

Prime considerazioni sugli effetti del Decreto Legislativo 116/2020 all'interno del contesto regionale dell'Emilia-Romagna

Autori

Marco Marino

Area Gestione rifiuti urbani - Servizio regolazione tariffaria

Paolo Azzurro

Responsabile area economia circolare Anci Emilia-Romagna

Paolo Carini

Area Gestione rifiuti urbani - Responsabile di area

Coautori

Alessandro Bazzani

Area gestione rifiuti urbani - Responsabile servizio regolazione tariffaria

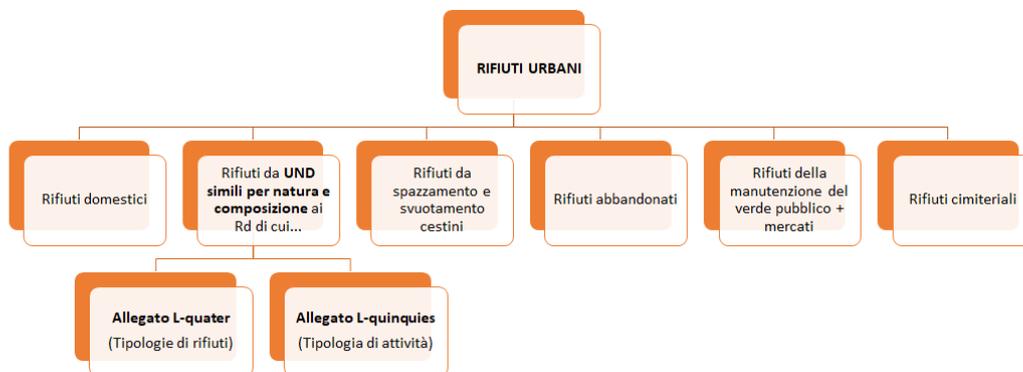
Pasquale Mirto

Anci Emilia-Romagna

Come noto, il decreto 116/2020 è intervenuto sulla disciplina ambientale modificando il Decreto Legislativo n. 152/2006 (Testo Unico Ambiente). In particolare viene introdotta una nuova definizione di rifiuti urbani ed eliminato l'istituto giuridico dell'assimilazione e la relativa potestà regolamentare dei comuni in materia.

Nello specifico, per quanto di rilievo ai fini dell'indagine, le principali novità apportate alla disciplina sui rifiuti recata dal D.lgs 152/2006 riguardano:

- **Definizione di rifiuto urbano:** la lettera b-ter dell'art. 183 reca la nuova definizione di "rifiuti urbani" che include "i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti (n.d.r. di origine non domestica) che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'allegato L-quater prodotti dalle attività riportate nell'allegato L-quinquies"



- **Eliminazione dell'istituto dell'assimilazione e della potestà regolamentare dei Comuni:** con l'abrogazione della lettera g) dell'art. 198 comma 2, è stata esclusa la possibilità, da parte dei comuni, di definire criteri qualitativi e quantitativi di assimilazione dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani. Viene abrogata contestualmente anche la lett. e) dell'art. 195, comma 2, che attribuiva allo Stato la determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani ed eliminato all'interno del D.lgs 152/2006 ogni riferimento ai "rifiuti speciali assimilati". La nuova disciplina prevede che dal 1° gennaio 2021 siano classificati ex-lege come rifiuti urbani, secondo criteri puramente qualitativi i rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche di cui all'allegato L-quinquies qualora rientrino tra le tipologie riportate nell'Allegato L-quater;

- **Uscita dal servizio pubblico:** ai sensi del nuovo art. 198 comma 2-bis, "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". Il successivo art. 238 comma 10, dispone inoltre che tali utenze "sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria

rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti” e che la scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato deve essere fatta per un periodo non inferiore a 2 anni.¹

Come noto, tali disposizioni non sono coordinate con le disposizioni di cui all’art. 1 comma 649 della legge 147/2013 sulle riduzioni applicabili per l’**avvio autonomo a riciclo** secondo cui “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”. Entrambi disciplinano infatti le riduzioni applicabili alle utenze non domestiche per il conferimento dei propri rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico di raccolta. Per ulteriori approfondimenti sulle ricadute delle diverse interpretazioni che ne discendono, si veda la nota 3 dell’allegato alla D.G.R. 21 Febbraio 2022, n. 202 recante “Aggiornamento dello schema di regolamento tipo per la disciplina della tariffa puntuale dei rifiuti predisposto in collaborazione con ATERSIR ed ANCI-ER a seguito delle modifiche legislative intervenute”.

Nel gennaio 2022, a un anno di distanza dall’entrata in vigore della nuova definizione di rifiuti urbani, ATERSIR ha inviato a gestori e Comuni un form di indagine contenente una serie di quesiti, al fine di comprendere le conseguenze attese ed in atto, all’interno del contesto regionale dell’Emilia Romagna.

I comuni che hanno risposto alla richiesta di ATERSIR sono stati 230, pari a circa il 70% del totale dei comuni della Regione e dei suoi abitanti equivalenti.

In primo luogo, la consultazione ha inteso indagare gli effetti della “deassimilazione” e della nuova definizione di rifiuti urbani sulle “superfici imponibili” e sul relativo gettito tariffario. Da una parte, infatti, l’eliminazione dei limiti quantitativi, determina l’imponibilità di tutte le superfici suscettibili di produrre rifiuti urbani comportando quindi, per alcune utenze, un aumento delle superfici assoggettabili alla tassa/tariffa. Dall’altra, l’esclusione di talune tipologie di materiali/sostanze dall’Allegato L-quater, rispetto all’elenco di cui al punto 1.1.1 della deliberazione del Comitato interministeriale del 27 luglio 1984 comporta l’esclusione dall’imposizione delle superfici ove si producono detti materiali/sostanze, qualificati rifiuti speciali, in via continuativa e prevalente. Per le attività industriali, inoltre, la definizione delle nuove superfici imponibili è influenzata dall’orientamento assunto dai Comuni in materia di tariffabilità delle zone di produzione e, se pur in maniera residuale, delle superfici dei magazzini. Il “dibattito” scaturito dalla mancata inclusione delle “Attività industriali” nell’Allegato L-quinquies è stato infatti segnato dall’interpretazione fornita dal MiTE, nella circolare n. 37259 del 12 aprile 2021, nella quale - diversamente da quanto disciplinato dall’art.1, comma 649 della legge 147/2013², si legge “le **superfici dove**

¹ Inizialmente era stata prevista la fuoriuscita degli utenti per una durata minima di 5 anni, successivamente ridotta a 2 anni dall’art. 14, comma 1, legge 118/2022.

² L’art.1, comma 649 della legge 147/2013 esclude dalla tariffazione i soli “magazzini di materie prime e di merci funzionalmente ed esclusivamente collegati all’esercizio di dette attività produttive”

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". Una ulteriore interpretazione nel merito della tariffabilità dei magazzini è quella fornita da IFEL nello schema di modifiche al Regolamento Tari predisposto in data 25 maggio 2021 che introduce il concetto di porzione o di "parte di aree", 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, fermo restando il rispetto dell'obbligo di presentazione della dichiarazione, in assenza della quale tutto diventa tassabile.³

Nel questionario è stato richiesto di indicare il numero di imprese interessate da un aumento/diminuzione delle superfici imponibili, la macro categoria di appartenenza (Industrie, imprese artigianali, attività connesse alle agricole, agriturismi, supermercati e commercio all'ingrosso ed altra categoria) ed i relativi metri quadri ("acquisiti" o "persi").

I dati ottenuti risentono tuttavia di alcuni elementi di incertezza, derivanti da disomogeneità nella compilazione (a volte carente o parziale), numero esiguo di aziende rappresentate per macro categoria e quindi limitata significatività dal punto di vista statistico.

Considerando le casistiche appena citate, ciò che si ottiene è comunque una "tendenza", ovvero nel caso specifico una significativa riduzione delle superfici imponibili per la macro categoria "industrie" corrispondente ad almeno il 6% della totalità delle superfici imponibili riferite alla categoria "20 attività industriali" (D.P.R 27 aprile 1999 n.158) come risultante dalla consultazione della base dati di cui alla D.G.R 754/2012 riferita all'anno 2020.

In relazione alla fuoriuscita delle aziende dal servizio pubblico di raccolta rifiuti (artt. 198 comma 2-bis e art 238 c.10 del D.lgs 152/2006) è stato richiesto, all'interno del form, di indicare le imprese (e la relativa categoria di appartenenza) che hanno presentato domanda di fuoriuscita dal pubblico servizio a fare data dal 1.1.2022 per **tutti i propri rifiuti urbani** (ottenendo il nulla osta dal Comune).

I dati estrapolati evidenziano come (su un totale di 230 comuni) le domande di fuoriuscita pervenute ammontino a poche centinaia. Il ridotto numero di utenze riportate non ha permesso di effettuare un'analisi statistica significativa; tuttavia la limitata adesione alle nuove possibilità offerte dal Dlgs 116/2020 può essere spiegata dalla scarsa propensione da parte delle utenze non domestiche a voler fuoriuscire dal pubblico servizio e dalla preferenza per il mantenimento delle agevolazioni per il conferimento autonomo a riciclaggio di una parte dei rifiuti urbani prodotti, ipotesi confermata anche dai diversi Comuni successivamente intervistati.

In particolare sono emerse le seguenti valutazioni, a evidenza e motivazione della scarsa propensione delle utenze non domestiche a fuoriuscire dal servizio pubblico:

- incertezza relativa all'effettiva convenienza economica conseguibile dalle offerte del mercato per la gestione dei rifiuti;

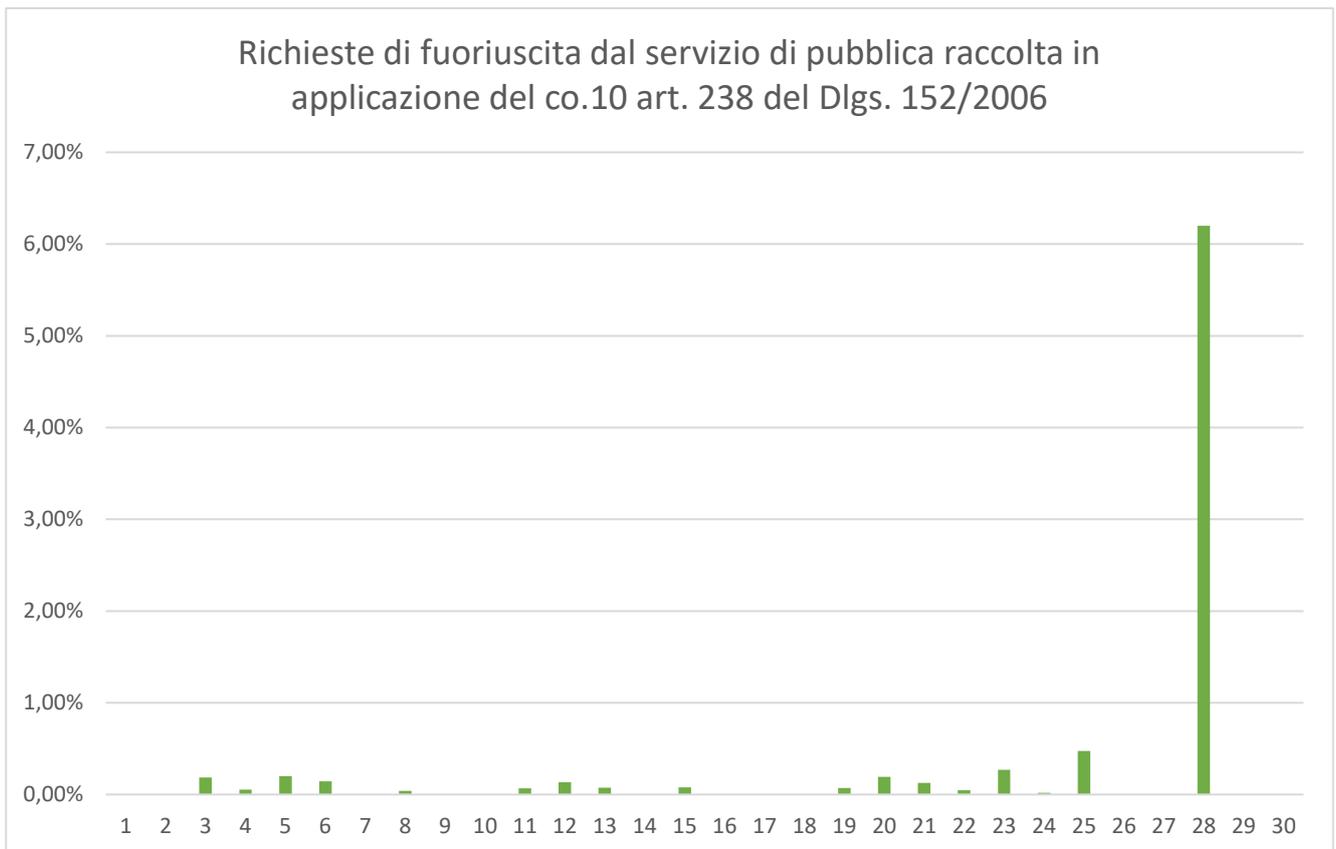
³ Da ultimo, Cassazione n. 3821/2023.

- impossibilità da parte delle utenze non domestiche che facciano domanda di fuoriuscita di poter usufruire dei servizi dei diversi centri di raccolta presenti sul territorio comunale.

La diffidenza verso questo “nuovo strumento” è confermata dal fatto che diverse utenze non domestiche hanno dapprima presentato domanda di fuoriuscita dal pubblico servizio, per poi ritirarla in corso di anno.

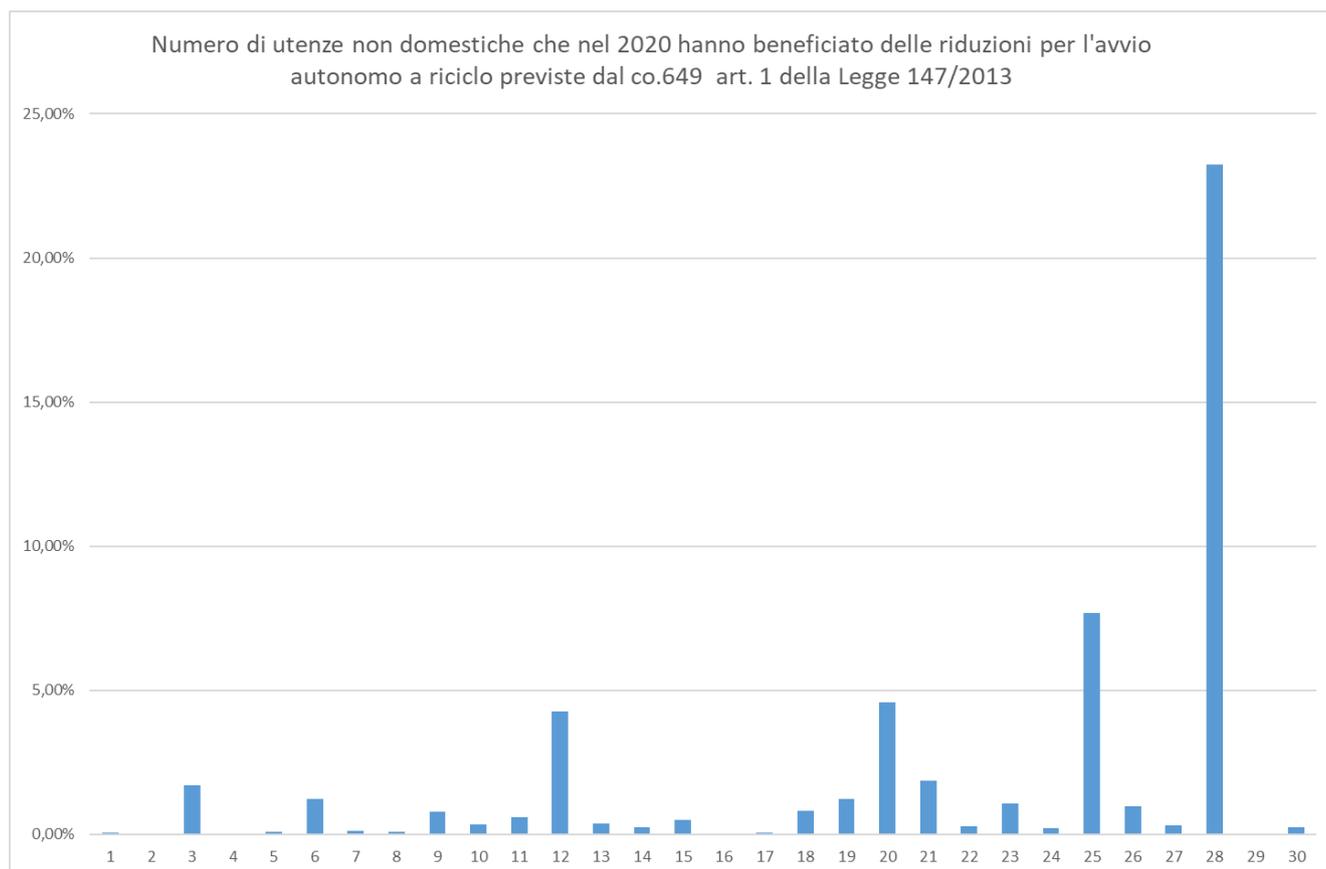
Si riporta di seguito un istogramma riassuntivo delle richieste di fuoriuscita dal pubblico servizio di gestione dei rifiuti urbani ricevute dai comuni che hanno ottenuto il nulla osta. Le percentuali rappresentate sono espresse per singola categoria di utenza in relazione al numero complessivo di utenze della stessa categoria presenti nei territori considerati.

Risulta dalle risposte ricevute, a seguito dell'indagine, che la categoria maggiormente interessata dalle richieste di fuoriuscita dal servizio pubblico è la n° 28 (ipermercati di generi misti) con una percentuale di poco superiore al 6% del totale degli esercizi di questa categoria risultanti da DGR 754/2012. Il fenomeno risulta invece contenuto per le restanti categorie, dove il numero delle utenze ad aver fatto richiesta risulta inferiore all'1% della rispettiva categoria di riferimento.



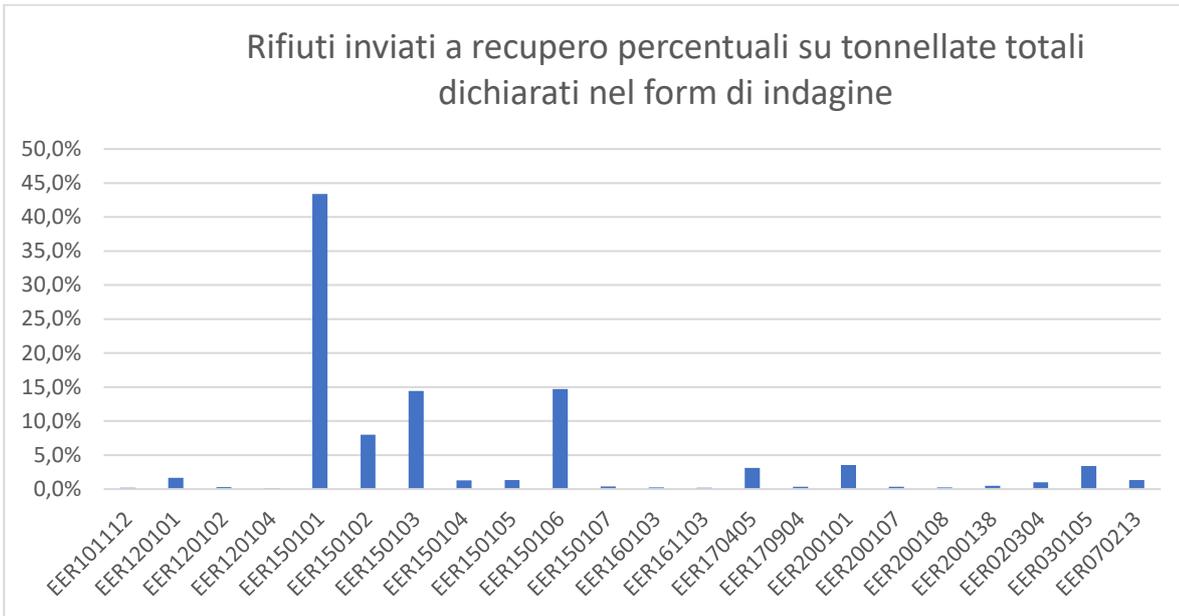
Utenze non domestiche che hanno fatto richiesta di fuoriuscita dal pubblico servizio di raccolta rifiuti. Dati espressi in percentuale sul totale delle utenze della stessa categoria presenti nel territorio in esame (elaborazione estrapolata dalle dichiarazioni dei comuni in ottemperanza della D.G.R. 754/12).

Infine, nel form di indagine inviato ai comuni e gestori, è stato chiesto di riportare il numero di utenze non domestiche che con riferimento all'anno 2020 (ante D.Lgs 116/2020), hanno beneficiato delle riduzioni legate all'avvio autonomo a riciclo/recupero ai sensi del co. 649 dell'art. 1 della L. 147/2013.



Aziende, che hanno certificato l'invio autonomo a riciclo/recupero ai sensi del co. 649 art. 1 Legge 147/2013. Dati espressi in percentuale sul totale delle utenze della stessa categoria presenti nel territorio in esame (utenze ricavate dalle dichiarazioni dei Comuni in ottemperanza della D.G.R. 754/12).

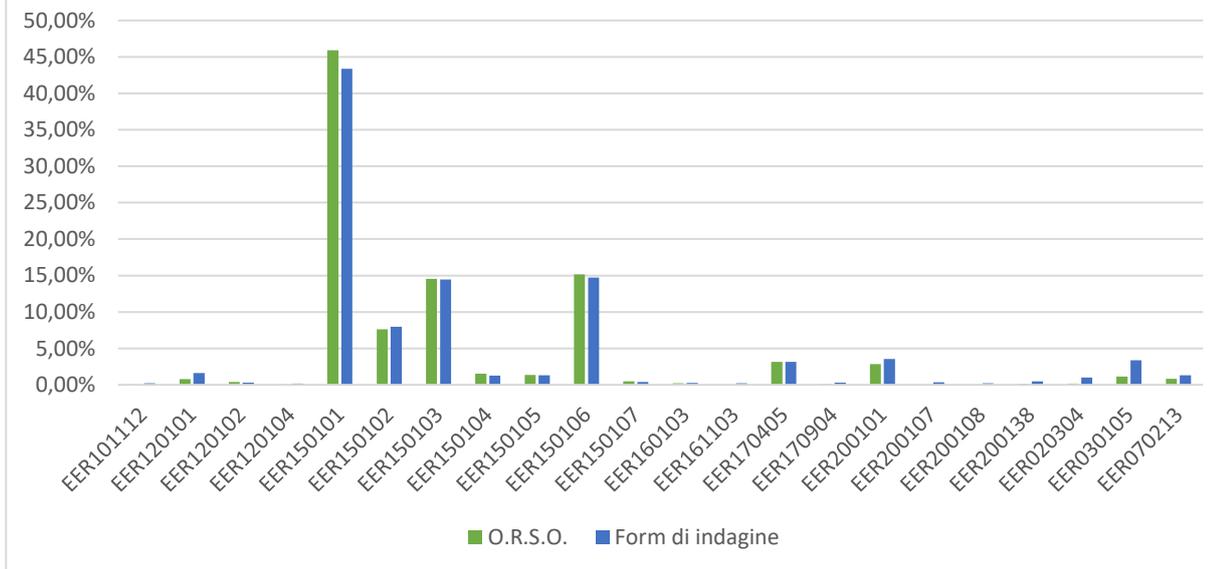
La grande maggioranza dei rifiuti inviati autonomamente a riciclo/recupero sono rappresentati dai codici EER 15 che rappresentano quasi l'80% in peso del totale. Si tratta in particolare degli imballaggi con i codici 150101 (imballaggi di carta e cartone), 150102 (imballaggi di plastica), 150103 (imballaggi di legno), 150106 (imballaggi in materiali misti).



Rifiuti inviati autonomamente a riciclo/recupero nell'anno 2020 per codice EER: Dati in percentuale sul totale dei rifiuti avviati autonomamente a riciclo/recupero (di tutte le tipologie) dichiarati nel form di indagine.

I dati riportati dai comuni, presentavano tuttavia alcune incongruenze rispetto a quanto dichiarato su O.R.S.O (Osservatorio rifiuti sovraregionale). Questo non ha permesso di rappresentare il quantitativo totale avviato autonomamente a riciclo/recupero. I quantitativi sono stati relazionati ai quantitativi estratti dal portale O.R.S.O, confermando di fatto le percentuali di invio autonomo a riciclo/recupero. Si riporta di seguito un grafico che rappresenta tale confronto.

Confronto percentuali su totale conferito a recupero tra quantitativi O.R.S.O e quelli dichiarati nel Form di indagine



Fonte: elaborazioni su applicativo O.R.S.O Per elevata numerosità dei codici EER sono stati rappresentati solo quelli riportati sopra, che rappresentano il 98.5% in peso del totale dei rifiuti avviati autonomamente a riciclo/recupero, e dichiarati dai 230 comuni (app. co. 649) nel form di indagine.

Nei bacini in cui la TCP prevede la misurazione e conseguente tariffazione, oltre che del residuo, anche delle frazioni avviate autonomamente a riciclo, non si applicano ulteriori riduzioni legate al ex co. 649 dell'art. 1 della legge 147/2013 in quanto sono già riproporzionate alla fonte.

In conclusione, l'indagine ha avuto il pregio di evidenziare alcune tendenze, ma i dati ottenuti non sono stati ritenuti sufficientemente affidabili per operare un'analisi statistica degli stessi.

Ciò che emerge dall'indagine è una apprezzabile riduzione (di poco superiore al 6%) delle superfici imponibili delle attività industriali, effetto, si ritiene, principalmente legato alla detassazione integrale delle zone di produzione (precedentemente escluse solo in parte) e, in maniera più marginale, dall'esclusione (in tutto o in parte) delle superfici dei magazzini, e in particolare dei magazzini di prodotti finiti. Non si evidenziano, per contro, come ci si sarebbe atteso, aumenti degni di nota delle superfici imponibili relative ad altre tipologie di utenze (es. ipermercati) derivanti dall'eliminazione dei limiti quantitativi precedentemente utilizzati per l'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani. Al di là di possibili compilazioni errate o incomplete del form di indagine, la mancanza di evidenze in tal senso è probabilmente riconducibile in larga parte alla conferma delle medesime riduzioni prima concesse ai sensi dell'art. 1, comma 649, legge 147/2013 per l'avvio al riciclo dei rifiuti speciali assimilati, ora semplicemente sostituiti dai rifiuti urbani. Ed in effetti, la categoria più rilevante di rifiuti speciali assimilati era costituita da carta, cartone, plastica, legno, rifiuti oggi considerati urbani dall'allegato L-quater, sicché per i produttori di tali rifiuti i Comuni hanno semplicemente confermato le riduzioni in precedenza concesse. L'indagine non ha chiarito fino in fondo quale sia stato il destino delle superfici appartenenti ad utenze non domestiche precedentemente completamente esentate dal pagamento della tari per superamento del limite quantitativo di assimilabilità: per tali casi ci si sarebbe infatti atteso una reinscrizione di superfici nella banca dati accompagnata eventualmente dalle agevolazione/riduzioni di cui al co. 649 e/o dal comma 10 dell'art 238. Ciò è in parte spiegabile con il ritardo tra l'entrata in vigore delle nuove definizioni di rifiuti urbani dettate dal D.lgs 116/2020 al primo gennaio 2021 ed il termine per la denuncia delle variazioni tari usualmente fissato a partire da febbraio dell'anno successivo alla variazione.

Le richieste delle utenze non domestiche di fuoriuscita dal pubblico servizio di raccolta rifiuti risultano esigue per il 2021 (anche se non trascurabile per la categoria "ipermercati"), tendenza confermata anche per il 2022 a seguito di ulteriori interviste poste ai tecnici dei comuni e dei gestori del servizio rifiuti urbani presenti sul territorio regionale. Resta di fondamentale importanza l'avvio autonomo a riciclo/recupero degli imballaggi in carta e cartone, plastica e legno, i quali rappresentano circa l'80% del totale dei rifiuti inviati autonomamente a riciclo/recupero per l'anno 2020.

Dato il ritardo tra la data di denuncia della propria posizione ai fini della tari e gli effetti della nuova definizione di rifiuto urbano stabilita dal D.lgs 116/2020 a partire dal primo gennaio 2021 è opportuno aggiornare gli esiti della presente indagine con i dati che saranno via via disponibili relativamente agli anni 2022 e seguenti.