ebbene, alla luce del nuovo art. 258 del D.Lgs. 152/2006 risulta dunque ancora di più necessario che gli agenti accertatori prestino particolare attenzione nella redazione dei verbali di accertamento, così da consentire successivamente all'ente preposto⁷ la corretta determinazione dell'entità della sanzione nell'ordinanza ingiunzione da adottarsi. Determinazione che dovrà ovviamente avvenire inbase alle nuove regole esposte.

3. Alcune considerazioni in merito all'applicazione giurisprudenziale del nuovo comma 9 dell'articolo 258 - Cumulo giuridico

Si è detto che il nuovo comma 9 dell'articolo 258 D. Lvo 152/2006 introduce, almeno sulla carta, un'importante novità legislativa, che dovrebbe portare ad un notevole ridimensionamento degli importi che le Autorità Locali (Province) potranno riscuotere con le proprie ordinanze ingiunzione emanate in ipotesi di violazioni concernenti, in particolar modo, i formulari di identificazione dei rifiuti. Non mancano, infatti, diversi episodi precedenti in cui le sanzioni amministrative raggiungevano importi dell'ordine delle centinaia di migliaia, o anche milioni, di euro, in applicazione del cumulo materiale delle pene pecuniarie, secondo il disposto dell'articolo 8 della L. 689/1981.

Ad oggi tuttavia, le pronunce giurisprudenziali sia di merito che di legittimità, ancora non hanno applicato la nuova disciplina sanzionatoria. Un esempio emblematico è rappresentato dalla Sentenza **Cass. Civ. n. 4830 del 23 febbraio 2021**, in cui si legge che *“F.B. s.r.l. e P.G. proponevano opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione del [...] 2011 prot. [...] con cui la Provincia di Brescia,*

⁷ In merito all'individuazione degli enti preposti all'adozione delle ordinanze ingiunzione, la situazione è variegata a seconda della Regione di riferimento. Così, ad esempio, dopo la Legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. Legge Delrio) in Emilia-Romagna la competenza è stata attribuita all'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPAE Emilia-Romagna), mentre in Sardegna tale competenza è ancora in carico alle Province.

a conferma del verbale di contestazione elevato dal Corpo Forestale dello Stato n. [...], aveva irrogato la sanzione pecuniaria di Euro **6.244.966,40** per la violazione del D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 259, comma 4, [rectius: 258, comma 4] per avere ricevuto in qualità di destinataria presso la propria attività produttiva di (OMISSIS) movimentazione e trasporti di rifiuti speciali non pericolosi consistenti in terre e rocce provenienti da scavo, in assenza dei prescritti formulari di identificazione di cui al D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 193". In tale sede è stato nuovamente ribadito come "il cumulo giuridico è applicabile nella sola ipotesi di concorso formale di illeciti, caratterizzato dall'unicità dell'azione. Viceversa, non può essere adottato qualora la pluralità delle violazioni derivi da condotte distinte". In un'altra recente pronuncia di legittimità, **Cass. Civ. n. 26701 del 24 novembre 2020**, veniva confermata l'ordinanza ingiunzione emessa per l'effettuazione di 13 trasporti con Formulario di Identificazione incompleto, per un importo complessivo pari a 20.800 euro, calcolato sul minimo edittale previsto dall'art. 258, comma 4, (euro 1.600,00) moltiplicato per il numero di trasporti effettuati con formulari incompleti. Del resto, l'applicabilità del cumulo giuridico in questo caso è subordinata ad una condizione 'di fatto', valutabile soltanto nei giudizi di merito, ovvero la sussistenza di un medesimo disegno, vale a dire una serie di illeciti "unificati dalla presenza di un elemento finalistico, ossia dall'unicità dello scopo che l'agente si è prefissato, il quale è rinvenibile anche dal contesto logico-temporale di commissione dei reati."⁸. Tale condizione non può essere oggetto di giudizio in sede di legittimità. E' interessante notare, comunque, che anche le pronunce dei Giudici di merito ancora applicano il cumulo materiale. Ad esempio, nella sentenza del 12.11.2020 la Corte d'Appello di L'Aquila evidenzia: "E' infine infondato l'ultimo motivo d'appello, laddove, nel censurare la sentenza che ha respinto l'istanza di applicare il vincolo della continuazione ex art. 8 L. n. 689 del 1981 non ricorrendo la fattispecie di cui all'art. 8 comma 2 L. n. 689 del 1981, sostiene doversi invece applicare il comma 1 della disposizione, che recita "salvo che diversamente stabilito dalla legge, chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo", non considerando che nella fattispecie non è riscontrabile la situazione di chi viola la stessa disposizione di legge con una sola azione od omissione, posto che diverse furono le violazioni omissive (e quindi non riconducibili ad una sola azione o omissione) ascritte dagli accertatori alla P. per la irregolare compilazione dei formulari di identificazione indicati nei relativi verbali, compilati in maniera incompleta benché relativi al trasporto di rifiuti pericolosi". Nel caso di specie, venivano emesse 5 ordinanze ingiunzione, per l'importo di euro 1600 ciascuna, a titolo di sanzione per avere, il trasgressore, riportato dati

⁸ Cit. Cass. Pen. Sez. I, n. 12357 del 17-03-2006

incompleti nel formulario. Il giudice adito confermava l'importo risultante dalla somma matematica di ciascuna di esse, (cumulo materiale e non cumulo giuridico).

E' evidente allora, che l'ostacolo all'applicazione del cumulo giuridico sembra possa essere il secondo comma dell'art. 1 della L. 689/81, che sancisce il principio secondo cui nell'ambito delle sanzioni amministrative (diversamente da quelle penali) non si applica la retroattività della legge più favorevole⁹. Ed infatti, la stessa Corte Costituzionale nel 2016 aveva confermato la legittimità di tale principio, in considerazione del fatto che *“non si rinviene nel quadro delle garanzie apprestate dalla CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo, l'affermazione di un vincolo di matrice convenzionale in ordine alla previsione generalizzata, da parte degli ordinamenti interni dei Singoli Stati aderenti, del principio della retroattività della legge più favorevole, da trasporre nel sistema delle sanzioni amministrative”*¹⁰. Tale orientamento Costituzionale sembra che in parte sia stato modificato dalla più recente sentenza della stessa Corte Costituzionale del 2019, dove si afferma che *“Rispetto a singole sanzioni amministrative che abbiano natura e finalità punitiva il complesso dei principi enucleati dalla Corte di Strasburgo a proposito della materia penale -ivi compreso dunque, il principio di retroattività della lex mitior, nei limiti appena precisati- non potrà che estendersi anche a tali sanzioni.”*¹¹ Il Giudice delle Leggi ha quindi ribadito la non retroattività automatica della *lex mitior* alle sanzioni amministrative, ma la ha confermata per singole specifiche sanzioni (nel caso di specie, si trattava delle sanzioni amministrative contenute nel D. Lvo 58/1998 - Testo Unico Finanziario) confermando però un principio di diritto di portata generale: *“Sanzioni amministrative che abbiano natura e finalità punitiva”*. Alla luce di tutto ciò sembra che, per quanto concerne gli illeciti commessi successivamente all'entrata in vigore del D. Lgs 116/2020, il cumulo giuridico delle sanzioni di cui all'art. 258 T.U.A. possa effettivamente applicarsi, previo accertamento nelle competenti sedi di merito dei presupposti per la sua applicazione, mentre, per quanto riguarda le procedure sanzionatorie pendenti al momento dell'entrata in vigore della riforma, la giurisprudenza sembra continuare ad applicare il principio dell'irretroattività della legge più favorevole.

⁹ Art. 1, L. 689/81: 1) Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione. 2) Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati.

¹⁰ C.Cost. Sent. N. 193 del 2016

¹¹ C. Cost. Sentenza n. 63 del 2019

§11. RIFIUTI DA ATTIVITÀ DI MANUTENZIONE - NOVITÀ NORMATIVE

In tema di gestione dei rifiuti provenienti da attività manutenzione il legislatore ha introdotto una sostanziale riforma, sulla c.d. “Circular Economy” (D. lgs 116/2020) la quale, abrogando l’art. 266, comma 4, T.U.A. e sostituendolo con l’art. 193, commi 18 e 19, ha in definitiva ridisegnato l’aspetto concernente il trasporto di tali rifiuti nonché le modalità di collocarli in deposito temporaneo, come definito, a sua volta, dai nuovi artt. 183 e 185-bis.

Prima di procedere all’analisi dei contenuti della nuova normativa, al fine di meglio comprenderne la portata innovativa, è opportuno anteporre una breve considerazione sulla normativa previgente.

La parte Quarta del TUA, concernente la gestione dei rifiuti, prima dell’approvazione del D. lgs 116/2020) individuava due macro-categorie di rifiuti di manutenzione: 1) quelli provenienti da manutenzione ‘specificata’ - ovvero rifiuti provenienti da attività su infrastrutture compiute dal gestore direttamente o tramite terzi (art. 230 TUA); 2) quelli provenienti da manutenzione ‘generica’ - ovvero rifiuti provenienti da attività finalizzate alla conservazione della funzionalità di un bene che non sia un’infrastruttura (art. 266, comma 4).

Specificamente, la previgente disciplina, di cui al citato art. 266, comma 4, disponeva che *“I rifiuti provenienti da attività di manutenzione o assistenza sanitaria si considerano prodotti presso la sede o il domicilio del soggetto che svolge tali attività”*. In questo contesto, il legislatore aveva previsto la possibilità di considerare quale luogo giuridicamente rilevante ai fini dell’esecuzione di un deposito temporaneo, un sito diverso da quello in cui effettivamente i rifiuti in questione (da attività di manutenzione ovvero da assistenza sanitaria domiciliare) venivano prodotti. In particolare il luogo di produzione degli stessi veniva ‘traslato’ nel luogo in cui ha sede o domicilio il soggetto che svolge tali attività.

L’attuazione delle direttive europee (in particolare 851/2018 e 852/2018) in tema di ‘circular economy’ ha portato all’approvazione del D. lgs 116/2020, in vigore a partire dal 26.09 2020 il quale, come detto, ha abrogato l’art. 266, comma 4, sostituendone il contenuto nel merito attraverso i novellati commi 18 (relativo a rifiuti da assistenza medica a domicilio) e 19 (relativo a rifiuti da manutenzione) dell’art. 193 TUA.

Per quanto riguarda i rifiuti da attività sanitaria, il legislatore ha disposto che, ai fini del deposito preliminare alla raccolta e del trasporto, gli stessi si considerano prodotti presso l’unità locale, sede o domicilio dell’operatore che svolge tali attività. Inoltre la **movimentazione** dei rifiuti stessi dal luogo di effettiva produzione sino alla sede individuata non è soggetta all’obbligo di tenuta del FIR né all’iscrizione presso l’ANGA. In questo caso, quindi, è consentito trasferire i rifiuti in questione fino

all'ambulatorio o alla struttura sanitaria di appartenenza dell'operatore, in modo da agevolare la gestione di tali fattispecie di rifiuti in appositi impianti.

Quanto, invece, ai rifiuti da manutenzione, qui di maggior interesse, il comma 19, dell'art. 193 prevede che *“I rifiuti derivanti da attività di manutenzione e **piccoli interventi edili, ivi incluse le attività di cui alla legge 25 gennaio 1994, n. 82, si considerano prodotti presso l'unità locale, sede o domicilio del soggetto che svolge tali attività. Nel caso di quantitativi limitati che non giustificano l'allestimento di un deposito dove è svolta l'attività, il trasporto dal luogo di effettiva produzione alla sede, in alternativa al formulario di identificazione, è accompagnato dal documento di trasporto (DDT) attestante il luogo di effettiva produzione, tipologia e quantità dei materiali, indicando il numero di colli o una stima del peso o volume, il luogo di destinazione.”*** In questo caso occorre innanzitutto sottolineare che la nuova riforma ha ampliato l'ambito di applicazione delle presente deroga al principio del luogo di produzione di rifiuti. Infatti, se nella normativa previgente si faceva limitatamente riferimento alle “attività di manutenzione”, ora il legislatore ha consentito di derogare ai principi generali anche per i piccoli interventi edili e per le attività di pulizia, disinfezione, disinfestazione, derattizzazione e sanificazione (L. 82/1994). In tutti questi ambiti, pertanto, il luogo di produzione dei rifiuti viene considerato essere quello dell'unità locale, sede o domicilio. Tuttavia, in questo caso, la norma non fa riferimento alla ‘movimentazione’, come avviene invece per i rifiuti da assistenza sanitaria a domicilio. Al contrario, il legislatore ha utilizzato specificamente il termine ‘trasporto’, senza, conseguentemente, escludere l'obbligo di tenuta del FIR o dell'iscrizione all'ANGA, che, conseguentemente, dovrebbero ritenersi applicabili. Tuttavia tali obblighi subiscono una parziale limitazione dalla seconda parte del comma 19, la quale prevede che *“nel caso di quantitativi limitati che non giustificano l'allestimento di un deposito dove è svolta l'attività”* il trasporto dei rifiuti stessi fino al luogo di esecuzione del deposito temporaneo può essere accompagnato, in alternativa al FIR, con il semplice DDT (documento di trasporto), purché lo stesso, oltre alle indicazioni specificamente previste per la tipologia di documento, indichi il luogo di effettiva produzione, la tipologia e quantità dei materiali, il numero di colli o una stima del peso o volume, nonché il luogo di destinazione.

Poste queste precisazioni, è evidente il significativo impatto della nuova normativa sui rifiuti da attività di manutenzione, i quali, verosimilmente, saranno oggetto di varie problematiche concernenti l'ambito di applicazione della deroga al principio generale secondo cui il deposito temporaneo deve essere eseguito nello stesso luogo in cui i rifiuti sono effettivamente prodotti. In particolare non può non notarsi come i due fondamentali riferimenti contenuti nella nuova norma, ovvero *“piccoli*

interventi edili” e “*quantitativi limitati*” siano particolarmente generici, in quanto ciascuna nozione può essere interpretata in modo diverso e soggettivo. Ad esempio i piccoli interventi edili potrebbero essere determinati sulla base delle dimensioni del bene su cui interviene l’attività manutentiva, oppure sulla base di un criterio meramente economico basato sul valore della prestazione eseguita. Allo stesso modo, riguardo ai “*quantitativi limitati di rifiuti che non giustificano l’allestimento di un deposito*” temporaneo *in loco*, ai fini della possibilità di utilizzare il DDT in alternativa al FIR occorre tenere in considerazione il fatto che ciascuna delle attività ivi elencate è caratterizzata per la produzione di differenti quantitativi di rifiuti, per cui il concetto di ‘limitati’ non potrà essere definito sulla base di oggettivi valori soglia. Ne consegue che, allo stato attuale, l’interprete che dovrà fare i conti con l’applicazione del nuovo art. 193, commi 18 e 19, TUA, non potrà sottrarsi ad un difficile ed arzigogolato percorso interpretativo e di coordinamento con i principi generali concernenti la complessa tematica della gestione dei rifiuti. Salvo in ogni caso la possibilità, nonché l’auspicio, di un futuro intervento di interpretazione autentica ovvero di un decreto ministeriale di attuazione della norma.

Si segnala, per completezza, che la nuova e più volte citata legge 108/2021, convertendo il D.L. 77/2021, ha modificato anche l’art. 230 comma 5 del T.U.A. che ora prevede: “*I rifiuti provenienti dalle attività di pulizia manutentiva delle reti fognarie di qualsiasi tipologia, sia pubbliche che asservite ad edifici privati, compresi le fosse settiche e manufatti analoghi nonché i sistemi individuali di cui all’articolo 100, comma 3, e i bagni mobili, si considerano prodotti dal soggetto che svolge l’attività di pulizia manutentiva. La raccolta e il trasporto sono accompagnati da un unico documento di trasporto per automezzo e percorso di raccolta, il cui modello è adottato con deliberazione dell’Albo nazionale gestori ambientali entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. Tali rifiuti possono essere conferiti direttamente a impianti di smaltimento o di recupero o, in alternativa, essere raggruppati temporaneamente presso la sede o unità locale del soggetto che svolge l’attività di pulizia manutentiva, nel rispetto delle condizioni di cui all’articolo 183, comma 1, lettera bb). Il soggetto che svolge l’attività di pulizia manutentiva è comunque tenuto all’iscrizione all’Albo nazionale gestori ambientali, ai sensi dell’ articolo 212, comma 5, del presente decreto, per lo svolgimento delle attività di raccolta e di trasporto di rifiuti, e all’iscrizione all’Albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi di cui all’ articolo 1 della legge 6 giugno 1974, n. 298.*”.

§ 12. GESTIONE DEI VEICOLI FUORI USO

Le modifiche intervenute in materia di legislazione ambientale, tra le altre, hanno previsto dallo scorso 27 settembre 2020 l'entrata in vigore il Decreto Legislativo 3 settembre 2020, n. 119 “Attuazione dell'articolo 1 della direttiva (UE) 2018/849, che modifica la direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso”. La novità normativa ha apportato diverse cambiamenti anche alla norma di riferimento per la gestione dei veicoli fuori uso: Decreto Legislativo 24 giugno 2003, n. 209.

Viene introdotto l'obbligo di pesatura – mediante proprio sistema interno- e le relative comunicazioni tramite MUD.

Le principali novità introdotte riguardano i seguenti aspetti:

-è introdotta la comunicazione obbligatoria del peso da effettuare annualmente. E' previsto che si debba comunicare “annualmente il peso effettivo dei veicoli fuori uso ottenuto dal sistema di pesatura posto all'ingresso del centro di raccolta e i dati relativi ai veicoli trattati ed ai materiali derivanti da essi ed avviati al recupero, avvalendosi del modello di dichiarazione ambientale di cui alla legge 25 gennaio 1994, n. 70, (Modello Unico di Dichiarazione ambientale- MUD) che, a tale fine, è modificato con le modalità previste dalla stessa legge n. 70 del 1994. Sono tenuti alla predetta comunicazione anche tutti coloro che esportano veicoli fuori uso o loro componenti”;

- è introdotto l'obbligo di “effettuare entro dieci giorni lavorativi dall'ingresso del veicolo nel centro di raccolta le operazioni per la messa in sicurezza del veicolo fuori uso di cui all'allegato I, punto 5 anche nel caso in cui lo stesso veicolo non fosse ancora stato cancellato dal PRA”;

-è prevista la modifica della sanzione fissata dall'art. 13 comma 7 del Decreto Legislativo 24 giugno 2003, n. 209. E' sancito che “chiunque non effettua la comunicazione prevista dall'articolo 11, comma 3, o la effettua in modo incompleto o inesatto è punito con la sanzione pecuniaria amministrativa da 3.000 euro a 18.000 euro. Nel caso di mancata presentazione della predetta comunicazione si applica altresì la sospensione dell'autorizzazione per un periodo da due a sei mesi. La comunicazione effettuata in modo incompleto o inesatto può essere rettificata o completata entro e non oltre il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione prevista per la stessa comunicazione”;

-l'indicazione che il centro di raccolta e l'impianto di trattamento devono essere dotati di un adeguato sistema di pesatura per i veicoli fuori uso in ingresso. Con riferimento al sistema di pesatura, all'art. 2 comma 1 è previsto che "i titolari dei centri di raccolta si adeguano alla disposizione di cui all'Allegato I, punto 2.1, lettera f-bis), introdotta dal presente decreto, entro il 31 dicembre 2020. Qualora tale adeguamento non fosse possibile nel termine previsto, l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione può concedere, per un periodo di ulteriori dodici mesi, l'utilizzo di sistemi di pesatura alternativi anche esterni al centro di raccolta".

Nelle more dell'adeguamento del provvedimento autorizzativo di cui le aziende sono in possesso, (che verrà uniformato alle novità intervenute alla prima occasione utile), gli operatori dovranno comunque proseguire la propria attività adeguandosi alle novità già entrate in vigore e quindi tener presente quanto disposto:

- che la gestione ed il trattamento dei veicoli fuori uso dovrà proseguire nel rispetto di quanto previsto e prescritto dal Decreto Legislativo 24 giugno 2003 n. 209 come modificato dal Decreto Legislativo 3 settembre 2020, n. 119;

- Obbligo di dotarsi di un sistema di pesatura per i veicoli fuori uso in ingresso, ovvero, qualora tale adeguamento non fosse possibile entro il termine previsto, di richiedere alle Autorità che rilasciano l'autorizzazione la possibilità di poter utilizzare sistemi di pesatura alternativi, anche esterni al centro di raccolta, per un periodo massimo di dodici mesi. La richiesta dovrà essere trasmessa fin da subito essendo già efficaci, a far data dal 27 Settembre 2020, le nuove disposizioni.

§13. GESTIONE DEI RIFIUTI PROVENIENTI DA AREE VERDI PUBBLICHE - CLASSIFICAZIONE DI SFALCI E POTATURE

La sostanziale riforma del Testo Unico Ambientale, attuata dal D. lgs 116/2020 ha, tra le tante, apportato modifiche anche per quanto riguarda la gestione dei c.d. sfalci e potature di aree verdi pubbliche. Prima di affrontare nello specifico la nuova impostazione normativa occorre tuttavia una preventiva analisi della qualificazione giuridica di tali materiali secondo la disciplina previgente, di cui alla L. 3 maggio 2019, n. 37 recante "*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2018*". Possiamo tuttavia anticipare che il nuovo dettato legislativo prevede che i rifiuti provenienti dalle attività di manutenzione di aree verdi pubbliche, quali foglie, sfalci d'erba, nonché potature di alberi, sono considerati a tutti gli effetti rifiuti urbani ai sensi dell'art. 183, c. 1, lett. bter, n. 5 - di

conseguenza troverà applicazione il regime di smaltimento previsto per tali fattispecie di rifiuti, a partire dalla raccolta nelle c.d. “benne del verde”.

Qualificazione giuridica di sfalci e potature nella normativa previgente

La normativa in materia di sfalci e potature è stata dapprima oggetto di un importante intervento da parte del legislatore nazionale con la succitata Legge 3 maggio 2019, n. 37.

Con l’obiettivo (almeno sulla carta) di chiudere la procedura di infrazione europea (EU Pilot 9180/17/ENV) avviata contro il nostro Paese per aver ampliato la deroga comunitaria all’applicazione della normativa sui rifiuti, il legislatore aveva modificato l’art. 185, comma 1, lett. f) del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (“Norme in materia ambientale”, di seguito “d.lgs. 152/2006”), il quale detta i casi di esclusione dalla disciplina sui rifiuti.

La L. 37/2019, pubblicata in G.U. n. 109 dell’11 maggio 2019, ed entrata in vigore il 26 maggio stesso anno, offriva così l’occasione per affrontare il complesso tema della qualificazione di sfalci e potature e del regime sanzionatorio applicabile in caso di abbruciamento di rifiuti vegetali ed agricoli. Occorre anzitutto prendere le mosse dall’art. 184 del d.lgs. 152/2006 (nella versione previgente al D. lgs 116/2020), il quale classificava i “*rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali*” come rifiuti urbani (vecchio art. 184, comma 2, lett. e) e i “*rifiuti da attività agricole e agro-industriali, ai sensi e per gli effetti dell’art. 2135 c.c. [articolo disciplinante la figura dell’imprenditore agricolo]*” quali rifiuti speciali (art. 184, comma 3, lett. a).

Una significativa eccezione a tale qualificazione veniva tuttavia posta dalla Direttiva 2008/98/CE (direttiva sui rifiuti), la quale esclude dal suo campo di applicazione, oltre alle materie fecali, la “*...paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati nell’attività agricola, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l’ambiente né mettono in pericolo la salute umana*” (art. 2, paragrafo 2, lett. f) della direttiva).

Tale disposizione veniva trasposta in ambito nazionale dal menzionato art. 185, comma 1, lett. f) del d.lgs. 152/2006 (versione antecedente al D. lgs 116/2020), il quale, così come risultante dalle modifiche operate dalla L. 37/2019, escludeva dal campo di applicazione dei rifiuti “*le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), del presente articolo, la paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli sfalci e le potature effettuati nell’ambito delle buone pratiche colturali, nonché gli sfalci e le potature derivanti dalla manutenzione del verde pubblico dei comuni, utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di*

produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana”.

Con questa prima riforma, dunque, il legislatore interveniva sulla versione dell'art. 185 introdotta a suo tempo dalla Legge 28 luglio 2016, n. 154 (cd. “Collegato Agricolo”), la quale, come menzionato, aveva dato luogo ad una procedura di infrazione in sede europea. In buona sostanza, infatti, la formulazione precedente alla modifica del maggio 2019 era molto ampia, escludendo dalla disciplina dei rifiuti, in generale, tutti “... *gli sfalci e le potature provenienti dalle attività di cui all'art. 184, comma 2, lett. c), e comma 3, lett. a)*”, purché (ovviamente) rispettanti le condizioni poste dal medesimo articolo 185.

Con l'entrata in vigore della L. 37/2019, gli sfalci e le potature non venivano considerati rifiuti alle seguenti condizioni: 1) fossero effettuati nell'ambito delle normali pratiche colturali legate alle attività agricolo-forestali, oppure derivassero dalla manutenzione del verde pubblico dei Comuni; 2) non fossero pericolosi; 3) fossero utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a soggetti terzi, attraverso processi o metodi che non danneggiassero l'ambiente né mettessero in pericolo la salute umana.

In quei casi non trovava applicazione la normativa sui rifiuti e, conseguentemente, la gestione, la raccolta, il trasporto e il riutilizzo degli sfalci e potature potevano essere svolti liberamente.

Conseguentemente, laddove tali sfalci o potature provenissero da attività diverse da quelle indicate (si pensi, ad esempio, al giardinaggio di aree verdi private) e/o non fossero rispettate le condizioni sopra-riportate, gli stessi erano a tutti gli effetti qualificabili come rifiuti (urbani o speciali), sulla base dell'art. 184, commi 2, lett. e) e 3, lett. a) del d.lgs. 152/2006 e, dunque, soggetti alla normativa sui rifiuti al fine di non incorrere in pesanti sanzioni amministrative e penali.

Le novità introdotte dal D. lgs 116/2020 e dalla L. 108/2021

A seguito della nuova riforma non rientrano nella categoria dei ‘rifiuti’, secondo l'art. 185, c. 1, lett. f), soltanto le materie fecali oltreché le paglie o altri materiali agricolo-forestali naturali e non pericolosi, quali sfalci e potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali, che siano utilizzati nell'agricoltura, nella silvicoltura, ovvero per la produzione di energia. In tal caso è esclusa l'applicabilità dell'intera parte quarta del T.U.A. A parte questa sintesi della normativa attualmente in vigore, occorre però prendere in considerazione il fatto che molte realtà comunali raccolgono nelle c.d. “benne del verde” anche i rifiuti di sfalci e potature derivanti da attività di

manutenzione del verde privato. Non vi è una previsione specifica che definisca le modalità di classificazione (urbano o speciale) di tali categorie. Per poter procedere alla differenziazione occorre avere riguardo alla figura del soggetto che materialmente esegue l'attività di potatura/manutenzione, ovvero di raccolta e conferimento di tali rifiuti. In particolare, non dovrebbero esserci motivi ostativi nel ritenere che il privato cittadino che poti la propria siepe, o comunque si prenda cura del proprio giardino, possa considerare gli scarti della propria attività come rifiuti urbani e, come tali, collocarli nelle c.d. "banne del verde". Tuttavia la questione diventa più complessa se il soggetto che produce rifiuti quali foglie o sfalci di erbe, o potature di alberi, sia un soggetto che svolge professionalmente tale attività. In questo caso ci si trova di fronte ad una sorta di produzione o raccolta sistematica di materiale che, a seguito della riforma del D. lgs 116/2020 e della L. 108/2021, sicuramente non può essere **assimilato** agli urbani - dato che allo stato attuale è escluso il potere dei comuni di assimilare i rifiuti 'ab origine' speciali, a quelli urbani, precedentemente previsto dagli artt. 184, c. 2, lett. b e 198, c. 2, lett. g) del T.U.A. - e nemmeno può rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 183, comma 1, lett. b-ter, n. 5, poiché non proviene da area verde pubblica, bensì da area verde privata. Di fatti, in questo caso, si potrebbe rilevare come l'art. 184, c. 3, T.U.A. definisce come 'speciali' i rifiuti prodotti nell'ambito di attività artigianali, industriali, commerciali, o di servizio non rientranti nel sopra citato 183, c. 1 lett. b- ter. Perciò, in sintesi, sarebbero da considerare 'speciali' i rifiuti prodotti dal giardiniere professionale che, offrendo il proprio operato al servizio dei privati cittadini, o di condomini, esegue sistematicamente e professionalmente la potatura di alberi, la raccolta di foglie e sfalci, e in generale ogni attività connessa al giardinaggio e alla manutenzione delle aree verdi private. Di conseguenza a questo tipo di situazione è da applicare un diverso regime di smaltimento rifiuti. Questo a maggior ragione se si tiene in considerazione il fatto che molti comuni adibiscono alcune proprie aree alla raccolta di materiale derivante da manutenzione di giardini o siepi o alberi privati, nelle quali il singolo cittadino può conferire i propri sfalci derivanti dalla propria attività. In tale contesto sarebbe ben più difficile gestire il professionista che, operando su una scala ben più ampia della singola abitazione, magari addirittura al di fuori del confine comunale, raccolga una quantità significativamente più ampia di sfalci, foglie e affini, rispetto al privato cittadino, e quindi potrebbe dare problemi di smaltimento se tale materiale venisse imprudentemente accatastato in zone non appositamente individuate. In altri termini, la linea di discriminazione tra la qualificazione del rifiuto come 'urbano' e la qualificazione dello stesso come 'speciale' è impostata, relativamente agli sfalci e alle potature, sulla professionalità del soggetto che esegue l'attività di giardinaggio. Ciò anche nell' ipotesi in cui sia proprio il comune ad individuare, in attuazione di un pubblico

servizio, una figura professionale a cui delegare funzioni di giardinaggio a servizio di aree private, poiché anche in questo caso si tratterebbe di attività professionale, e pertanto i relativi sfalci sono da considerare come ‘rifiuti speciali’. E sarà pertanto necessario attribuire a questo materiale il codice CER più adatto e lo stesso dovrà necessariamente essere trasportato da soggetti iscritti all’Albo Nazionale dei Gestori Ambientali, accompagnandolo con il Formulario di identificazione dei rifiuti, per poi conferirlo, per il recupero o lo smaltimento, a centri debitamente autorizzati.



Roma, 18 gennaio 2021

**Effetti del d.lgs. 116/2020 sul prelievo Tari e Tari corrispettivo
Allegato alla lettera del Segretario Generale Anци al MATTM e al MEF**

Proposte per chiarimenti delle nuove disposizioni

Il decreto legislativo n. 116 del 2020 ha apportato significative modifiche al Codice dell'Ambiente (d.lgs. n. 152/2006). In particolare, la nuova definizione di rifiuti urbani entrata in vigore il 1° gennaio 2021 e la facoltà di uscita dal servizio pubblico di cui all'art. 238, comma 10, ora vigenti presentano importanti implicazioni sia sull'organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani, sia sul gettito del prelievo sui rifiuti. È evidente che, a quest'ultimo riguardo, molto dipenderà dalla lettura delle principali disposizioni che presentano impatti diretti e indiretti, sulla disciplina e l'applicazione del prelievo sui rifiuti.

La portata dei chiarimenti per cui si ritiene opportuno e necessario un intervento urgente e risolutivo del Ministero dell'Ambiente e del Ministero dell'Economia e delle finanze, riguarda pertanto in questo contesto esclusivamente la tematica ambientale nella sua più stretta connessione con le tematiche fiscali di competenza dei Comuni. Infatti, sull'onda di una normativa poco chiara e totalmente priva di una disciplina di dettaglio, diverse attività economiche stanno inviando comunicazioni ai Comuni di fuoriuscita dal servizio pubblico di gestione dei rifiuti, che nella maggior parte dei casi non sono corredate dalla necessaria documentazione che attesti l'effettivo avvio a recupero dei rifiuti non più conferiti al pubblico, con evidenti e gravi ripercussioni su tutto il sistema.

In particolare, i temi per cui si chiede un intervento urgente riguardano:

- a) il mantenimento della "quota fissa" Tari per tutte le utenze;
- b) precisazione dei locali ove si producono rifiuti "urbani" per tutte le categorie di utenza ed in particolare nella categoria 20 (attività industriali);
- c) fissazione di una quantità massima di rifiuti urbani conferibili al sistema pubblico, a seguito della eliminazione della potestà comunale di assimilazione, e comunque la possibilità per i Comuni di prevedere, per via regolamentare, vincoli di carattere gestionale-organizzativo, con riferimento, ad esempio, alla dotazione dei contenitori di raccolta o alla frequenza dei ritiri.

La presente nota tratterà sinteticamente ciascuno dei temi sollevati e le relative proposte di intervento.

A) Mantenimento della quota fissa del prelievo rifiuti per tutte le categorie di utenza

Posto che, come noto, la tariffa del servizio rifiuti deve coprire tutti i costi del servizio di gestione e quindi sia dei rifiuti interni (prodotti dai locali) che dei rifiuti esterni (spazzamento e abbandoni), poiché alla produzione di rifiuti di spazzamento e abbandoni concorrono anche le attività che producono rifiuti "speciali", la suscettibilità di produrre



rifiuti “urbani” deve valere per tutte le superfici, almeno per l’applicazione della “quota fissa” della tariffa rifiuti.

Tale necessità deve essere assicurata in particolare relativamente alle due rilevanti novità contenute nel d.lgs che riguardano:

- **la facoltà delle utenze non domestiche di uscire dal servizio** pubblico di gestione dei rifiuti;
- **l’esclusione dell’intera categoria 20 (attività industriali)** dal perimetro di produzione di rifiuti “urbani”.

Relativamente alla possibilità di uscita di tutte le utenze non domestiche dal servizio pubblico, tale previsione è contenuta nell’articolo 198, 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*». Sulla base di questa disposizione, molte attività economiche stanno inviando comunicazioni di uscita dal servizio pubblico agli uffici comunali, paventandosi il rischio di una mancata corresponsione di tutto il prelievo sui rifiuti, tanto della parte variabile che della quota fissa.

A tal fine, ad avviso della scrivente, la disposizione dovrebbe essere letta in combinato disposto con la modifica recata all’art. 238 del d.lgs. n. 152 del 2006; in particolare il comma 10 inserito dal d.lgs 116 dispone 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*». Tale lettura porterebbe a ritenere che comunque l’utenza “uscente” resti tenuta al pagamento della quota fissa del servizio, in tal modo riconoscendo il carattere di servizio generale associato a tale quota e minimizzando il rischio di un aumento incontrollato delle tariffe sulle altre categorie di utenza.

Inoltre, e sempre con riferimento alla possibile uscita dal servizio pubblico, **è necessario definire urgentemente regole di dettaglio, indispensabili al fine precipuo di assicurare una gestione ordinata e omogenea sia del servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani, che della determinazione delle tariffe Tari e tariffa corrispettiva**. Ci si riferisce, in primo luogo, alla necessaria individuazione di una tempistica entro la quale le utenze non domestiche possono comunicare al Comune l’eventuale “uscita” dal pubblico servizio. E’ infatti evidente già in queste prime settimane dall’entrata in vigore del d.lgs 116, che l’uscita riguarderà un consistente numero di aziende, soprattutto quelle di medio-grandi dimensioni, con l’effetto di 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. Si crea quindi uno sfasamento tra entrate e costi che, in assenza di interventi ministeriali, andrà ad



impattare significativamente sulle tariffe delle utenze domestiche e delle piccole attività, in una dimensione che ad oggi non è stimabile poiché dipende da una serie di variabili non conoscibili nell'immediato. **Risulta, quindi, indispensabile che l'uscita dal servizio pubblico deve essere possibile almeno un anno per l'altro.**

Inoltre, le utenze non domestiche "uscenti" dal servizio pubblico dovrebbero indicare i quantitativi dei rifiuti da avviare a recupero, stimati sulla base dei quantitativi prodotti nell'anno precedente, nonché la durata del periodo, non inferiore a cinque anni, per cui si intende avvalersi di soggetti che effettuano l'attività di recupero dei rifiuti, in alternativa al servizio pubblico.

Infine, 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.

Si precisa che alcune Regioni, prima tra tutte l'Emilia-Romagna con Legge Regionale n.11 del 29 dicembre 2020 si stanno muovendo nella direzione sopra indicata, ma in un contesto come quello attuale, che continua ad essere caratterizzato dall'emergenza epidemiologica da Covid-19, appare opportuna e necessaria una linea di condotta uniforme su tutto il territorio nazionale, che non può che essere dettata dalle Istituzioni centrali.

B) Precisazione dei locali ove si producono rifiuti "urbani" per tutte le categorie di utenza ed in particolare nella categoria 20 (attività industriali)

L'art. 183, comma 1, lett. b-ter, inserito dal d.lgs 116/2020 nel Testo Unico Ambientale (d.lgs 152/2006), qualifica "rifiuti urbani", tra gli altri, 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-quinquies*». Il successivo art. 184 del d.lgs 152/2006, come modificato dal d.lgs. n. 116/2020, dispone al comma 2 che sono rifiuti urbani quelli di cui all'art. 183, comma 1, lett. b-ter), mentre al comma 3, lettera c) qualifica come "rifiuti speciali", «*i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali se diversi da quelli di cui al comma 2*». Considerato che dall'allegato L-quinquies scompare la categoria "20", le attività industriali non sembrerebbero più produrre rifiuti "urbani", risultando in tal modo sottratte al perimetro di assoggettamento della Tari nella loro interezza.

Alla luce del mutato quadro normativo, e considerato che all'interno dei locali delle industrie dove non si svolge la lavorazione industriale strettamente intesa, i rifiuti prodotti dalle 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, si ritiene necessario fornire un chiarimento, anche alla luce di quanto rappresentato nella precedente lettera A) nel senso di:



- a) mantenere il pagamento 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);
- b) prevedere il pagamento della quota variabile della tariffa rifiuti per le superfici che all'interno dei locali delle attività industriali, si producano rifiuti urbani (come uffici, mense, spazi espositivi, depositi, ecc.), come tali assequestrabili al prelievo sui rifiuti;

C) La fissazione di una quantità massima di rifiuti urbani conferibili al sistema pubblico, a seguito della eliminazione della potestà comunale di assimilazione.

L'assetto normativo cui ha dato luogo la riforma determinata dal d.lgs 116 è quindi oggi fondata sulla bipartizione tra rifiuti "urbani" e rifiuti "speciali". Scompare pertanto la categoria dei rifiuti "assimilati" ed è soppressa la potestà regolamentare comunale di assimilazione per qualità e quantità. All'interno della categoria dei rifiuti urbani sono inseriti i rifiuti di talune attività economiche, in conformità all'elencazione, dei rifiuti e delle attività, riportata negli allegati al d.lgs L-*quater* e L-*quinquies*. In sostanza, questo significa che la gran parte dei "vecchi" rifiuti assimilati è stata trasferita nei rifiuti urbani – la cui gestione resta nella privativa comunale – con un processo di assimilazione *ope legis*, che mette a dura prova il sistema di gestione dei rifiuti finora esistente.

Si ritiene, pertanto opportuno 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. 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.

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.



Roma, 25 maggio 2021

**Schema di modifiche del regolamento per l'applicazione della TARI,
in recepimento delle disposizioni di cui al d.lgs. 116/2020**

Sommario degli articoli/argomenti oggetto di modifica

Articolo X1 – Definizioni	1
Articolo X2 – Presupposto e ambito di applicazione	4
Articolo X3 – Agevolazioni per avvio al recupero di rifiuti urbani	7
Articolo X4 – Obblighi di comunicazione per l'uscita e il reintegro dal/nel servizio pubblico di raccolta.....	8
Articolo X5 – Agevolazioni per avvio a riciclo dei rifiuti urbani.....	10

Articolo X1 – Definizioni

In questo articolo viene regolamentata la classificazione dei rifiuti. Il d.lgs. 116/2020, prevede infatti una nuova classificazione dei rifiuti, che ora sono urbani, speciali, pericolosi, non pericolosi. Non esistono più i rifiuti assimilati agli urbani e ogni riferimento dei regolamenti a questa tipologia deve essere eliminata.

La modifica proposta può essere inserita sia nel Regolamento del servizio rifiuti, sia nel Regolamento TARI.

1. I rifiuti sono classificati, secondo l'origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi.
2. Sono rifiuti urbani:
 - a) 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;
 - b) 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-quinquies del d.lgs. 152/2006;
 - c) i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade e dallo svuotamento dei cestini portarifiuti;
 - d) 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;

- e) i rifiuti della manutenzione del verde pubblico, come foglie, sfalci d'erba e potature di alberi, nonché i rifiuti risultanti dalla pulizia dei mercati;
 - f) 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;
 - g) 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.
3. Sono rifiuti speciali:
- a) i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività agricole, agroindustriali e della silvicoltura, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2135 del Codice civile, e della pesca;
 - b) i rifiuti prodotti dalle attività di costruzione e demolizione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'articolo 184-bis del d.lgs. 152/2006;
 - c) i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali se diversi dai rifiuti urbani;
 - d) i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni artigianali se diversi dai rifiuti urbani;
 - e) i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività commerciali se diversi dai rifiuti urbani;
 - f) i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività di servizio se diversi dai rifiuti urbani;
 - g) i rifiuti derivanti dall'attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue, nonché i rifiuti da abbattimento di fumi, dalle fosse settiche e dalle reti fognarie;
 - h) i rifiuti derivanti da attività sanitarie se diversi dai rifiuti urbani;
 - i) i veicoli fuori uso.
4. Sono rifiuti pericolosi quelli che recano le caratteristiche di cui all'Allegato I della parte quarta del d.lgs. 152/2006.
5. Ai fini del presente Regolamento si intende per:
- a) «rifiuto», ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi;
 - b) «produttore di rifiuti»: ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. f), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, il soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore);
 - c) «detentore», ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. h), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che ne è in possesso;
 - d) «prevenzione»: ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. m), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, le misure adottate prima che una sostanza, un materiale o un prodotto diventi rifiuto che riducono:
 - 1) la quantità dei rifiuti, anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita;

- 2) gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e la salute umana;
 - 3) il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti;
- e) «conferimento»: l'attività di consegna dei rifiuti da parte del produttore o del detentore alle successive fasi di gestione;
 - f) «gestione dei rifiuti», ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. n), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, la raccolta, il trasporto, il recupero, compresa la cernita, e lo smaltimento dei rifiuti, compresi la supervisione di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediari; non costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, selezione e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati;
 - g) «Gestore»: il soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti;
 - h) «raccolta», ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. o), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito preliminare alla raccolta, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta di cui alla lettera «mm» dell'art. 183, comma 1, ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento;
 - i) «raccolta differenziata», ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. p), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, la raccolta in cui un flusso di rifiuti è tenuto separato in base al tipo ed alla natura dei rifiuti al fine di facilitarne il trattamento specifico;
 - j) «riciclaggio», ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. u), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, 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. Include il trattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento;
 - k) «spazzamento delle strade», ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. oo), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, la modalità di raccolta dei rifiuti mediante operazione di pulizia delle strade, aree pubbliche e aree private ad uso pubblico escluse le operazioni di sgombero della neve dalla sede stradale e sue pertinenze, effettuate al solo scopo di garantire la loro fruibilità e la sicurezza del transito;
 - l) «autocompostaggio», ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. e), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, il compostaggio degli scarti organici dei propri rifiuti urbani, effettuato da utenze domestiche e non domestiche, ai fini dell'utilizzo in sito del materiale prodotto;
 - m) «compostaggio di comunità», ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. qq-bis), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, il compostaggio effettuato collettivamente da più utenze domestiche e non domestiche della frazione organica dei rifiuti urbani prodotti dalle medesime, al fine dell'utilizzo del compost prodotto da parte delle utenze conferenti;
 - n) «rifiuto organico», ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. d), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, i rifiuti biodegradabili di giardini e parchi, rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, ristoranti, uffici, attività all'ingrosso, mense, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio e rifiuti equiparabili prodotti dagli impianti dell'industria alimentare;

- o) «rifiuti alimentari», ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. d-bis), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, tutti gli alimenti di cui all'articolo 2 del regolamento (CE) n.178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio che sono diventati rifiuti;
- p) «utenza domestica»: l'utenza adibita o destinata ad uso di civile abitazione;
- q) «utenza non domestica»: l'utenza adibita o destinata ad usi diversi dall'utenza domestica;
- r) «parte fissa della tassa»: è la quota parte della tassa rifiuti relativa alle componenti essenziali del costo del servizio riferite in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti, nonché ad altri costi di esercizio non ricompresi nella parte variabile della tassa oltre ai costi destinati al godimento collettivo di un ambiente pulito e alla tutela dell'ambiente;
- s) «parte variabile della tassa»: è la quota parte della tassa rifiuti che comprende i costi rapportati alla quantità di rifiuti conferiti, ai servizi forniti e all'entità dei costi di gestione;
- t) «Centro di Raccolta», ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. mm), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, un'area presidiata ed allestita, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, per l'attività di raccolta mediante raggruppamento differenziato dei rifiuti urbani per frazioni omogenee conferiti dai detentori per il trasporto agli impianti di recupero e trattamento;
- u) «Centro del Riuso»: locale o area presidiata allestita per il ritiro, l'esposizione e la distribuzione, senza fini di lucro, di beni usati e funzionanti suscettibili di riutilizzo;
- v) «riutilizzo», ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. r) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti.
- w) «preparazione per il riutilizzo», ai sensi dell'art. 183, c. 1, lett. q) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, le operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione attraverso cui prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento.
- x) «recupero», ai sensi dell'art. 183, c. 1, lett. t) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale.

Articolo X2 – Presupposto e ambito di applicazione

L'articolo in commento individua le superfici soggette alla Tari e quelle che, per varie ragioni, non sono assoggettabili, ivi compresi i magazzini funzionalmente connessi a zone di lavorazione ove si producono rifiuti speciali, coerentemente con quanto prescritto dall'art. 1, comma 649 della legge n. 147 del 2013.

1. La tassa rifiuti è applicata nei confronti di chiunque possieda o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte operative, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani.

2. Si considerano suscettibili di produrre rifiuti urbani tutti i locali, comunque denominati, esistenti in qualsiasi specie di costruzione stabilmente infissa al suolo o nel suolo, chiusi su almeno tre lati verso l'esterno, qualunque sia la loro destinazione o il loro uso, a prescindere dalla loro regolarità in relazione alle disposizioni di carattere urbanistico edilizio e catastale.
3. La superficie tassabile è quella calpestabile. La superficie calpestabile dei fabbricati viene misurata sul filo interno dei muri e, per le aree scoperte, sul perimetro interno delle medesime, al netto delle eventuali costruzioni insistenti. La superficie complessiva è arrotondata per eccesso se la frazione è superiore o uguale al mezzo metro quadrato, e per difetto, se la frazione è inferiore al mezzo metro quadrato. L'utente è obbligato a fornire, nella dichiarazione di cui *all'articolo XY [indicare l'articolo del Regolamento comunale che disciplina la dichiarazione]*, l'indicazione della superficie calpestabile allegando eventualmente la planimetria catastale dell'immobile. In difetto, si considera l'80 per cento della superficie catastale determinata con i criteri di cui all'allegato C del decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 138 (*Regolamento recante norme per la revisione generale delle zone censuarie, delle tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane e dei relativi criteri nonché delle commissioni censuarie in esecuzione dell'articolo 3, commi 154 e 155, della L. 23 dicembre 1996, n. 662*). Per gli immobili già dichiarati ai fini dei precedenti prelievi sui rifiuti, si considerano le superfici già dichiarate o accertate.
4. Nel calcolo delle superfici non sono considerate:
- a) le superfici 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. A tal fine, a pena di decadenza, il soggetto passivo dovrà presentare al Comune copia del formulario di identificazione dei rifiuti entro il 20 gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento. In difetto, l'intera superficie sarà assoggettata alla tassa per l'intero anno solare. Qualora non sia obiettivamente possibile individuare le superfici da escludersi, la superficie rilevante è calcolata applicando all'intera superficie sulla quale l'attività è svolta le percentuali di abbattimento di seguito indicate:

Tipologia di attività	%le di abbattimento
<i>[specificare la tipologia di attività]</i>	<i>[specificare la %le di abbattimento]</i>
...	...

- b) la porzione di superficie¹ dei magazzini funzionalmente collegata all'esercizio dell'attività produttiva, occupata da materie prime e/o merci, merceologicamente rientranti nella categoria dei rifiuti speciali, la cui lavorazione genera comunque rifiuti speciali, fermo restando l'assoggettamento delle restanti aree e dei magazzini destinati allo stoccaggio di prodotti finiti e di

¹ Si precisa che l'art.1, comma 649 della legge 147/2013 fa riferimento ai "magazzini di materie prime e di merci funzionalmente ed esclusivamente collegati all'esercizio di dette attività produttive". Il concetto di porzione o di "parte di aree" è invece di derivazione giurisprudenziale, in quanto la Cassazione si è espressa sul punto nel senso che al massimo una parte dei magazzini può essere produttiva di rifiuti speciali e non tutta.

semilavorati e comunque delle parti dell'area dove vi è presenza di persone fisiche e vi sia produzione di rifiuto urbano.

- c) le aree scoperte pertinenziali o accessorie, ad eccezione delle aree scoperte operative, e le aree comuni condominiali di cui all'art. 1117 del codice civile che non siano detenute od occupate in via esclusiva e per le quali non venga richiesto apposito servizio;
- d) i locali e le aree scoperte per i quali non sussiste l'obbligo dell'ordinario conferimento dei rifiuti urbani al servizio di gestione integrata dei rifiuti per effetto di specifiche previsioni legislative o regolamentari, di ordinanze in materia sanitaria, ambientale o di protezione civile, ovvero di accordi internazionali riguardanti organi di Stato esteri;
- e) le aree e le superfici occupate da cantieri edili, ad esclusione dei locali adibiti ad ufficio di cantiere, mense, spogliatoi e servizi, ed altresì delle superfici ove sono prodotti rifiuti urbani;
- f) le aree delle unità immobiliari adibite a culto, limitatamente alle zone ove vengono officiate le funzioni religiose;
- g) le centrali termiche e locali riservati ad impianti tecnologici, quali cabine elettriche, vani ascensori, celle frigorifere, locali di essiccazione e stagionatura senza lavorazione, silos e simili, ove non si abbia, di regola, presenza umana;
- h) le superfici di impianti sportivi e palestre riservate e di fatto utilizzate esclusivamente dai praticanti l'attività sportiva; sono invece assoggettate le aree adibite a spogliatoi, servizi igienici, uffici, biglietterie, punti di ristoro e comunque ogni area destinata al pubblico;
- i) per i distributori di carburante, le aree non utilizzate o inutilizzabili in quanto intercluse da stabile recinzione visibile, le aree su cui insiste l'impianto di lavaggio degli automezzi, le aree visibilmente adibite all'accesso e all'uscita dei veicoli dall'area di servizio e dal lavaggio, mentre sono soggetti alla tassa i locali adibiti a magazzini, uffici, nonché l'area di proiezione al suolo della pensilina ovvero, in mancanza, la superficie convenzionale calcolata sulla base di 20 metri quadrati per colonnina di erogazione;
- j) le aree delle utenze non domestiche se adibite esclusivamente ad aree di accesso, manovra, transito e movimentazione mezzi, i posti auto, parcheggi gratuiti per le maestranze o per ospiti di imprese e le aree verdi destinate ad ornamento;
- k) le superfici delle strutture sanitarie, anche veterinarie, pubbliche e private, secondo quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 2003, n. 254 (*Regolamento recante disciplina della gestione dei rifiuti sanitari a norma dell'art. 24 della legge 31 luglio 2002, n.179*);
- l) i locali adibiti a ripostigli, stenditoi, solai, lavanderie, soffitte, cantine e sottotetti di civile abitazione sino all'altezza di mt. *[specificare]* nonché balconi e terrazze di utenze domestiche purché non chiusi su almeno *[specificare il numero]* lati verso l'esterno;
- m) le aree destinate esclusivamente al passaggio dei mezzi per la movimentazione o di carico e scarico, le aree ove sono insediati impianti o linee produttive completamente automatizzati.

5. La tassa rifiuti non si applica a:

- a) unità immobiliari domestiche che risultino chiuse, inutilizzate e prive di qualsiasi allacciamento ai pubblici servizi purché tale circostanza sia

confermata da idonea documentazione e limitatamente al periodo durante il quale sussistono le condizioni di cui sopra;

- b) unità immobiliari delle utenze non domestiche che risultino chiuse, inutilizzate, purché tale circostanza sia confermata da idonea documentazione e limitatamente al periodo durante il quale sussistono le condizioni di cui sopra;
- c) unità immobiliari, per le quali sono state rilasciate licenze, concessioni o autorizzazioni per restauro, risanamento conservativo o ristrutturazione edilizia, limitatamente al periodo di validità del provvedimento, purché effettivamente non utilizzate;
- d) fabbricati danneggiati, non agibili e non abitabili, purché tale circostanza sia confermata da idonea documentazione;
- e) aree non utilizzate, né utilizzabili, perché impraticabili o escluse dall'uso.

6. L'esclusione dal pagamento della tassa rifiuti, in base ai casi previsti nei commi precedenti, dovrà essere comunque supportata da documentazione attestante la veridicità di quanto dichiarato dal contribuente in apposita dichiarazione sostitutiva resa ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 o certificata a seguito di attività di verifica del Gestore.

7. Nel caso in cui sia accertato il conferimento di rifiuti al pubblico servizio da parte di utenze escluse dalla tassa o provenienti da aree escluse dalla tassa ai sensi del presente articolo, si applica la tassa a partire dal 1° gennaio dell'anno di riferimento, fatta salva la possibilità di prova contraria da parte del contribuente, ferma restando l'applicazione delle sanzioni di legge

Articolo X3 – Agevolazioni per avvio al recupero di rifiuti urbani

In questo articolo vengono regolamentate le forme, i tempi e le modalità di comunicazione circa l'eventuale uscita dal servizio pubblico di gestione dei rifiuti da parte delle utenze non domestiche, in attuazione di quanto disposto dagli artt. 198, comma 2-bis e 238, comma 10, del decreto legislativo n. 152 del 2006, come modificati dal d.lgs. 116/2020, che danno facoltà alle utenze non domestiche di non avvalersi del servizio pubblico di raccolta e smaltimento, dimostrando di aver avviato a recupero i rifiuti prodotti.

In particolare, si prevede l'eliminazione della parte variabile della tassa in caso di avvio al recupero della totalità dei rifiuti urbani prodotti, mediante l'intervento di soggetti privati autorizzati e al di fuori del servizio pubblico.

1. Le utenze non domestiche possono conferire al di fuori del servizio pubblico i propri rifiuti urbani, previa dimostrazione di averli avviati a recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi.
2. Le utenze non domestiche che provvedono in autonomia, direttamente o tramite soggetti abilitati diversi dal gestore del servizio pubblico e nel rispetto delle vigenti disposizioni normative, **al recupero** del totale dei rifiuti urbani prodotti, sono escluse dalla corresponsione della parte variabile della tassa riferita alle specifiche superfici oggetto di tassazione e, per tali superfici, sono tenuti alla corresponsione della sola parte fissa.
3. Per le utenze non domestiche di cui al comma 2 la scelta di avvalersi di operatori privati diversi dal gestore del servizio pubblico deve essere effettuata 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.

Articolo X4 – Obblighi di comunicazione per l'uscita e il reintegro dal/nel servizio pubblico di raccolta

L'articolo 238 co.10 del d.lgs 152/2006, così come modificato dal d.lgs 116/2020 disciplina solo alcuni aspetti amministrativi/operativi discendenti dall'opzione di uscita dal servizio pubblico da parte delle utenze non domestiche, come la durata minima dell'opzione (cinque anni), l'esclusione dal pagamento della quota variabile della TARI o della tariffa corrispettiva, e la documentazione da produrre per accedere a tale agevolazione (attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti urbani su incarico dell'utenza non domestica). Si ritiene pertanto opportuno regolamentare nel dettaglio alcuni aspetti che consentano ai Comuni di istituire un sistema ordinato di entrata e uscita dal servizio pubblico, sia relativamente ai contenuti della dichiarazione di uscita, che a quelli, da presentare a consuntivo, che consentano all'ente di verificare i quantitativi di rifiuti effettivamente recuperati e riciclati, anche al fine di valutare la permanenza della concessione dell'agevolazione.

1. Per consentire la corretta programmazione dei servizi pubblici, le utenze non domestiche che intendono avvalersi della facoltà di cui **all'articolo X3** comma 1 del presente Regolamento e conferire a recupero al di fuori del servizio pubblico la totalità dei propri rifiuti urbani devono darne comunicazione preventiva al Comune via PEC *[indicare l'ufficio competente – es. Ufficio tributi o Ufficio Ambiente]* utilizzando il modello predisposto dallo stesso, entro il 30 giugno di ciascun anno², con effetti a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo. Limitatamente all'anno 2021 la comunicazione dovrà essere presentata entro il 31 maggio, con effetti a decorrere dal 1° gennaio 2022.
2. Per comunicare la scelta di cui al comma precedente, l'utente è tenuto alla presentazione di una comunicazione redatta secondo il modello riportato in Allegato al presente Regolamento³, sottoscritta dal legale rappresentante dell'impresa/attività, nella quale devono essere indicati: l'ubicazione degli immobili di riferimento e le loro superfici tassabili, il tipo di attività svolta in via prevalente con il relativo codice ATECO, i quantitativi stimati dei rifiuti che saranno conferiti al di fuori del servizio pubblico, da avviare a recupero, distinti per codice EER (Elenco Europeo dei Rifiuti), la durata del periodo, non inferiore a cinque anni, per la quale si intende esercitare tale opzione, l'impegno a restituire le attrezzature pubbliche in uso quali, cassoni e containers, il/i soggetto/i autorizzato/i con i quali è stato stipulato apposito contratto. Alla comunicazione deve essere allegata idonea documentazione, anche nella modalità dell'autocertificazione, comprovante l'esistenza di un accordo contrattuale con il/i soggetto/i che effettua/no l'attività di recupero dei rifiuti (impianti di primo conferimento che effettuano il recupero rifiuti). Tale comunicazione è valida anche quale denuncia di variazione ai fini della TARI.
3. La mancata presentazione della comunicazione di recupero autonomo di cui al comma 2, entro il termine del 31 maggio per il solo anno 2021, o entro il termine del 30 giugno a decorrere dal 2022, è da intendersi quale scelta dell'utenza non domestica di avvalersi del servizio pubblico⁴.

² I Comuni possono deliberare in via regolamentare una scadenza più ampia rispetto a quella ordinaria, per le comunicazioni relative alle annualità successive al 2021. Si ritiene, invece, che il termine fissato dalla legge non possa essere ridotto, poiché ciò restringerebbe l'esercizio della facoltà delle UND di ricorrere al mercato.

³ Il modello dovrà essere predisposto da ciascun Comune e contenere gli elementi indicati nel presente comma.

⁴ Il comma 10 dell'articolo 238 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, prevede che «10. 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

4. Il Comune, ricevuta la comunicazione di cui al comma 2, ne darà notizia al gestore del servizio rifiuti, nonché all'Ufficio *[indicare quale, es. Ufficio Ambiente]* ai fini del distacco dal servizio pubblico.
5. Le utenze non domestiche che intendono riprendere ad usufruire del servizio pubblico prima della scadenza del periodo di esercizio dell'opzione di avvalersi di soggetti privati, devono comunicarlo tramite PEC al Comune, fatte salve ulteriori indicazioni del Comune medesimo, entro il 30 giugno di ciascun anno, con effetti a decorrere dall'anno successivo;
6. L'esclusione della parte variabile della tassa è comunque subordinata alla presentazione di una comunicazione annuale, redatta su modello predisposto dal Comune riportato in Allegato XX⁵ al presente regolamento, da presentare tramite PEC a ... *[indicare l'Ufficio competente]*, a pena di decadenza con le modalità ed entro i termini indicati al successivo comma 7.
7. Entro il 20 febbraio di ciascun anno l'utenza non domestica che ha conferito a recupero i propri rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico deve comunicare al Comune – fatte salve ulteriori indicazioni del Comune medesimo – i quantitativi dei rifiuti urbani avviati autonomamente a recupero nell'anno precedente che dovrà essere uguale o superiore al totale dei rifiuti prodotti dell'anno precedente l'uscita e desumibili dal MUD o dagli appositi formulari di identificazione dei rifiuti allegando attestazione rilasciata dal soggetto (o dai soggetti) che ha effettuato l'attività di recupero dei rifiuti stessi, che dovrà contenere anche i dati dell'utenza cui i rifiuti si riferiscono e il periodo durante il quale ha avuto luogo l'operazione di recupero.
8. Il Comune ha facoltà di effettuare controlli ed ispezioni al fine di verificare la coerenza e la correttezza delle rendicontazioni presentate rispetto all'attività svolta ed alle quantità prodotte⁶. Nel caso di comportamenti non corretti o dichiarazioni mendaci, gli stessi saranno sanzionati, salvo più gravi violazioni, attraverso il recupero della TARI dovuta e l'applicazione della disciplina prevista per le dichiarazioni infedeli.
9. La parte variabile viene esclusa in via previsionale ed è soggetta a conguaglio. Nel caso di omessa presentazione della rendicontazione dell'attività di recupero svolta nei termini previsti dal presente regolamento, ovvero quando non si dimostri il totale recupero dei rifiuti prodotti in caso di fuoriuscita dal servizio pubblico, il Comune provvede al recupero della quota variabile della tariffa indebitamente esclusa dalla tassazione.

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". Alla luce della lettera della legge, in caso di omissione della comunicazione, si dovrebbe desumere che l'impresa sarà obbligata ad avvalersi del gestore pubblico per almeno 5 anni. Tuttavia, si ritiene che il Comune possa regolamentare anche diversamente prevedendo un periodo più breve, e compatibile con l'organizzazione del servizio pubblico, come meglio esplicitato nell'Introduzione al presente schema di modifiche regolamentari.

⁵ Anche in questo caso, come nella comunicazione di uscita, il Comune dovrà predisporre apposito modello da allegare al presente regolamento

⁶ Si ritiene utile in questo contesto, al fine di ridurre gli adempimenti a carico dei Comuni in tema di controlli dei quantitativi prodotti, richiedere alle UND una piantina dei locali asseverata da un tecnico con la qualificazione di utilizzo delle superfici, anche parziali, o, in alternativa, una piantina redatta in base alle norme sulla sicurezza dei luoghi di lavoro, con la predetta qualificazione delle superfici. In entrambi i casi, le piantine, dovranno essere firmate dal responsabile dell'attività.

Articolo X5 – Agevolazioni per avvio a riciclo dei rifiuti urbani

Questo articolo chiarisce la persistenza della disciplina di cui all'articolo 1, co. 649 della legge n. 147 del 2013, che rimane ad oggi perfettamente vigente ed applicabile dai Comuni.

1. È fatta salva la facoltà delle utenze non domestiche di avviare a riciclo i propri rifiuti urbani in base a quanto previsto dall'articolo 1, co. 649, secondo periodo, della legge 147 del 2013.
2. Alle utenze non domestiche, che dimostrano di aver avviato al riciclo, direttamente o tramite soggetti autorizzati, i propri rifiuti urbani, è applicata una riduzione della quota variabile della TARI commisurata alla quantità di rifiuti avviati a riciclo così determinata *[specificare, ad esempio: “La percentuale di riduzione è direttamente proporzionale al rapporto tra la quantità di rifiuti avviati a riciclo e la produzione di riferimento individuata dai coefficienti di produzione KD della categoria tariffaria di appartenenza].*
3. La riduzione di cui al comma 2 è riconosciuta su richiesta dell'utente che presenta annualmente al Comune, a pena di decadenza, apposita comunicazione redatta su modello predisposto dall'ente, entro il *[specificare la data, ad esempio: 20 gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento].*

Roma, 25 maggio 2021

Nota introduttiva allo schema di Regolamento TARI adeguato alle disposizioni del d.lgs. n. 116 del 2020

Sommario

Premessa.....	1
Le modifiche all’art. 238 del d.lgs. n. 152 del 2006 ed il coordinamento con la disciplina tributaria.....	2
La dichiarazione di fuoriuscita dal servizio pubblico.....	4
La durata del periodo di fuoriuscita dal servizio pubblico	5
Le attività industriali	6
Le attività artigianali.....	7
La tariffa relativa alla categoria 20.....	8
Le attività agricole	9

Premessa

Anche nel 2021 la gestione del prelievo sui rifiuti continua ad essere investita da trasformazioni che impattano fortemente su un sistema già interessato, a partire dal 2020, da un altro e importante cambiamento nel calcolo dei “costi efficienti” del servizio, avviato con la nuova regolazione sui rifiuti urbani. In particolare, le modifiche apportate al Testo unico ambientale dal d.lgs. n. 116 del 2020, determinano cambiamenti rilevanti, sia relativamente alla eliminazione della potestà di assimilazione da parte dei Comuni – con la conseguente nuova classificazione dei rifiuti – sia in termini di sottrazione alla base imponibile del prelievo sui rifiuti di parti rilevanti di superficie (attività industriali, artigianali e agricole); il tutto calato nella tipica rigidità di un prelievo sui rifiuti ancorato alla copertura totale dei costi del servizio. L’effetto complessivo che si genera è un quadro incerto nel quale rimane necessario adottare soluzioni regolamentari adeguate al fine di evitare, per quanto possibile, situazioni di conflitto con le parti di volta in volta interessate dai cambiamenti normativi.

Il tentativo di migliorare, almeno sotto il profilo interpretativo, le modifiche apportate dal d.lgs. n. 116 del 2020 con la circolare del Ministero della Transizione ecologica (MITE) del 12 aprile 2021 non ha risolto, se non in minima parte, le criticità determinate nel nuovo assetto normativo, che in diverse parti non risulta essere coordinato né con il quadro tributario oggi vigente – che in forza del suo carattere di

specialità avrebbe necessitato di maggiore puntualità – né con le nuove prescrizioni dettate dall'ARERA in tema di determinazione dei costi del servizio dei rifiuti urbani.

L'intervento modificativo della previgente normativa determinato dal d.lgs. n. 116 del 2020, in recepimento della legge comunitaria, sembra infatti non considerare il meccanismo recato dal nuovo metodo tariffario (MTR) di cui alla delibera n. 443/2019 emanata da ARERA, metodo che si basa sui costi efficienti del biennio precedente a quello di riferimento. Per tale motivo, anche a seguito delle osservazioni di Anci/Ifel al d.lgs. 116/2020 formulate nella [Nota del 2 marzo](#) scorso, il MITE, ai fini dell'adeguamento, sembra "invitare" ARERA a adeguare il metodo ("ARERA adotterà a partire dal 2022 gli opportuni correttivi nel MTR per consentire di superare l'attuale disallineamento tra costi e gettito, fino al raggiungimento di un regime ordinario").

Le modifiche all'art. 238 del d.lgs. n. 152 del 2006 ed il coordinamento con la disciplina tributaria

Il d.lgs. n. 116 del 2020 interviene con una modifica all'art. 238 del d.lgs. n. 152 del 2006, norma questa disciplinante la TIA 2, ovvero un prelievo non più esistente in quanto comunque tacitamente abrogata per incompatibilità con la norma sopravvenuta di istituzione della TARI.

Nella circolare MITE del 12 aprile, sopra richiamata, si ipotizza una sorta di "attualizzazione" della disciplina fiscal e, ed in particolare dell'art. 1, comma 649, della legge n. 147 del 2013; si osserva in proposito che nel nostro ordinamento non esiste alcun principio di "attualizzazione" delle norme, soprattutto con riferimento ad una disciplina tributaria, in quanto disciplina speciale.

Ciò non toglie che i Comuni possano adottare, nell'esercizio della potestà regolamentare riconosciuta dall'art. 52, del d.lgs. n. 446 del 1997, una norma che in qualche modo realizzi quella che è ancora la *ratio* del citato comma 649, che resta ad oggi perfettamente vigente, anche considerando che nel prelievo sui rifiuti il Comune ha ampie possibilità di disporre riduzioni o esenzioni.

Peraltro, **il comma 649** è comma complesso, composto da autonomi periodi che disciplinano casistiche diverse.

Il primo periodo dispone che *"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"*. Si tratta di disposizione che risulta coerente anche con il nuovo quadro normativo, sicché non necessita di alcuna attualizzazione. Si deve inoltre osservare che la norma impone, anche per le zone ove si producono in via prevalente e continuativa rifiuti speciali, un obbligo di dimostrazione dell'avvenuto **"trattamento in conformità alla normativa vigente"**, obbligo che legittima, anche per le utenze non domestiche che decidono di non avvalersi del servizio pubblico, la previsione regolamentare di specifici obblighi di rendicontazione circa l'avvenuto trattamento dei rifiuti speciali e recupero dei rifiuti urbani.

Il secondo periodo del comma 649 dispone che *"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***". Quest'ultima norma, in primo luogo, contiene ancora il riferimento ai rifiuti assimilati, categoria non più esistente, per cui si ritiene che lo stesso vada inteso come sostituito con i "rifiuti urbani", secondo la nuova classificazione dei rifiuti recata dal d.lgs. n. 116 del 2020, coerentemente con la normativa dell'Unione europea. Per quanto riguarda, invece, il coordinamento del comma in questione con il nuovo art. 238, co.10, del Testo unico ambientale, la circolare Mite, preannunciando una modifica normativa imminente, ritiene di dover aggiornare il co. 649 della legge 147/2013, **estendendo la riduzione della quota variabile della Tari in caso di avvio a recupero, anziché di avvio a riciclo**, sulla base dell'assunto secondo il quale *"il comma 649, dell'art. 1, della legge n. 147 del 2013, in relazione alla disciplina della TARI attualmente vigente, presenta forti analogie con le disposizioni inserite nel comma 10 dell'art. 238 del TUA, le quali dovrebbero essere quindi lette in combinato disposto con la vigente disciplina di cui alla legge n. 147 del 2013"*.

A prescindere da considerazioni giuridiche circa il divieto di interpretazione per analogia nel diritto tributario, che nel caso di specie si concretizzerebbe nella sostituzione del concetto di "riciclo" con quella di "recupero" ad opera di un provvedimento di rango secondario quale una circolare ministeriale, si ritiene, come ampiamente argomentato nella citata [Nota Anci/Ifel del 2 marzo u.s.](#), che l'utilizzo indifferente dei concetti "recupero" e "riciclo", oltre a non rispondere ai dettami del legislatore europeo, si ponga addirittura in contrasto con le più recenti disposizioni europee sull'economia circolare, segnando un passo indietro nell'applicazione della gerarchia dei rifiuti, nella quale fin dal 2008, dopo un ampio dibattito in sede europea è stato distinto il riciclo dal recupero, privilegiando il primo rispetto al secondo (prima del 2008 le direttive equiparavano invece riciclo e recupero).

Pertanto, nello schema di modifiche regolamentari proposto, si indicano due distinti articoli, distinguendo i due diversi concetti di "riciclo" e di "recupero" in base alle relative discipline previste dalla normativa vigente (art.1, co. 649 della legge 147/2013 e art.238 co.10 del d.lgs. 152/2006). Tale possibilità è liberamente esercitabile dal Comune, e trova il suo fondamento sia nel rispetto della *ratio* del comma 649, sia nel rispetto di quanto previsto dai novellati articoli 198, comma 2-bis e 238, comma 10, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Il terzo periodo del comma 649 dispone 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"*. La norma fa riferimento ai "rifiuti speciali non assimilabili" e tali sono, in sostanza, i rifiuti pericolosi e quei rifiuti speciali diversi da quelli elencati al punto 1.1.1 della del. CIPE del 27 luglio 1984. Quindi, la disposizione oggi va letta con riferimento ai rifiuti speciali, coerentemente con la nuova classificazione che li definisce all'articolo 184 del Testo unico ambientale, così come modificato dal d.lgs. 116/2020. Pertanto, potranno essere escluse dal prelievo solo quella parte di magazzini che sono *"funzionalmente ed esclusivamente collegati all'esercizio"* delle attività di produzione, sempre che tali attività siano produttive di rifiuti speciali e non di rifiuti urbani, come verrà chiarito nel prosieguo della presente nota. Il chiarimento è necessario anche alla luce del contenuto della circolare del MITE, in cui in assenza di un riferimento normativo si estende l'esenzione delle superfici dove avviene la lavorazione industriale

a tutti i magazzini e non solo a quelli funzionalmente ed esclusivamente collegati all'esercizio delle attività produttive interessate.

Infine, **Il quarto ed ultimo periodo** del comma 649 dispone che *“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.”* Anche in questo caso non occorre alcun aggiornamento normativo, in quanto il riferimento ai “rifiuti speciali non assimilati” è da intendersi ai rifiuti speciali. La disposizione, peraltro, si anticipa, chiarisce le conseguenze dei conferimenti al pubblico servizio, senza previa convenzione, dei rifiuti prodotti dalle attività agricole.

Pertanto, stante il diverso ambito applicativo delle disposizioni sopra riportate, solo alcune di esse comportano una modifica delle norme regolamentari per tenere conto delle modifiche del d.lgs. 116/2020.

In conclusione, alla luce del nuovo quadro normativo di riferimento, 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 intende restare nel solco della previsione del comma 649 dell'articolo 1 della legge 147 del 2013, tenendo conto di quanto disciplinato dal regolamento comunale, la stessa può usufruire di una riduzione della quota variabile del tributo proporzionale alla quantità di rifiuti urbani che dimostra di aver avviato al riciclo, direttamente o tramite soggetti autorizzati, senza sottostare al vincolo di cinque anni fissato dal predetto comma 10.

Infine, si precisa che a seguito della modifica apportata in fase di conversione in legge del dl “Sostegni” (dl n.41/2021, art. 30 comma 5), **per l'anno in corso, ai fini della riduzione della quota variabile della Tari continua ad applicarsi la riduzione prevista dal citato articolo 1, comma 649, della legge 147/2013**, in quanto l'applicazione dell'art.238 co.10, sulla base delle domande pervenute entro il 31 maggio 2021, decorre dal 2022.

La dichiarazione di fuoriuscita dal servizio pubblico

Il comma 10 dell'art. 238 del d.lgs. n. 152 del 2006, anch'esso introdotto dal d.lgs. n. 116 del 2020, dispone 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».*

Nonostante la collocazione della norma, già commentata nel precedente paragrafo, la sua *ratio* appare essere quella di consentire alle utenze non domestiche di rivolgersi ad operatori privati per il conferimento dei propri rifiuti urbani, così assicurando il

principio di libera concorrenza tra pubblico e privato. Tuttavia, tale circostanza non sembra scembrare da eventuali rischi circa il corretto smaltimento dei rifiuti in questione, ed è per tale motivo che nello schema di modifiche regolamentari si propone comunque di prevedere dei sistemi di rendicontazione a consuntivo per le utenze non domestiche che decidono di fuoriuscire dal servizio pubblico, rendicontazione che appare imprescindibile soprattutto nei sistemi di raccolta con cassonetto stradale.

L'art.238, comma 10, presenta inoltre diversi profili di criticità, tra i quali l'assenza di un termine entro il quale comunicare la scelta di servirsi di un soggetto diverso dal gestore del servizio pubblico.

Da qui la necessità di prevedere un termine *ad hoc*, individuato dall'art. 30, comma 5, del dl n. 41 del 2020 sopra richiamato, il quale dispone che *“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 30 giugno di ciascun anno, con effetto dal 1° gennaio dell'anno successivo. Solo per l'anno 2021 la scelta deve essere comunicata entro il 31 maggio, con effetto dal 1° gennaio 2022”.

Per effetto della modifica suddetta, come anticipato, per il 2021 continua a valere la normativa della Tari e le comunicazioni trasmesse entro la fine del mese di maggio 2021 produrranno effetti a decorrere dall'anno prossimo.

La durata del periodo di fuoriuscita dal servizio pubblico

Il comma 10 dell'art. 238 del d.lgs. n. 152 del 2006, dispone che le utenze non domestiche *“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”.*

La disposizione normativa presenta alcune criticità, che è auspicabile siano risolte con una modifica normativa, al fine di restituire certezze agli utenti ed ai Comuni.

In particolare, la norma prevede che le UND *“effettuano la scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico”.* Letteralmente, **ciò sembra indicare che entro le scadenze annuali stabilite tutte le UND siano obbligate a presentare la comunicazione** di cui all'art. 30, comma 5, del dl n. 41 del 2021.

La norma poi prevede che le UND devono scegliere di avvalersi del servizio pubblico *“o del ricorso al mercato per un periodo non inferiore a cinque anni”.* Dal tenore letterale del periodo si dovrebbe desumere che la comunicazione che le UND devono presentare entro il 31 maggio 2021 (o dal 30 giugno per le annualità a partire dal 2022) le obbliga per un periodo di cinque anni, ovvero che, anche se l'azienda rimane nel servizio pubblico, è vincolata a tale scelta per un quinquennio, e tale durata vale anche nel caso di ricorso al mercato, salva la possibilità di un anticipato rientro con il benessere del gestore.

Anche la circolare MITE sembra avallare tale conclusione, laddove precisa che: *“Tale periodo vale non solo nel caso di affidamento ad un soggetto terzo ma anche quando l'utenza non domestica sceglie il servizio pubblico, come espressamente previsto dal comma 10 dell'art. 238 del TUA”.*

Tuttavia, non si possono non osservare le incongruenze di questa lettura, in quanto:

- a) la data entro la quale presentare la comunicazione per gli anni successivi al 2021 non sarebbe un problema imminente, visto che occorrerà aspettare il 2025/2026 per poter nuovamente uscire o rientrare nel servizio pubblico, salvo che per le nuove imprese;
- b) per garantire la stabilità del servizio, la mancata presentazione della comunicazione da parte delle UND dovrebbe equivalere a dichiarazione di permanenza nel perimetro pubblico, sicché nel 2022 le UND non potrebbero presentare una comunicazione di fuoriuscita, fatta eccezione per le nuove imprese.

Ragioni di coerenza di sistema impongono, nell'attesa di un'auspicabile modifica normativa, di **ritenere che le UND che non vogliono uscire dal perimetro pubblico non siano tenute a presentare alcuna comunicazione** e che la scelta possa essere operata di anno in anno.

Le attività industriali

In tema di superfici da assoggettare al prelievo sui rifiuti delle attività industriali, la circolare MITE fornisce un'interpretazione disancorata dalle norme, diversamente da quanto risultava dalla sua precedente bozza e, soprattutto, dalle chiare e condivisibili risposte fornite dal Dipartimento delle finanze all'interno dell'iniziativa Telefisco 2021.

È indubbio che anche con riferimento alle attività industriali sussistono importanti incongruenze, soprattutto con riferimento all'assenza delle stesse nell'allegato L-*quinquies*. Ma appare evidente che si tratta di dimenticanza, perché la normativa, correttamente, considera anche le industrie ed è palese che la discordanza tra una disposizione legislativa ed un allegato alla stessa, non possa che essere risolta a favore della prima.

Appare pacifico che le attività industriali possono produrre anche i rifiuti urbani indicati nell'allegato L-*quater* ed è per tale motivo che, correttamente, l'art. 184, comma 3, lett. c), precisa che sono rifiuti speciali solo *“i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali”*, ma a condizione che detti rifiuti siano diversi da quelli elencati nell'allegato L-*quater*, e quindi non siano rifiuti urbani.

Pertanto, non trova un riscontro nell'attuale normativa l'affermazione contenuta nella circolare MITE secondo la quale sarebbero esclusi tutti i magazzini, compresi quelli dei prodotti finiti, a prescindere dal collegamento funzionale con le attività di lavorazione.

Tale affermazione confligge infatti con due norme:

- l'art. 184 del Testo unico ambientale, perché tale disposizione fa riferimento alle aree e locali in cui ci sia una *“lavorazione industriale”*, ed è evidente che nei magazzini di norma non si effettua alcuna lavorazione industriale, tantomeno nei magazzini di prodotti finiti;
- l'art. 1, comma 649, della legge n. 147 del 2013, norma questa, che come già osservato, fa esclusivo riferimento ai magazzini funzionalmente connessi alle zone di lavorazione dove si producono esclusivamente rifiuti pericolosi o speciale.

I magazzini produttivi di rifiuti urbani, come quelli relativi ai prodotti finiti, continueranno pertanto ad essere assoggettati alla TARI, per l'ovvia considerazione che non sono luoghi di lavorazione industriale, ma aree dove di norma e per costante giurisprudenza si producono prevalentemente rifiuti urbani.

Infatti, l'imponibilità dei magazzini registra un orientamento consolidato della Corte di Cassazione che fa perno proprio sul fatto che si tratta di aree non utilizzate per lavorazioni industriali o artigianali. Da ultimo, si veda CCass 24 marzo 2021, n. 8336:

«inoltre, in tema di tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU), un'area che non sia destinata a lavorazioni artigianali e, dunque, alla produzione di rifiuti speciali, ma sia usata come magazzino dei rifiuti prodotti in altri locali dell'unico complesso aziendale, va compresa nel calcolo della superficie tassabile, ai sensi del D.Lgs. n. 507 del 1993, art. 62, atteso che i residui prodotti in un deposito o magazzino non possono essere considerati residui di un ciclo di lavorazione (cfr. Cass. n. 26725/2016)».

In conclusione, **per le attività industriali, al pari delle attività artigianali, commerciali e di servizio, saranno escluse dalla tassazione solo le zone ove si producono in via prevalente e continuativa rifiuti speciali diversi dai rifiuti urbani.** In caso di produzione non prevalente di rifiuti speciali, è opportuno dare attuazione anche al comma 682, art. 1, della legge n. 147/2013 che prevede *“l'individuazione di categorie di attività produttive di rifiuti speciali alle quali applicare, nell'obiettivo difficoltà di delimitare le superfici ove tali rifiuti si formano, percentuali di riduzione rispetto all'intera superficie su cui l'attività viene svolta”*. Il regolamento, quindi, dovrà prevedere in questo caso la fissazione di specifici coefficienti di riduzione che potranno essere anche rapportati alla quantità di rifiuti speciali che il produttore dimostri di aver avviato a trattamento a proprie spese, sempre a condizione che venga dimostrato l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente.

Le altre zone, come i magazzini, gli uffici, le mense, saranno soggette alla TARI, salvo la possibilità per l'UND di avvalersi di un soggetto privato che provveda all'avvio al recupero dei detti rifiuti, con la conseguente debenza della sola quota fissa della tariffa.

Le attività artigianali

Per le attività artigianali, peraltro presenti nell'allegato L-*quinquies*, valgono le stesse considerazioni svolte con riferimento alle attività industriali, con la conseguente assoggettabilità dei magazzini e di tutte le altre aree non destinate a lavorazioni artigianali produttive di rifiuti speciali.

La tariffa relativa alla categoria 20

La circolare MITE sembra affermare che le aree ed i locali delle utenze industriali, produttive di rifiuti urbani, devono essere assoggettati con le categorie “simili” alla destinazione dei locali: *“Per la tassazione di dette superfici si tiene conto delle disposizioni del D. P. R. n. 158 del 1999, limitatamente alle attività simili per loro natura e per tipologia di rifiuti prodotti a quelle indicate nell’allegato L-quinquies alla Parte IV del D. Lgs. n. 152 del 2006”*.

Si osserva in proposito che anche tale tesi risulta priva di fondamento giuridico.

Invero, l’allegato L-quinquies è richiamato nell’art. 183 del d.lgs. n. 152 del 2006, ed in particolare nel comma 1, lettera b-ter), di definizione dei rifiuti urbani. In particolare, il punto 2) della lettera b-ter), qualifica rifiuti urbani *“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-quinquies”*.

L’allegato L-quinquies, quindi, elenca una serie di attività, peraltro in modo aperto, visto che il medesimo allegato include anche le *“attività non elencate, ma ad esse simili per loro natura e per tipologia di rifiuti prodotti”*.

L’allegato in questione non individua, pertanto, le categorie tariffarie, ma solo le attività – peraltro in modo non esaustivo – che producono rifiuti urbani.

Le categorie di contribuenza rimangono, invece, quelle di cui agli allegati al DPR n. 158 del 1999, ovvero le 21 categorie per i Comuni fino a 5 mila abitanti e le 30 categorie per i Comuni oltre 5 mila abitanti, con l’ulteriore precisazione che il Comune ha anche ampia possibilità di modifica delle categorie, che possono essere accorpate o ulteriormente frazionate, sulla base di indagini condotte al fine di verificare l’effettiva produzione dei rifiuti. Il DPR n. 158 del 1999 non risulta interessato da alcuna modifica normativa ed altrettanto dicasi per l’art. 1, comma 651, della legge n. 147 del 2013, a mente del quale *“il comune nella commisurazione della tariffa tiene conto dei criteri determinati”* dal DPR n. 158 del 1999.

Pertanto, i Comuni potranno continuare ad approvare la categoria 20 – “Attività industriali con capannoni di produzione”, o l’analoga categoria 14 per gli enti con meno di 5 mila abitanti.

Ciò non toglie, tuttavia, che il Comune possa legittimamente, ma non obbligatoriamente, assoggettare i vari locali a seconda della loro specifica destinazione e quindi gli uffici con la categoria 11, i magazzini con la categoria 3 e così via, al fine di garantire una continuità operativa.

Sul punto, si rammenta, lo stesso Dipartimento delle finanze, nel prototipo di regolamento Tares, aveva precisato che la tariffa applicabile è di regola unica per tutte le superfici facenti parte del medesimo compendio. Tuttavia, lo stesso Dipartimento ha anche precisato che *“tale principio possa essere temperato prevedendo - ma si tratta di una mera facoltà - l’applicazione di una pluralità di tariffe, corrispondenti alla specifica tipologia d’uso delle superfici con un’autonoma e distinta utilizzazione, purché le stesse presentino un minimo di estensione”*.

Pertanto, anche al fine di dare continuità alle modalità di tassazione finora seguite dal Comune, si deve ritenere legittimo utilizzare, in alternativa, solo la categoria 20, oppure, in caso di cosiddetto “spezzatino”, le varie categorie che tengono conto della destinazione d’uso delle diverse superfici appartenenti al compendio industriale e ciò

sia nel caso di utenze che rimangono nel perimetro pubblico, sia per l'applicazione della quota fissa dovuta dalle imprese che avviano al recupero con soggetti privati i propri rifiuti urbani.

Le attività agricole

Il d.lgs. n. 116 del 2020 ha posto le attività agricole in una situazione di oggettiva difficoltà.

L'art. 184, comma 3, qualifica infatti come 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”*. Che le imprese agricole possano produrre solo rifiuti speciali lo confermano anche gli allegati L-*quater* ed L-*quinquies*, dove si precisa che rimangono escluse le attività agricole e connesse di cui all'art. 2135 CC. Questo comporterebbe, che in base all'art. 1, comma 649, ultimo periodo, l'eventuale conferimento dei loro rifiuti al servizio pubblico, anche se simili a quelli inclusi nell'allegato L-*quater*, rende applicabile il dispositivo sanzionatorio di cui all'art. 256, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Si ritiene, tuttavia, che la normativa nazionale vada letta ed interpretata alla luce della Direttiva 2008/98/CE, la quale precisa che non sono rifiuti urbani i *“rifiuti dell'agricoltura, della silvicoltura, della pesca”*, non includendo i rifiuti che si producono nelle attività qualificate come agricole *“per connessione”*, come gli agriturismi o le attività agro-industriali, nelle quali – come è noto – si producono prevalentemente rifiuti elencanti nell'allegato L-*quater* (urbani).

Conseguentemente, occorre distinguere tra i rifiuti derivanti dall'attività agricola, anche per connessione, e le attività che pur qualificate agricole dal legislatore italiano, sono produttive di rifiuti urbani come quelli prodotti in un agriturismo o negli uffici e magazzini di un'impresa agro-industriale di trasformazione e commercializzazione. D'altro canto, lo stesso allegato L-*quinquies* valorizza, a prescindere dall'elencazione delle attività, la tipologia dei rifiuti, includendo le *“attività non elencate, ma ad esse simili per loro natura e per tipologia di rifiuti prodotti”*, mantenendo così una coerenza sistemica della nuova definizione di rifiuti più incentrata sulla composizione degli stessi che sul luogo di produzione.

Pertanto, gli agriturismi e le aziende agro-industriali potranno continuare ad essere assoggettati alla Tari, limitatamente alle superfici produttive di rifiuti urbani.

Rimane ferma, ovviamente la facoltà di fuoriuscita dal servizio pubblico delle aziende in questione, nonché la loro possibilità di sottoscrivere una convenzione col gestore per il conferimento dei rifiuti speciali, la quale però si pone al di fuori del campo di applicazione della TARI.

Appare anche in questo caso auspicabile un intervento normativo che risolva i dubbi interpretativi da più parti sollevati.