



ATTO DEL GOVERNO SOTTOPOSTO AL PARERE PARLAMENTARE

Atto n. 1

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116, di 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

Audizione Informale

Commissione 8[^]

**Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni,
innovazione tecnologica**

Senato della Repubblica

Roma, 7 Dicembre 2022

Premessa

Lo schema di decreto legislativo recante i correttivi al decreto legislativo n.116/2020 contiene alcuni elementi di novità che hanno impatti sul prelievo sui rifiuti.

In particolare, per ciò che attiene al contenuto dello schema proposto, di seguito sono evidenziati i contenuti che presentano riflessi immediati sia sulla normativa e la sua applicazione, sia sul livello di gettito connesso alla modifica delle basi imponibili su cui applicare la Tari o la tariffa corrispettiva.

I punti che evidenziamo riguardano:

- il trattamento dei rifiuti provenienti dalle attività industriali;
- l'introduzione dell'obbligo di disporre agevolazioni sul prelievo rifiuti per le utenze domestiche e non domestiche che effettuano l'autocompostaggio o il compostaggio di comunità;
- il trattamento dei rifiuti da demolizione provenienti dalle attività edilizie "fai da te".
- Obblighi dei produttori e degli utilizzatori

Di seguito vengono formulate le osservazioni dell'Anci rispetto ad alcune disposizioni dello schema di decreto legislativo che costituiscono le maggiori criticità.

Si premette che il 12 ottobre 2022 questo schema di decreto è stato oggetto di parere presso la Conferenza Unificata e che in tale occasione, l'Anci, l'Upi e le Regioni hanno espresso parere negativo per il mancato accoglimento degli emendamenti proposti (si allega atto di repertorio n 179/CU del 12 ottobre 2022). Le osservazioni di seguito esposte sono quindi state già illustrate e discusse con il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ed una di esse fu raccolta. Per l'esattezza la prima osservazione, "*Rifiuti delle attività industriali*", era stata accolta in sede di tecnica di CU. Si prende atto che con questo testo, oggetto di audizione presso la Commissione VIII della Camera, di fatto si ritorna indietro rispetto ad un confronto già iniziato.

Osservazioni

✓ **Rifiuti delle attività industriali**

L'art. 184, co.3 lett. c) dello schema di decreto correttivo in esame modifica la vigente disciplina relativa ai **rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali**. Si tratta della modifica il più significativa in termini di impatto sul gettito, poiché, intervenendo a proposito delle **superfici delle attività industriali da assoggettare al prelievo sui rifiuti**, incide sulla base imponibile del prelievo. Nello specifico, il decreto correttivo, riprendendo la circolare MITE del 12 aprile 2021, opera un intervento di dubbia compatibilità con la normativa europea che si propone di recepire.

La proposta in esame, infatti, **lega la classificazione dei rifiuti alla superficie in cui sono prodotti, diversamente da quanto definito dalla normativa europea che invece collega i rifiuti prodotti alle rispettive tipologie**. Secondo la normativa comunitaria, infatti, quel che va considerato è la natura del rifiuto e non la sua provenienza.

Nell'attuale formulazione sono definiti come rifiuti speciali quelli prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali, **se diversi** dai 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 (codici EER) e prodotti dalle attività riportate nell'allegato L-quinquies. **Lo schema di decreto correttivo**, in riferimento alla classificazione dei rifiuti speciali prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali, **stralcia il riferimento ai codici di classificazione dei rifiuti urbani e li sostituisce con i rifiuti prodotti in luoghi ben determinati ovvero mense, uffici, servizi, depositi o magazzini, ove questi luoghi non funzionalmente collegati alle attività produttive**. A prescindere dalla dimostrazione da parte dei produttori dei rifiuti del collegamento funzionale all'attività produttiva -che farebbe ricondurre i rifiuti a caratteristiche di specialità- desta perplessità che l'intervento sia stato effettuato sulle sole attività industriali e non anche sulle artigianali o le commerciali, che pure potrebbero avere la stessa tipologia di superfici produttive di rifiuti domestici.

Non si concorda pertanto con il correttivo apportato all'art.184, co.3 lett.c), poiché la formulazione attuale della norma appare pacifica nel prevedere che le attività industriali possono produrre anche i rifiuti urbani indicati nell'allegato L-quater e correttamente precisa che sono rifiuti speciali solo “i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali”, a condizione che detti rifiuti siano diversi da quelli elencati nell'allegato L-quater, e quindi non siano rifiuti urbani¹. La formulazione

¹ Ed effettivamente quanto scritto ha già trovato conferma nella giurisprudenza amministrativa. In particolare, TAR Campania, sentenza 2928 del 28 aprile 2022, ha già avuto modo di evidenziare che “il pagamento della TARI è dovuto a fronte della produzione di rifiuti urbani. Questi ultimi possono

proposta confligge anche con l'art. 1, comma 649, della legge n. 147 del 2013, norma questa, che prevede in generale la riduzione della quota variabile in relazione alla quantità di rifiuti avviati al riciclo, ma relativamente ai magazzini prevede che con 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*”. Il conflitto con la norma tributaria risiede nella circostanza che nella formulazione operata dal correttivo si fa riferimento solo al collegamento funzionale dei magazzini con l'attività di lavorazione industriale per considerare come speciali i rifiuti in essi prodotti, mentre nella norma tributaria ai fini del riconoscimento della specialità del rifiuto si chiede, oltre il collegamento funzionale, anche il collegamento *esclusivo* delle superfici dei magazzini con l'esercizio delle attività produttive, fermo restando che comunque deve trattarsi, per espressa previsione normativa, di aree di produzioni di rifiuti speciali.

I magazzini produttivi di rifiuti urbani, come quelli relativi ai prodotti finiti, dovranno continuare 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 esclusiva e funzionalmente collegata, i rifiuti speciali diversi dai rifiuti urbani.** In caso di produzione non esclusiva 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'obiettiva difficoltà di delimitare*

essere generati anche all'interno dei capannoni nei quali si esercita attività industriale e dal cui processo deriva certamente la produzione di rifiuti speciali, senza che ciò possa escludere in via assoluta anche il prodursi di rifiuti urbani”.

le superfici ove tali rifiuti si formano, percentuali di riduzione rispetto all'intera superficie su cui l'attività viene svolta".

Infine, si deve osservare che le attività industriali continuano a non figurare nell'elenco delle attività che possono produrre rifiuti simili agli urbani (Allegato L-*quinquies*). Si ritiene che questa sarebbe stata l'occasione per correggere quella che era a suo tempo apparsa come una dimenticanza, anche se 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, si propone lo stralcio della nuova precisazione apportata dallo schema di decreto correttivo all'articolo 184, comma 3, lett. c) e si chiede che venga lasciata ferma la vigente previsione del d.lgs 116/2020.

*Parimenti si ritiene importante, per le stesse motivazioni sopra esposte, provvedere quanto prima a cassare interamente l'allegato L-*quinquies* ed in subordine di provvedere all'aggiornamento dell'Allegato L-*quinquies* aggiungendo le attività industriali.*

✓ **Riduzione della tariffa per utenze domestiche ed utenze non domestiche che effettuano l'autocompostaggio o il compostaggio di comunità**

La disposizione modifica l'articolo 182-ter del d.lgs 152/2006 con l'inserimento di un nuovo comma 4-bis finalizzato a **ridurre la tariffa** dovuta per la gestione dei rifiuti urbani **a tutte le utenze che effettuano l'autocompostaggio e il compostaggio di comunità per i rifiuti organici**. Dalla relazione illustrativa dello schema di decreto correttivo in esame si evince che il comma deriva dallo spostamento della disposizione contenuta al comma 19-bis, dell'articolo 208. Tuttavia, l'attuale formulazione dell'art.208 prevede una riduzione della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani per "*le utenze non domestiche che effettuano il compostaggio aerobico individuale per residui costituiti da sostanze naturali non pericolose prodotti nell'ambito delle attività agricole e vivaistiche e alle utenze domestiche che effettuano compostaggio aerobico individuale per i propri rifiuti organici da cucina, sfalci e potature da giardino*", mentre **la nuova formulazione proposta allarga notevolmente il campo della riduzione obbligatoria del prelievo sui rifiuti**, sottraendo di fatto la scelta dell'applicazione dell'agevolazione ai Comuni che ad oggi hanno la facoltà di regolamentare la riduzione della tariffa per l'autocompostaggio e il compostaggio di comunità. Difatti, **a legislazione vigente, la riduzione tariffaria relativa**

all'autocompostaggio è un obbligo per le utenze domestiche e per quelle non domestiche che operano nell'ambito delle attività agricole e vivaistiche, mentre per le altre tipologie di utenza la riduzione è lasciata alla volontà dell'ente che approva il regolamento.

Pertanto, **si chiede lo stralcio del comma 4-bis dell'art.182-ter e, conseguentemente che il comma 19-bis dell'art. 208 venga ripristinato nella versione attuale**, precedente allo schema del decreto correttivo come di seguito: *“19-bis. Alle utenze non domestiche che effettuano il compostaggio aerobico individuale per residui costituiti da sostanze naturali non pericolose prodotti nell'ambito delle attività agricole e vivaistiche e alle utenze domestiche che effettuano compostaggio aerobico individuale per i propri rifiuti organici da cucina, sfalci e potature da giardino è applicata una riduzione della tariffa dovuta per la gestione dei rifiuti urbani”*.

✓ **Rifiuti da demolizione delle attività “fai da te”**

All'art. 183, lett. b-sexies, il decreto correttivo precisa che **tra i rifiuti urbani non rientrano i rifiuti da costruzione e da demolizione prodotti nell'ambito di attività di impresa**. Tale precisazione ha lo scopo di considerare che i rifiuti prodotti in ambito domestico e, in piccole quantità, nelle attività “fai da te”, possono essere 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”.

Pur condividendo lo scopo della modifica si ritiene sia maggiormente efficace una riformulazione che espliciti in maniera chiara ed univoca lo scopo di cui sopra si propone:

- **All'articolo 183, comma 1, lettera b-sexies, dopo le parole “da costruzione e demolizione” eliminare le parole “prodotti nell'ambito di attività di impresa”**
- **All'articolo 184, dopo il comma 3, inserire il seguente:
3-bis. I rifiuti derivanti da attività di costruzione e demolizione fai da te effettuate nell'ambito del nucleo familiare possono essere conferiti al servizio pubblico con le stesse modalità dei rifiuti urbani.**

Tale modifica consentirebbe il trattamento dei rifiuti da costruzione e demolizione prodotti in ambito domestico senza andare a modificare la natura del rifiuto che rimarrebbe speciale.

✓ **Obblighi dei produttori e degli utilizzatori**

In ultimo si evidenzia che la modifica proposta all'art 221, comma 4, confermerebbe la possibilità, per chi esce dal servizio pubblico di inviare al recupero e non al riciclo i materiali raccolti in maniera differenziata. Ciò andrebbe in contrasto con quanto contenuto nello stesso articolo in cui si prevede che "Tali rifiuti sono computati ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani".