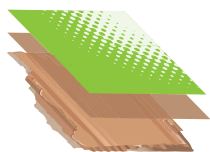


LA NUOVA DEFINIZIONE DI RIFIUTI URBANI E I PROBLEMI APPLICATIVI

I casi più importanti a seguito
della riforma sulla Circular Economy



UNIRIMA

UNIONE NAZIONALE IMPRESE RACCOLTA, RECUPERO
RICICLO E COMMERCIO DEI MACERI E ALTRI MATERIALI

UNIRIMA Unione Nazionale Imprese Raccolta, Recupero, Riciclo e
Commercio dei Maceri e altri Materiali
Piazza Buenos Aires, 5 - 00198 Roma
www.unirima.it - email: unirima@unirima.it

LA NUOVA DEFINIZIONE DI RIFIUTI URBANI E I PROBLEMI APPLICATIVI

*I casi più importanti a seguito
della riforma sulla Circular Economy*

corredata da facsimili delle comunicazioni di uso corrente

edizione speciale

Francesco Sicilia
con la collaborazione di Chiara Fiore

FRANCESCO SICILIA, *Direttore Generale di UNIRIMA - Unione Nazionale Imprese Raccolta, Recupero, Riciclo e Commercio dei Maceri e altri Materiali*, ringrazia l'**Avv. CHIARA FIORE**, *esperto in diritto ambientale, autore di numerosi contributi editoriali e docente/relatore di corsi di formazione in tutto il territorio italiano, per la supervisione giuridica nella predisposizione della presente pubblicazione.*



UNIRIMA © 2025 Unione Nazionale Imprese Raccolta, Recupero, Riciclo e Commercio dei Maceri e altri Materiali
Piazza Buenos Aires, 5 - 00198 Roma
telefono: +39 06 62288555 - e-mail: unirima@unirima.it

ISBN 979-12-210-8304-0

Proprietà letteraria e tutti i diritti riservati. La struttura ed il contenuto del presente opuscolo non possono essere riprodotti, neppure parzialmente, salvo espressa autorizzazione di UNIRIMA.

Benché gli autori e l'editore abbiano curato con la massima attenzione la preparazione della presente guida, declinano ogni responsabilità per possibili errori od omissioni, nonché per eventuali danni derivanti dall'uso delle informazioni ivi contenute.

Sommario

	<i>pagina</i>
Prefazione	5
Capitolo 1	
<i>La nuova definizione di rifiuto urbano: l'origine del dibattito</i>	7
1.1. La classificazione dei rifiuti. Il significato della riforma	7
Capitolo 2	
<i>Il Recupero e il Libero Mercato</i>	19
2.1 La disciplina in materia di privativa	19
2.2 La più recente giurisprudenza sull'estensione della privativa	22
2.3 La vicenda degli impianti minimi	26
2.4 La posizione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato	28
2.5 La posizione della giurisprudenza: il caso Emilia-Romagna	31
2.6 La posizione della giurisprudenza: il caso Puglia	33
2.7 L'ottemperanza ai giudizi amministrativi: Deliberazione ARERA 23 gennaio 2024	35
Capitolo 3	
<i>La TARI: l'evoluzione normativa e il dibattito giurisprudenziale</i>	37
3.1 Evoluzione e struttura della tassa sui rifiuti	37
3.2 Esclusione dalla TARI per le aree produttive di rifiuti speciali	38
3.3. Sui magazzini e sulle aree strettamente connesse al ciclo produttivo	45
3.4 La riduzione della quota variabile	47
3.4.1 Sulla possibilità di uscire dal servizio pubblico solo per alcuni rifiuti	49
3.4.2 Sull'avvio a riciclo/recupero	50
3.4.3 Sulla riduzione per i disservizi	52
3.4.4 Sull'illegittimità della fissazione di un tetto per la riduzione della quota variabile	55
3.4.5 Sulle comunicazioni e documentazione da presentare	57
Appendice	
FAC-SIMILE COMUNICAZIONE DETASSAZIONE TARI	60
FAC-SIMILE COMUNICAZIONE UTENZA NON DOMESTICA DI FUORIUSCITA DAL SERVIZIO PUBBLICO	61

PREFAZIONE

Il d.lgs. 116 del 2020 ha introdotto una nuova definizione di rifiuti urbani e ha inoltre modificato quella di rifiuti speciali. L'impatto è stato rilevante e controverso, non solo per la definizione in sé ma anche e soprattutto per le implicazioni connesse alla gestione di tali rifiuti che vedono le nostre imprese associate operare al meglio garantendo ottime performance e contribuendo al raggiungimento degli obiettivi di riciclo fissati dall'Europa. A cascata, infatti, la nuova definizione ha impattato sulla normativa Tari nonché sulla normativa in materia di recupero e competenze.

Purtroppo, dall'entrata in vigore del d.lgs 116/2020, interpretazioni distorte hanno portato a contenziosi fra Enti locali e attività economiche. UNIRIMA ha avuto un ruolo importante in tale scenario non solo nella fase di discussione della riforma ma anche nei dibattiti interpretativi – spesso accesi – che ne sono scaturiti. UNIRIMA è scesa, infatti, in campo con e a fianco degli associati, segnalando comportamenti anti-concorrenziali, promuovendo attività di formazione e sensibilizzazione, portando le istanze e gli interessi delle proprie associate in tutte le sedi necessarie. Abbiamo così ottenuto dei risultati fondamentali anche con importanti pronunce dell'AGCM che più volte ha censurato comportamenti non conformi, riconoscendo come legittime le istanze di UNIRIMA e delle proprie associate.

Con questa pubblicazione vogliamo contribuire a rendere le imprese ancora più autonome, offrendo loro uno strumento operativo che metta in luce i tratti salienti della riforma, i dibattiti su tematiche come impianti minimi, uscita dal servizio pubblico etc.

Buona Lettura!

Ing. Francesco Sicilia
Direttore Generale Unirima

CAPITOLO 1

LA NUOVA DEFINIZIONE DI RIFIUTO URBANO: L'ORIGINE DEL DIBATTITO

1.1 LA CLASSIFICAZIONE DEI RIFIUTI. IL SIGNIFICATO DELLA RIFORMA

Il cd. pacchetto dell'economia circolare¹ ha fortemente innovato la Parte IV (*Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati*) del D.Lgs. 152/2006², altresì conosciuto come Testo Unico Ambientale.

Per quel che interessa la normativa sui rifiuti, la direttiva di riferimento è la 2018/851/UE³ che, pur non sostituendo la direttiva “madre” del 2008⁴, la modifica invero in maniera sostanziale.

Uno dei flussi di rifiuti maggiormente interessati dalle riforme è quello degli urbani, che, se da un lato rappresenta una quota compresa tra il 7 e il 10% dei rifiuti prodotti nell'Unione, dall'altro trattasi “*di uno dei flussi più complessi da gestire*”.

Invero, dal considerando 6 emerge che “*i rifiuti urbani sono di difficile gestione a causa della loro composizione, estremamente complessa e mista, dell'immediata prossimità ai cittadini, della grande visibilità pubblica nonché del loro impatto sull'ambiente e sulla salute umana. Di conseguenza, la gestione dei rifiuti urbani richiede una struttura estremamente articolata che includa un efficiente sistema di raccolta, un efficiente sistema di cernita e un'adeguata tracciatura dei rifiuti e predisporre un elaborato sistema di finanziamento. I paesi che hanno istituito sistemi efficienti di gestione dei rifiuti urbani ottengono in genere risultati*”

1) Il cd. pacchetto dell'economia circolare è formato dalle seguenti 4 direttive comunitarie entrate in vigore il 4 luglio 2018:

- Direttiva 2018/849/UE, che modifica le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche;
- Direttiva 2018/850/UE che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti;
- Direttiva 2018/851/UE che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti;
- Direttiva 2018/852/UE che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

2 Decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152. Norme in materia ambientale.

3 Direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti.

4 Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.

migliori nella gestione globale dei rifiuti, compreso il conseguimento degli obiettivi di riciclaggio”.

Pertanto, è stata avvertita l'esigenza di definire precisamente la portata di tale nozione, introducendo la definizione di rifiuti urbani all'art. 3 della direttiva madre sui rifiuti, che include:

- *“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;*
- *Rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti e che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici”.*

La stessa definizione, specifica che tale categoria non ricomprende *“i rifiuti della produzione, 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”.*

Lo Stato italiano ha poi proceduto al recepimento della nuova definizione con il D.Lgs. 116/2020¹, che ha introdotto nel Testo Unico Ambientale le novità di cui alle direttive europee sulla *circular economy*.

Pertanto, ai sensi del D.lgs. 152 del 2006, art. 183, comma 1, lett. b-ter), TUA, sono rifiuti urbani:

1. i rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata, ivi compresi: carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori e rifiuti ingombranti, ivi compresi materassi e mobili;
2. i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici

1) Decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116. 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.

indicati nell'allegato L-*quater* prodotti dalle attività riportate nell'allegato L-*quinquies*;

3. i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade e dallo svuotamento dei cestini portarifiuti;
 4. i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua;
 5. i rifiuti della manutenzione del verde pubblico, come foglie, sfalci d'erba e potature di alberi, nonché i rifiuti risultanti dalla pulizia dei mercati;
 6. i rifiuti provenienti da aree cimiteriali, esumazione ed estumulazione, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui ai punti 3, 4 e 5;
- 6-bis.* i rifiuti accidentalmente pescati nonché quelli volontariamente raccolti, anche attraverso campagne di pulizia, in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune.

Diversamente, l'elenco dei rifiuti speciali, come previsto al successivo art. 184, comma 3, TUA, ricomprende:

- a) 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;
- 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*);
- c) i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali se diversi da quelli di cui al comma 2;
- d) i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni artigianali se diversi da quelli di cui al comma 2;
- e) i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività commerciali se diversi da quelli di cui al comma 2;
- f) i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività di servizio se diversi da quelli di cui al comma 2;

- 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 da quelli dell'articolo 183, comma 1, lettera b-ter);
- i) i veicoli fuori uso.

Risulta evidente, quindi, che il nuovo assetto, costituito dagli artt. 183, comma 1, lett. b-ter), e 184, comma 3, TUA, si pone come un ibrido tra:

- il sistema europeo, che prevede la sola definizione di rifiuti urbani, così che tutti quelli che non vi rientrano non possono essere classificati come tali;
- e la classificazione – prettamente italiana – tra rifiuti urbani e speciali¹.

Ebbene, per ciò che ci riguarda si ritiene che una delle riforme più significative – e certamente più impattanti - è quella che riguarda le utenze non domestiche.

Ed infatti è stata modificata la previgente formulazione dell'art. 184 TUA, secondo cui i rifiuti dovevano essere classificati in base all'origine in *urbani* e *speciali*, con la precisazione che i rifiuti *speciali non pericolosi* potevano essere *assimilati* ai rifiuti urbani, per *qualità* e per *quantità* dai Comuni attraverso dei Regolamenti Comunali.

La potestà regolamentare dei Comuni tuttavia non era indiscriminata in quanto si sarebbe dovuta esercitare all'interno di una cornice statale da prevedersi con Decreto Ministeriale tuttavia mai venuto alla luce² pur in

1) Il secondo comma dell'art. 184 TUA (che prima delle modifiche del 2020 elencava i rifiuti urbani), nella formulazione vigente, si limita a rimandare all'art. 183 TUA, ripetendo che *“sono rifiuti urbani i rifiuti di cui all'articolo 183, comma 1, lettera b-ter”*.

2) Nello specifico, la precedente formulazione dell'art. 184, comma 2, TUA (nella versione in vigore fino al 25 settembre 2020) prevedeva, limitatamente ai punti di interesse, che rientravano nella categoria dei rifiuti urbani *“a) i rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione; b) i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lettera a), assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità, ai sensi dell'art. 198, comma 2, lettera g) (...)”*. Inoltre, la precedente versione dell'art. 198, comma 2, TUA stabiliva: *“i Comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che (...) stabiliscono in particolare (...) l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani (...)”*.

presenza di una sentenza del TAR Lazio che ne imponeva l'adozione.

Con una pronuncia del 2017¹, il Tribunale dichiarava *“l’obbligo del (...) Ministero di concludere il procedimento (...) adottando di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico il decreto che fissi i criteri per l’assimilabilità dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, nel termine di giorni 120 (così individuato in relazione alla natura degli adempimenti da effettuare) dalla comunicazione, in via amministrativa, o dalla notifica, ad istanza di parte, della presente sentenza”*.

In difetto di criteri diretti, si sono così nel tempo registrate diverse criticità: in primo luogo, l’inevitabile frammentazione a livello locale dei sistemi di gestione, dovute alle diverse scelte discrezionali delle amministrazioni; ancor di più una assimilazione indiscriminata da parte degli Enti Locali, peraltro più volte censurata dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato².

Il decreto del 2020, quindi, ha inteso risolvere le criticità di cui sopra introducendo da un lato – come visto – la definizione di rifiuto urbano all’art. 183 TUA, modificando il precedente elenco contenuto nel secondo comma dell’art. 184 TUA, dall’altro eliminando il concetto di *rifiuti speciali assimilati agli urbani* – nonché la relativa competenza comunale e statale alla formulazione dei criteri di assimilazione³.

In altri termini, a fronte delle modifiche normative descritte, si supera definitivamente il concetto di *assimilazione*, introducendo una possibilità di gestire al pari dei rifiuti urbani alcuni rifiuti generati da altre fonti e segnatamente:

- i rifiuti di cui all’allegato L-*quater* alla Parte IV TUA;
- prodotti dalle attività riportate nell’allegato L-*quinquies*.

Pertanto, rientrano nella categoria dei rifiuti simili agli urbani i seguenti rifiuti:

1) TAR Lazio Roma, Sez. II-bis, sent. del 13 aprile 2017, n. 4611.

2) Cfr. inter alia AS1137 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014.

3) Oltre, si precisa, alla competenza comunale e statale alla formulazione dei criteri di assimilazione, intervenendo anche sugli artt. 198, comma 2, lett. g) e 195, comma 2, lett. e), D.Lgs. 152/2006.

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

Frazione	Descrizione	EER
Rifiuti organici	Rifiuti biodegradabili di cucine e mense	200108
	Rifiuti biodegradabili	200201
	Rifiuti dei mercati	200302
Carta e cartone	Imballaggi in carta e cartone	150101
	Carta e cartone	200101
Plastica	Imballaggi in plastica	150102
	Plastica	200139
Legno	Imballaggi in legno	150103
	Legno, diverso da quello di cui alla voce 200137*	200138
Metallo	Imballaggi metallici	150104
	Metallo	200140
Imballaggi compositi	Imballaggi materiali compositi	150105
Multimateriale	Imballaggi in materiali misti	150106
Vetro	Imballaggi in vetro	150107
	Vetro	200102
Tessile	Imballaggi in materiale tessile	150109
	Abbigliamento	200110
	Prodotti tessili	200111
Toner	Toner per stampa esauriti diversi da quelli di cui alla voce 080317*	080318
Ingombranti	Rifiuti ingombranti	200307
Vernici, inchiostri, adesivi e resine	Vernici, inchiostri, adesivi e resine diversi da quelli di cui alla voce 200127	200128
Detergenti	Detergenti diversi da quelli di cui alla voce 200129*	200130
Altri rifiuti	Altri rifiuti non biodegradabili	200203
Rifiuti urbani indifferenziati	Rifiuti urbani indifferenziati	200301

Generati dalle seguenti attività:

Allegato L-quinquies – Elenco attività che producono rifiuti di cui all'articolo 183, comma 1, lett. b-ter), punto 2

1.	Musei, biblioteche, scuole, associazioni, luoghi di culto.
2.	Cinematografi e teatri.
3.	Autorimesse e magazzini senza alcuna vendita diretta.

Allegato L-*quinquies* – Elenco attività che producono rifiuti di cui all'articolo 183, comma 1, lett. b-ter, punto 2

4.	Campeggi, distributori carburanti, impianti sportivi.
5.	Stabilimenti balneari.
6.	Esposizioni, autosaloni.
7.	Alberghi con ristoranti.
8.	Alberghi senza ristoranti.
9.	Case di cura e riposo.
10.	Ospedali.
11.	Uffici, agenzie, studi professionali.
12.	Banche ed istituti di credito.
13.	Negozi abbigliamento, calzature, librerie, cartolerie, ferramenta, e altri beni durevoli.
14.	Edicola, farmacia, tabaccaio, plurilicenze.
15.	Negozi particolari quali filatelia, tende e tessuti, tappeti, cappelli e ombrelli, antiquariato.
16.	Banchi di mercato beni durevoli.
17.	Attività artigianali tipo botteghe: parrucchiere, barbiere, estetista.
18.	Attività artigianali tipo botteghe: falegname, idraulico, fabbro, elettricista.
19.	Carrozzeria, autofficina, elettrauto.
20.	Attività artigianali di produzione beni specifici.
21.	Ristoranti, trattorie, osterie, pizzerie, pub.
22.	Mense, birrerie, hamburgerie.
23.	Bar, caffè, pasticcerie.
24.	Supermercato, pane e pasta, macellerie, saluti e formaggi, generi alimentari.
25.	Plurilicenze alimentari e/o miste.
26.	Ortofrutta, pescherie, fiori e piante, pizza al taglio.
27.	Ipermercati di generi misti.
28.	Banchi di mercato generi alimentari.
29.	Discoteche, night club.

Deve specificarsi che l'elenco di cui all'Allegato L-*Quinquies* non deve ritenersi tassativo, in quanto il Legislatore espressamente prevede che le *“attività non elencate, ma ad esse simili per loro natura e per tipologia di rifiuti prodotti, si considerano comprese nel punto a cui sono*

*analogo*¹⁾.

Vero è che in base alla Nota Mite del 14 maggio del 2021²⁾ risulta che tale interpretazione debba essere in ogni caso restrittiva.

Si rende necessaria, al riguardo, un'altra precisazione affatto trascurabile.

L'elenco soprariportato, relativo alle attività astrattamente generative di rifiuti *simili*, ripropone quanto già previsto nelle tabelle 3a e 3b all'allegato 1 al DPR 158/1999³⁾, relativo alle norme per l'elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani.

L'unica eccezione è rappresentata da *“attività industriali con capannoni di produzione”*, non inserita all'allegato alla Parte IV del Testo Unico Ambientale.

Tale differenza – lungi dall'essere frutto di negligenza – è stata disposta in ottemperanza a quanto espressamente richiesto dalle Commissioni Parlamentari al Governo in sede di parere sullo schema di decreto legislativo di recepimento.

Invero, si richiama il *parere favorevole* rilasciato dalla VIII Commissione Parlamentare Ambiente, territorio e lavori pubblici del 29 luglio 2020, Allegato 4, proprio in relazione allo schema di decreto 116/2020, condizionato al: *“1) sopprimere, all'art. 7, comma 8, che introduce l'allegato L-quinquies nel codice, le parole “20. Attività industriale con capannoni di produzione”*.

Ne consegue l'intenzionale inidoneità delle utenze non domestiche esercenti un'attività industriale di produrre rifiuti urbani nell'ambito delle attività di produzione.

1) L'unica ipotesi di esclusione espressamente inserita attiene le attività agricole di cui all'art. 2135 del codice civile.

2) Nota del Ministero della Transizione Ecologica del 14 maggio 2021, n. 51657. Oggetto: Decreto legislativo 116/2020 – Criticità interpretative ed applicative – Chiarimenti. Sul punto, si segnala che in ordine ai materiali esitanti dall'attività di manutenzione del verde privato posta in essere da un'impresa, emerge che tali *“rifiuti devono essere qualificati come rifiuti speciali, non risultando l'attività in questione ricompresa tra quelle individuate nell'allegato L-quinquies”*.

3) Decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158. Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani.

Conferme in tal senso si ricavano anche dallo stesso art. 183 TUA, precisamente alla lettera *b-sexies*), che completa la definizione di rifiuti urbano, stabilendo che questi non includono i rifiuti della produzione, oltre a quelli *“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 e i rifiuti da costruzione e demolizione prodotti nell'ambito di attività di impresa”*.

Questi ultimi, di conseguenza, devono essere ricondotti nella categoria dei rifiuti speciali.

Al riguardo, occorre evidenziare come le modifiche di cui al D.Lgs. 116/2020 hanno interessato però anche la categoria degli *speciali* generando di fatto un rilevante dibattito.

Infatti, rispetto alla previgente formulazione dell'art. 184, comma 3, TUA, l'elenco modificato a seguito del recepimento delle direttive sull'economia circolare – come già riportato – classifica *speciali* determinate tipologie di rifiuti ma solo *se diversi dagli urbani*.

Nello specifico, i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali, artigianali, commerciali, di servizio e i rifiuti derivanti dall'attività sanitaria saranno speciali *“se diversi da quelli di cui al comma 2”* dell'art. 184 TUA, che rimanda alla definizione di rifiuto urbano¹.

Ebbene come anche chiarito dall'allora Mite², trattasi di eventuali rifiuti prodotti in attività connesse all'attività di produzione industriale ma di natura accessoria (ad esempio mense e uffici).

Resta inteso, quindi, che ciò non si applica ai rifiuti qualitativamente riconducibili a quelli di cui all'allegato L-*quater* ma prodotti in via diretta dalle attività produttive industriali, che sono a tutti gli effetti rifiuti speciali.

Invero, per tali rifiuti, proprio in ragione dell'eliminazione delle attività produttive dall'elenco delle attività idonee a produrre rifiuti simili agli urbani, si deve escludere la riconducibilità alla filiera degli urbani.

*

1) Invero, l'art. 184, comma 2, TUA prevede che *“sono rifiuti urbani i rifiuti di cui all'articolo 183, comma 1, lettera b-ter”*.

2) Circolare n. 37259 del 12 aprile 2021 avente ad oggetto: “D. Lgs. 3 settembre 2020, n. 116. Chiarimenti su alcune problematiche anche connesse all'applicazione della TARI di cui all'art. 1 commi 639 e 668 della legge 27 dicembre 2013, n. 147”.

Ad ogni buon conto e fermo restando quanto sopra si deve precisare che la nuova definizione *non* incide in alcun modo sulla gestione del rifiuto né impone un obbligo per i soggetti di cui all'allegato L-*quinquies* di gestire i rifiuti come urbani

Al contrario, come ricordato dal considerando 10 della medesima direttiva (UE) 2018/851 *“la definizione di «rifiuti urbani» nella presente direttiva è introdotta al fine di definire l'ambito di applicazione degli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio nonché le relative norme di calcolo. Essa è neutra rispetto allo stato giuridico, pubblico o privato, del gestore dei rifiuti e comprende pertanto i rifiuti domestici e quelli provenienti da altre fonti che sono gestiti da o per conto dei comuni oppure direttamente da operatori privati”*.

Voglia richiamarsi anche il considerando n. 7 della direttiva del 2018, che si esprime proprio sulle competenze tra pubblico e privato, evidenziando che *“l'esperienza ha dimostrato che, indipendentemente dalla ripartizione delle competenze nella gestione dei rifiuti tra i soggetti pubblici e privati, i sistemi di gestione possono contribuire a realizzare un'economia circolare (...)”*.

In altre parole, il Legislatore europeo ha introdotto la definizione di rifiuti urbani non al fine di vincolare la forma di gestione dei rifiuti individuati come tali, bensì al solo scopo di uniformare il calcolo degli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e di riciclaggio all'interno dell'Unione.

Proprio in tale ottica, durante l'iter di approvazione del D.Lgs. 116/2020¹, all'art. 183, comma 1, è stata introdotta la lettera b-*quinquies*) secondo cui *“la definizione di rifiuti urbani in cui alla lett. b-ter rileva ai fini degli*

1) Cfr. Allegato 4 del parere rilasciato dalla VIII Commissione Parlamentare Ambiente, territorio e lavori pubblici del 29 luglio 2020, ove nelle premesse al punto 7 viene chiarito che *“l'articolo 183 novellato dallo schema in esame inserisce la definizione di «rifiuti urbani», nel cui ambito appare necessario, da un lato, chiarire la disciplina di quelli indicati dalla lettera b), collocata nell'ambito della lettera b-ter) del comma 1, con riguardo al riparto di competenze, responsabilità e applicazione della componente tariffaria della relativa gestione e, dall'altro lato, precisare che la nuova definizione non incide sulla ripartizione tra attori pubblici e privati delle responsabilità nella loro gestione”*; conseguentemente viene rilasciato parere favorevole condizionato al punto 8 dall'inserimento di un comma b-quater e più precisamente: *“all'articolo 1, comma 8, lettera a), che novella l'articolo 183, comma 1, del codice, dopo la lettera b-quater, aggiunge la seguente: «b-quinquies) La definizione di rifiuti urbani di cui alla lettera b-ter rileva ai fini degli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio nonché delle relative norme di calcolo e non pregiudicano la ripartizione delle responsabilità in materia di gestione dei rifiuti tra gli attori pubblici e privati»”*.

obiettivi di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio nonché delle relative norme di calcolo e non pregiudica la ripartizione delle responsabilità in materia di gestione dei rifiuti tra gli attori pubblici e privati”.

Da tale ricostruzione discende che i rifiuti originati da attività non domestiche, sebbene riconducibili alla nozione di rifiuti urbani in base alla definizione codicistica, *possono* essere conferiti a gestore privato, qualora il produttore non intenda affidarli al gestore del servizio di raccolta e trattamento pubblico.

È da escludere, quindi, che tutti i rifiuti individuati come urbani debbano necessariamente essere conferiti al gestore del servizio pubblico.

A conferma di quanto esposto, è possibile richiamare altre due disposizioni del Codice dell’Ambiente, ossia:

- Art. 198, comma 2-bis, TUA: *“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”.*

Con ciò a dire, che il Legislatore nazionale ha prodotto una norma di chiusura, volta a chiarire in maniera inequivocabile che la nuova definizione di rifiuto urbano non impedisce alle utenze non domestiche la gestione dei rifiuti di cui all’art. 183, comma 1, lett. b-ter), n. 2, TUA di gestirli al di fuori del servizio pubblico.

- Art. 238, comma 10, TUA (di cui si parlerà meglio *infra*): *“Le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani di cui all’articolo 183, comma 1, lettera b-ter), numero 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 due anni”.* Anche tale norma dà per pacifico la possibilità di scegliere tra la gestione pubblica e privata per le frazioni rientranti nell’allegato L-quater.

A tali approdi giunge anche il Ministero, dapprima con la circolare n.

10249 del 2 febbraio 2021¹, che, in merito alla nuova definizione di cui si tratta, chiarisce che questa *“deve essere pertanto applicata nell’ottica generale di raggiungimento degli obiettivi imposti dalla direttiva e non con il fine di stravolgere una gestione dei rifiuti già strutturata ed efficace, tanto da non voler incidere con la ripartizione delle competenze tra pubblico e privato nell’ambito della gestione medesima”*.

Tale concetto viene altresì ribadito sempre dal Ministero anche nella già citata circolare di chiarimenti n. 51657/2021, che *in primis* evidenzia come non sia possibile alcuna discrezionalità sia a livello nazionale che regionale o comunale nella definizione dei rifiuti che devono essere considerati urbani.

In secondo luogo, afferma che *“il fatto che i rifiuti simili ai domestici, provenienti da utenze non domestiche, siano considerati rifiuti urbani, non significa necessariamente che questi debbano essere gestiti nell’ambito del circuito pubblico, lasciando agli Stati Membri la scelta delle modalità di gestione di tale tipologia di rifiuti”*.

Dalla medesima circolare, poi, emerge la volontà di lasciare inalterata la ripartizione tra operatori pubblici e privati nella gestione dei rifiuti e di quelli provenienti dalle utenze non domestiche.

In sintesi, si conclude che *“la nuova disposizione consente così di assicurare, per le utenze non domestiche, la possibilità di fruire di gestori diversi da quello pubblico per la raccolta e recupero dei propri rifiuti urbani, che, in ogni caso, devono essere computati da parte dei comuni ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio di cui all’art. 205 del TUA”*.

Viene così posta l’attenzione sulla circostanza che a livello europeo non si sia voluto intervenire sulla scelta delle modalità di gestione di tale tipologia di rifiuti, profilo che è sempre rimasto di competenza degli Stati membri. Ciò in quanto, lo si ribadisce ancora una volta, *“la ratio (...) è stata quella di consentire che l’attuale ripartizione tra operatori pubblici e privati nella gestione dei rifiuti domestici e di quelli provenienti dalle utenze non domestiche rimanesse inalterata”*.

1) Circolare Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 2 febbraio 2021, n. 10249. Oggetto: Nota esplicativa rifiuti da costruzione e demolizione prodotti da utenze non domestiche.

CAPITOLO 2

IL RECUPERO E IL LIBERO MERCATO¹

2.1 LA DISCIPLINA IN MATERIA DI PRIVATIVA

L'introduzione della nuova definizione di rifiuti urbani sopra richiamata ha riportato alla luce annosi dibattiti, tra cui quello della privativa estesa al recupero e quello sugli impianti minimi, terreni di una vera e propria disputa giurisprudenziale.

Questione del dibattito, infatti, è quella di comprendere, (i) se, (ii) fino a che punto, e (iii) a quali condizioni il mercato del recupero possa essere regolamentato.

Ebbene, al fine di avere un quadro chiaro del dibattito non si può che prendere le mosse dal concetto di privativa – e quindi di “riserva” del mercato ad uno specifico soggetto – che affonda le sue radici nella normativa precedente al Codice dell'Ambiente, con un perimetro di applicazione per il vero molto più chiaro dell'attuale.

Sul punto, il Decreto Ronchi all'art. 21, comma 1 e 7 D. Lgs. 22/1997 disponeva che:

*“1. I comuni effettuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati **avviati allo smaltimento** in regime di privativa nelle forme di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142, e dell'articolo 23.*

[...]

*7. La privativa di cui al comma 1 **non si applica alle attività di recupero dei rifiuti che rientrano nell'accordo di programma di cui all'articolo 22, comma 11, ed alle attività di recupero dei rifiuti assimilati**”.*

Il comma 7 veniva poi successivamente modificato ad opera dell'art. 23 della legge 31 luglio 2002 n. 179, disponendo che: *“La privativa di cui al comma 1 **non si applica alle attività di recupero dei rifiuti urbani e assimilati, a far data dal 1° gennaio 2003**”.*

La norma parlava, quindi, di una privativa dei Comuni intesa come modalità di gestione dei rifiuti urbani e assimilati all'interno di un ambito

1) Capitolo tratto dall'Articolo dell'Avv. Chiara Fiore e dell'Avv. Roberta Tomassetti “Privativa e impianti minimi: facciamo il punto” pubblicato su Ambiente Legale Digesta N. 1 - Gennaio-Febbraio 2024, Focus 2.1.

territoriale ottimale e disponeva – in maniera piuttosto esplicita – come la stessa **non coinvolgesse le attività di recupero dei rifiuti**.

Detta disposizione non ha avuto, però, puntuale riproposizione nell'ambito del Testo Unico Ambientale. Ed invero, la citata disciplina in materia di privativa comunale è stata sostituita dalla previsione del *servizio di gestione integrata dei rifiuti*.

Più nello specifico:

- l'art. 201 D. Lgs. 152/2006 prevedeva espressamente che per la gestione e l'erogazione del servizio di gestione integrata fossero affidate le seguenti attività: *“a) la realizzazione, gestione ed erogazione dell'intero servizio, comprensivo delle attività di gestione e realizzazione degli impianti; b) la **raccolta, raccolta differenziata, commercializzazione e smaltimento** completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotto all'interno dell'ATO”*;
- l'art. 198, comma 1 D. Lgs. 152/2006 prevedeva che in via transitoria, sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'Ambito – oggi Ente di Governo d'Ambito – *“i comuni continuano la **gestione dei rifiuti urbani avviati allo smaltimento in regime di privativa** nelle forme di cui al l'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”*.

Vero è che anche in questo caso, l'articolo parlava dell'affidamento al gestore del servizio pubblico dello smaltimento e non anche del recupero e, *medio tempore*, nell'attesa di affidare detto servizio, confermava la perdurante sussistenza di una privativa ma sempre e solo sullo smaltimento.

L'art. 201 è stato poi oggetto di abrogazione ad opera dell'art. 2, comma 186-bis, L. 23 dicembre 2009, n. 191 e il perimetro del servizio pubblico è oggi disciplinato all'art. 25, comma 4 del D.L. 1/2012 il quale dispone chiaramente che:

“Per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani sono affidate ai sensi dell'articolo 202 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e nel rispetto della normativa europea e nazionale sull'evidenza pubblica, le seguenti attività:

- a) *la gestione ed erogazione del servizio che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti;*
- b) *la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero, nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla lettera a), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ATO.*

Nel caso in cui gli impianti siano di titolarità di soggetti diversi dagli enti locali di riferimento, all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l'accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel piano d'ambito”.

*

Ebbene, l'attuale disciplina supera, quantomeno formalmente, il concetto di privata, e riscrive il perimetro del servizio con una formulazione per il vero non del tutto chiara (o quanto meno non chiara quanto il Decreto Ronchi).

Ad ogni buon conto, alla luce della norma riformata, sembra potersi affermare che la gestione integrata arrivi, quanto al recupero - che ad oggi compare tra i servizi ricompresi¹ – solo alle operazioni di **avvio** a trattamento e non anche al trattamento (*rectius*: recupero) stesso.

La conferma di siffatta interpretazione è ravvisabile nel più cristallino e delineato **principio di libera circolazione dei rifiuti avviati a recupero** (che si verificherà essere il perno di alcune decisioni dei giudici amministrativi) sancito dall'art. 181, comma 5 TUA il quale stabilisce chiaramente che **“Per le frazioni di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata destinati al riciclaggio ed al recupero è sempre ammessa la libera circolazione sul territorio nazionale tramite enti o imprese iscritti nelle apposite categorie dell'Albo nazionale gestori ambientali ai sensi dell'articolo 212, comma 5, al fine di favorire il più possibile il loro recupero privilegiando il principio di prossimità agli impianti di recupero”.**

Tale norma, quindi, rappresenta il confine invalicabile dell'estensione

1) Taluna giurisprudenza (Consiglio di Stato del 29 maggio 2023), invero, seppure in via incidentale, ha ritenuto ricompreso il recupero. Vero è che in base ai principi della medesima giurisprudenza chi scrive lo ritiene circoscritto al solo avvio e non anche al trattamento completo.

della mano pubblica sulle attività di recupero dei rifiuti urbani differenziati, e quindi di interpretazioni impropriamente estensive del perimetro del servizio sopra richiamato.

Peraltro, sul punto l'AGCM – particolarmente attenta a tali profili - si è più volte espressa censurando le improprie estensioni del servizio di gestione rifiuti urbani in parola che arrivino al recupero.

In merito è utile citare quanto evidenziato nella proposta di legge concorrenza 2021: *“Con riguardo al perimetro di affidamento del servizio sotto il profilo verticale, si osserva che la nozione di “gestione integrata del servizio” viene spesso utilizzata impropriamente, ampliando il novero delle attività lungo la filiera che vengono ricomprese nella privativa senza verificare l’effettiva sussistenza di un rischio di fallimento di mercato per tali attività. Si tratta, in particolare, della tendenza, già censurata in passato dall’Autorità, ad affidare insieme alle attività di raccolta, trasporto e avvio a smaltimento e recupero delle diverse frazioni della raccolta urbana, anche le attività di smaltimento, recupero e riciclo, tipicamente svolte in regime di mercato; ciò anche mediante una impropria attribuzione di titolarità esclusiva in capo al gestore delle suddette frazioni. Sul punto, appare necessario prevedere che la gestione integrata debba essere affidata e svolta nel rispetto del principio di concorrenza, e non possa comportare improprie monopolizzazioni dei mercati concorrenziali a valle, quali quelli del recupero e smaltimento”*.

2.2 LE PIÙ RECENTI INTERPRETAZIONI IN MATERIA DI PRIVATIVA

Nel descritto quadro di disciplina, diverse sono state nel tempo le sentenze¹ sul perimetro della privativa comunale e del servizio del gestore pubblico che ci devono ulteriormente aiutare a far chiarezza sul punto.

In primo luogo, è possibile richiamare la sentenza del **TAR Sicilia, sez. I, sentenza del 12 giugno 2018, n. 1253**.

Detta pronuncia si è espressa sulla legittimità di un provvedimento comunale che negava ad un operatore privato – non concessionario del servizio di gestione integrata – la possibilità di **raccogliere** alcuni rifiuti

1) Sul punto si vedano anche la recente sentenza in materia di impianti minimi TAR Emilia-Romagna del 16 gennaio 2023 n. 17.

urbani in plastica presso aree private per **avviarli a recupero**, sottraendoli alla privativa del gestore.

In merito il ricorrente sosteneva che, in base alle disposizioni normative, fosse al di fuori dalla privativa non solo l'attività di recupero bensì l'intera catena delle *operazioni intermedie* tra cui *raccolta e trasporto* e il TAR accoglieva tale impostazione confermando che l'attività svolta dal primo, in quanto volta al recupero, non rientrasse nella privativa comunale. Nello specifico si legge in motivazione che: *“L’art. 198 in questione, quindi, costituisce conferma di una volontà che il legislatore ha già esplicitato (da ultimo) nell’art.23, comma 1, lett. e) della legge n.179/2002, secondo cui **“La privativa comunale non si applica alle attività di recupero dei rifiuti urbani e assimilati a far data dal 1° gennaio 2003”**, ponendosi in linea con tale ultima norma. Conseguentemente, l’attività disimpegnata dalla società ricorrente – volta al recupero e non allo smaltimento - non rientra nella privativa comunale della gestione dei rifiuti.”*

Detta impostazione è stata confermata graniticamente dal **Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana con pronuncia del 30 marzo 2022, n. 410**, che anzitutto ha ribadito a più riprese l'estraneità del **recupero** rispetto alla privativa. In merito si legge nel provvedimento che *“Ai sensi del (non più vigente) art. 21 comma 7 della legge n. 179 del 2002 è venuta meno la privativa in materia di recupero dei rifiuti [...]. Atteso quindi che la disciplina UE consente la liberalizzazione della fase di recupero dei rifiuti e che la disciplina nazionale prevede ipotesi di autorizzazione all'esercizio di impianti di recupero, si rileva che la disciplina di settore non prevede una riserva di attività del Comune in detto settore, dal momento che la previsione di ipotesi di autorizzazione si spiega in ragione delle esigenze di coordinamento e di tutela degli interessi ambientali e della salute dei consociati (coerenti con la definizione dell'attività come di interesse pubblico), espresse attraverso la previsione della necessità di specifiche autorizzazioni, laddove l'istituto che tipicamente consente di superare la riserva di attività è costituito dalla concessione. In ogni caso, al di là del nomen iuris (recessivo specie rispetto all'ordinamento UE), si rileva che **la disciplina UE e italiana non reca la previsione di una privativa, essendo piuttosto preordinata a garantire che l'attività venga svolta nel rispetto degli interessi pubblici coinvolti**”*.

*

Sul tema è poi tornato il **Consiglio di Stato con sentenza del 29 maggio 2023, n. 5257** – sentenza che peraltro verrà citata anche dalle sentenze sugli impianti minimi – il quale pare a questo punto confermare quello che ormai sembra ovvio: il recupero è escluso da qualsivoglia privativa.

La sentenza ha ad oggetto la legittimità delle **prescrizioni autorizzative** impartite ad un impianto di gestione di rifiuti che disponevano il divieto di ricevere rifiuti urbani da avviare a recupero provenienti da *abitazioni civili* e da *produttori privati*, normalmente costituiti da metalli ferrosi. Detto divieto veniva motivato ai sensi della normativa regionale veneta e nazionale che secondo l’Autorità competente al rilascio del titolo autorizzativo, per il servizio di raccolta, trasporto, avvio a smaltimento e recupero dei rifiuti urbani prevederebbe una privativa complessiva a favore del Comune, estesa perciò anche al recupero, privativa che l’Ente eserciterebbe in forma associata tramite il Consiglio di bacino.

Ebbene, il Collegio in primo luogo, e già in termini di puro principio, ha sottolineato che nel nostro ordinamento, ai sensi dell'articolo 117 Costituzione vige il **principio di concorrenza** previsto negli articoli 101-109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in forza del quale un regime di privativa e dunque di "riserva di attività", per essere ammesso nel sistema, deve essere sia previsto da una **esplicita** norma di legge senza che possa essere ricavato o esteso in via interpretativa, sia giustificato alla luce del principio di concorrenza.

Sotto questo profilo, secondo i giudici, dalle norme sulla gestione integrata del servizio - ovvero attualmente dall'articolo 2 comma 186-bis legge 191/2009 che prevede la competenza regionale e dall'articolo 25 comma 4 del Dl 1/2012 - **non sarebbe possibile desumere in modo espresso l'esistenza di alcuna privativa e tantomeno di una privativa estesa al recupero.**

Invero, si legge in sentenza che: *“Le uniche norme di legge che richiamano espressamente la "privativa" sono allora quelle dell'articolo 21 del Dlgs 22/1997 e quelle dell'articolo 198 Dlgs 152/2006 che nel primo caso ne eccettuano espressamente il recupero e nel secondo non ne parlano affatto”.*

Ciò posto la sentenza richiama espressamente gli assunti della già citata pronuncia del CGARS 410/2022, confermandone alcuni passaggi.

In particolare, secondo i giudici la normativa europea, e segnatamente la direttiva 2008/98/CE, laddove prevede per l'attività di gestione dei rifiuti la necessità di un'autorizzazione (art. 23) a cui peraltro gli stati membri possono derogare per l'attività di recupero (art. 24) sarebbe *“di per sé contraria alla previsione di una privativa in materia, sia di carattere generale, sia nel caso particolare del recupero, che come si è visto potrebbe svolgersi anche senza autorizzazione e ciò, si aggiunge, anche sulla base dei principi europei di proporzionalità e adeguatezza”*.

In altre parole, secondo la sentenza *“La logica della disciplina europea, e della conforme disciplina nazionale, è allora quella per cui l'attività in esame può esser svolta da più soggetti, purché nel rispetto degli interessi pubblici coinvolti, mentre non vi è spazio per ricavare l'esistenza di una privativa, là dove non espressamente prevista. Ciò è tanto più vero, si osserva, proprio nel caso dell'attività di recupero, che la direttiva all'articolo 10 incentiva in modo particolare”*.

Viene inoltre ribadito, come già fatto dal Consiglio di Giustizia Amministrativa siciliano, che a diversa conclusione non possono condurre neppure presunte problematiche circa il **calcolo dei dati della raccolta differenziata**. In merito, il Collegio ha ricordato che il soggetto il quale eserciti un'attività di recupero è per definizione un gestore ambientale, come tale iscritto al relativo Albo e tenuto a documentare, attraverso il registro di carico e scarico di cui all'articolo 190 Dlgs 152/2006 per ogni tipologia di rifiuto la quantità prodotta, la natura e l'origine di tali rifiuti e la quantità dei prodotti e materiali ottenuti dalle operazioni di trattamento quali preparazione per riutilizzo, riciclaggio e altre operazioni di recupero.

Pertanto, secondo i giudici: *“Non vi è quindi ostacolo a che il soggetto in questione possa fornire al Comune interessato tutti i dati necessari a che esso dimostri che nel proprio territorio gli obiettivi di raccolta differenziata si raggiungono anche con l'apporto del privato”*.

Recentemente è inoltre intervenuto il **Consiglio di Stato, Sez. IV, del 18 novembre 2024, n. 9221** il quale ha ribadito che *“l'art. 25, comma 4, del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, fa rientrare tra le **attività affidate per la gestione ed erogazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani 'l'avvio a smaltimento e recupero' non anche l'espletamento di queste attività** che assumono carattere precipuamente imprenditoriale e pertanto **affidate alla libera concorrenza**”*.

*

Le recenti sentenze appena richiamate non lasciano così alcun dubbio circa l'interpretazione che deve essere data alla normativa sul recupero, basata invero sul principio di libera concorrenza. Principio che non risulta, allo stato, limitato o compresso da alcuna norma esistente.

È quindi in tale quadro normativo e fattuale che va collocata – e nei limiti compresa – la vicenda degli impianti minimi posto che – come si rileverà – al contrario prevede una limitazione, sebbene rigorosamente condizionata, di quanto fin qui appena esposto.

2.3 LA VICENDA DEGLI IMPIANTI MINIMI

Come noto a partire dal 2018, l'ARERA esercita funzioni di regolazione e controllo del servizio di gestione dei rifiuti urbani¹.

In attuazione di tale disciplina il 3 agosto 2021, ARERA ha adottato la Delibera 363/2021/R/RIF approvativa del *Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio 2022-2025* (C.d. MTR-2).

Con la citata Delibera l'Autorità ha determinato, i corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti, fissando, tra le altre cose, i criteri per la definizione delle c.d. *tariffe di accesso* agli impianti di trattamento².

1) Nello specifico, in base a quanto previsto dall'art. 1, comma 527, L. 205/2017 le competenze di ARERA sono finalizzate al miglioramento del sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti urbani e consistono, tra le altre, nella:

- g) *fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento;*
- h) *approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento*

2) Più nello specifico, la regolazione MTR-2 ha previsto per la determinazione delle tariffe una distinzione a seconda del "grado di integrazione" del gestore, distinguendo tra:

- **Gestore integrato**, ossia il "gestore di uno o più dei servizi a monte che compongono il ciclo dei rifiuti e che (gestendo anche uno o più dei servizi a valle) abbia proceduto a stratificare i propri impianti di trattamento nell'ambito delle predisposizioni tariffarie relative al primo periodo regolatorio". Si tratterebbe, del soggetto che svolge una *gestione integrata long*, ai sensi dell'art. 25, co. 4, lett. a) L. 24.03.2012, n. 27, ossia comprendente "le attività di gestione e realizzazione degli impianti".
- **Gestore non integrato**, ossia quello che invece non si occupa dei servizi a valle, ma si ferma all'avvio a smaltimento e recupero. Si tratterebbe, del soggetto che svolge una *gestione integrata short*, ai sensi dell'art. 25, co. 4, lett. b)

In tale quadro, l'Autorità ha seguito un approccio asimmetrico per il riconoscimento dei costi alla base delle *tariffe di accesso* a taluni impianti, distinguendo tra impianti:

- **integrati**: ricompresi nell'affidamento al *Gestore integrato*, che svolge almeno uno dei servizi a monte e a valle della catena del valore del settore, e soggetti a regolazione tariffaria;
- **minimi** (per la chiusura del ciclo): impianti non affidati al *Gestore* e tuttavia individuati dall'Autorità Competente come indispensabili per la chiusura del ciclo dei rifiuti in ambito regionale, soggetti a regolazione dei costi riconosciuti e delle tariffe;
- **aggiuntivi**: impianti non integrati e non indispensabili che offrono sul libero mercato la propria capacità, soggetti a meri obblighi di trasparenza sulle condizioni di accesso agli impianti.

Ebbene, oggetto di dibattito è proprio la nozione e soprattutto l'individuazione degli impianti minimi (sub *ii*).

Ed invero gli stessi gli sono a tutti gli effetti sottratti al libero gioco della concorrenza nei mercati del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti in quanto soggetti, al pari di quelli integrati, ad una **pianificazione regionale**, a cadenza biennale, dei flussi di rifiuti conferiti e una **fissazione delle tariffe di accesso**.

Nondimeno, gli impianti minimi, secondo quanto previsto dall'Allegato A all'MTR-2, punto 21.2 devono essere individuati al ricorrere di determinate **condizioni** e segnatamente laddove:

- “offrano una capacità in un **mercato con rigidità strutturali**, caratterizzato da un forte e stabile eccesso di domanda e da un limitato numero di operatori”;*
- “soddisfino le seguenti condizioni alternative:*
 - *avere una capacità impegnata per flussi garantiti da strumenti di **programmazione** o da altri atti amministrativi;*

L. 24.03.2012, n. 27, ossia comprendente “la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero”.

- *essere già stati **individuati in sede di programmazione**, sulla base di decisioni di soggetti competenti alla chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti*¹.

Questi impianti dovranno quindi essere sottoposti alla determinazione delle tariffe al cancello e, quindi, “a forme di regolazione tariffaria per il riconoscimento dei costi efficienti di gestione e di investimento [...] sulla cui base identificare i corrispettivi applicabili a chi conferisce ai menzionati impianti”².

Il sistema degli impianti minimi prevede, quindi in estrema sintesi, flussi di rifiuti garantiti ad impianti regionali individuati a fronte di una determinata remunerazione.

Lo scopo della misura voleva essere quello di promuovere la realizzazione e il rinnovamento degli impianti di trattamento, soprattutto nelle aree in deficit del Centro-Sud, in modo da limitare il conferimento in discarica.

Tuttavia, l'individuazione degli impianti minimi da parte delle Regioni, nella pratica, è stata difforme e limitativa della concorrenza tanto da far scaturire diverse pronunce sia dell'AGCM che dei giudici amministrativi sul punto che ne hanno censurato l'operato, fino a demolirlo del tutto.

2.4 LA POSIZIONE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

L'AGCM – come detto, osservatore attento delle vicende sul recupero/limitazioni della concorrenza – si è, prima di tutti, espressa, negativamente e con preoccupazione, in merito alla vicenda degli impianti minimi.

Il riferimento corre alla segnalazione che l'Autorità ha rilasciato con **provvedimento del 23 dicembre 2022 n. 889961** sulle possibili *distorsioni concorrenziali* sottese ai provvedimenti regionali attuativi della disciplina in materia di impianti minimi, tra cui l'Autorità ha citato a titolo dichiaratamente esemplificativo:

1) Cfr. anche art. 6.1 MTR-2.

2) Cfr. DCO 282/2021/R/RIF, par. 4.8. Le modalità di determinazione delle tariffe sono contenute nell'Allegato A MTR-2, Titolo VI.

- La Regione Emilia-Romagna con delibera n. 801 del 23 maggio 2022 “*Individuazione degli impianti di compostaggio/digestione anaerobica di cui al MTR-2 di ARERA*”;
- Il Friuli-Venezia Giulia con delibera n. 2039 del 30 dicembre 2021 “*L. 481/1995. Provvedimento di attuazione dell’art. 6 della Deliberazione ARERA di data 3 agosto 2021, n. 363/2021/R/RIF. Individuazione degli impianti di chiusura del ciclo minimi*”.

L’AGCM si è concentrata in particolare sul tema della FORSU, oggetto delle citate disposizioni regionali, per sottolineare come, essendo la stessa una *frazione dei rifiuti urbani differenziati* da destinare a recupero ne è sempre ammessa la *circolazione* sul territorio nazionale, salvo il principio di prossimità (art. 181, comma 5 TUA)¹.

L’AGCM ha quindi sottolineato la necessità di ben valutare e motivare circa l’esistenza dei reali presupposti che possono portare ad una scelta così limitativa dei principi richiamati. Ed invero, “*in una prospettiva concorrenziale si osserva che l’individuazione di impianti minimi per la chiusura del ciclo appare uno strumento condivisibile quando la sua finalità sia quella di garantire, in situazioni di carenza di capacità di trattamento o di smaltimento dei rifiuti, il completo asservimento ai flussi regionali degli impianti esistenti in base a tariffe definite dal regolatore per evitare l’applicazione di prezzi eccessivi da parte dei pochi impianti esistenti (dotati di potere di mercato), ed anche nella prospettiva di stimolare nuovi investimenti (per coprire il gap impiantistico) e per il tempo necessario allo sviluppo di tale nuova capacità*”.

Pertanto, il ricorso a tali impianti non solo deve essere motivato da un presupposto fattuale (carenza impiantistica) ma serve proprio ad evitare il monopolio e le distorsioni dei pochi impianti eventualmente esistenti, incentivando quindi nuovi investimenti. Lo scopo pertanto è sempre quello di favorire e tutelare la concorrenza.

Peraltro, l’Autorità ha sottolineato come a diverse conclusioni non possano condurre neanche le disposizioni di cui al Piano Nazionale di Gestione dei Rifiuti 2022-2028 il quale prevede che i rifiuti organici debbano essere gestiti “*prioritariamente all’interno del territorio regionale*” poiché

1) È di norma oggetto del *regime di privativa* solo per ciò che riguarda l’avvio al *trattamento*, non il trattamento vero e proprio – a meno che l’affidamento *ab origine* non comprenda la realizzazione o la gestione di un impianto di trattamento – che è, però, in ogni caso affidato secondo dinamiche competitive (art. 198 del TUA).

lo stesso conferma che *“l'autonomia impiantistica dedicata al trattamento della frazione organica, non pregiudica comunque la libera circolazione di tale frazione ai sensi dell'articolo 181 comma 5”*.

Ciò posto, l'AGCM ha segnalato con sfavore l'operato delle Regioni che, a suo giudizio, hanno individuato impianti minimi di trattamento della FORSU in assenza dei requisiti indicati a tal fine dal regolatore (in particolare, il deficit impiantistico rispetto alla domanda interna di trattamento in ambito regionale).

Ed invero, secondo la stessa *“Le delibere sono state adottate con finalità **intenzionalmente protezionistiche** per evitare la fuoriuscita di volumi di FORSU dal territorio delle due Regioni e garantire la programmazione e l'attività agli impianti presenti sul territorio regionale secondo i flussi predeterminati a livello regionale e con applicazione delle tariffe di accesso fissate da ARERA”*.

L'Autorità ha sottolineato inoltre, come situazioni quali quelle sopra descritte siano gravemente lesive della concorrenza in quanto idonee a sottrarre alle dinamiche di mercato l'intera produzione di FORSU regionale posto che l'intervento degli Enti locali determinerebbe, di fatto, la mancata effettuazione di gare per il trattamento della FORSU da parte dei gestori del servizio di igiene urbana responsabili della raccolta, senza che siano integrati i requisiti che giustifichino la predeterminazione dei flussi e degli impianti di destinazione, con evidenti disparità di trattamento tra le regioni e con una penalizzazione non solo dei concorrenti ma anche dei cittadini regionali.

L'Autorità ha auspicato, quindi, non soltanto che l'individuazione degli impianti minimi avvenga, per il futuro, in presenza dei requisiti di rigidità strutturale del mercato del trattamento della FORSU individuati da ARERA (un forte e stabile eccesso di domanda e un limitato numero di operatori), ma anche che vengano modificate coerentemente le delibere regionali non conformi, quali quelle discusse nella segnalazione, affinché la deliberazione ARERA n. 363/21 trovasse applicazione per il raggiungimento degli obiettivi individuati dal regolatore stesso ovvero colmare il gap impiantistico di Regioni deficitarie.

*

Una netta stroncatura quindi dell'applicazione delle disposizioni sugli impianti minimi che ha anticipato la definitiva censura del Consiglio di Stato

nei due casi emblematici dell'Emilia-Romagna e della Puglia.

*

2.5 LA POSIZIONE DELLA GIURISPRUDENZA: IL CASO EMILIA-ROMAGNA

In applicazione della Delibera della Regione Emilia-Romagna n. 801 del 23 maggio 2022 sopra richiamata, veniva affidato – mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara – a quelli che venivano considerati impianti minimi, il trattamento della FORSU.

Sul merito della legittimità dell'affidamento è stato adito il TAR Emilia-Romagna, il quale **con sentenza del 16 gennaio 2023, n. 17** ha ribadito anzitutto che la specifica attività di *recupero della frazione organica di RSU* proveniente da raccolta differenziata è pacificamente assoggettata a libero mercato, senza restrizioni territoriali di sorta.

A sostegno di quanto affermato la pronuncia richiama – ancora una volta gli articoli del Testo Unico Ambientale nevralgici e vale a dire, l'art. 181 – sulla libera circolazione sul territorio nazionale delle frazioni di raccolta differenziata, e l'art. 198 che circoscrive e delimita il regime di “privativa” (comunale) riguardo alle sole operazioni di smaltimento dei RSU con conseguente necessario assoggettamento delle attività di riciclaggio e recupero degli altri RSU provenienti da raccolta differenziata a *procedura aperta* secondo quanto dispongono gli artt. 35 e 60 del D. Lgs. n. 50 del 2016.

Pertanto, il collegio ha ribadito che *“l'affidamento del servizio relativo al trattamento della frazione di rifiuto umido proveniente dalla raccolta differenziata non rientra in alcun caso di “privativa”, cosicché tale appalto non può - del tutto ingiustificatamente – essere sottratto al regime di libero mercato e alle conseguenti procedure concorrenziali ad evidenza pubblica per l'affidamento dello stesso”*.

Più nello specifico, con riferimento alle delibere dell'Autorità, il Collegio ha sottolineato come ***“in alcuna parte della delibera ARERA stabilisce innovativamente un regime di “privativa” per l'attività di riciclaggio e al recupero della frazione di rifiuto umido proveniente dalla raccolta differenziata, cosicché alcun dubbio può sorgere circa il regime applicabile per l'affidamento dei relativi appalti di servizio, che continua ad essere quello del libero mercato, senza***

apposizione di alcun limite territoriale allo svolgimento dell'attività”.

*

Detta pronuncia è stata confermata anche dal **Consiglio di Stato con la sentenza 31 luglio 2023, n. 7412** il quale ha ribadito, dal punto di vista normativo - e segnatamente in base al combinato disposto tra art. 25, comma 4 D.L. 1/2012 e art. 202 TUA - che l'affidamento del servizio di recupero dei rifiuti urbani deve avvenire mediante gara.

Parallelamente, il Consesso ha ricordato l'ormai copiosa giurisprudenza secondo cui il recupero non rientra nella privativa pubblica (Consiglio di Giustizia Amministrativa della Sicilia del 30 marzo 2022, n. 4110; Consiglio di Stato del 29 maggio 2023, n. 5257).

In tale quadro, il Collegio ha chiarito altresì la portata applicativa del cd. principio di prossimità, stabilendo che: *ii) la “libera circolazione sul territorio nazionale” e la “prossimità agli impianti di recupero” non costituiscono eccezioni alla regola della concorrenza, ma principi che possono interagire con quest'ultima regola (anche con valenza “mitigatrice”, in particolare il secondo dei due). [...] Il principio di “prossimità agli impianti di recupero”, pur essendo, a sua volta, teleologicamente connesso alla tutela ambientale, non comprime in maniera assoluta la concorrenza, [...] ma permettere di valorizzare [...] nell'ambito del procedimento di selezione dell'affidatario del servizio svolto mediante gara, quelle offerte che ne garantiscono maggiormente il rispetto”.*

In altre parole, secondo il Consiglio di Stato, la regola resta sempre e comunque quella della gara d'appalto per l'affidamento del recupero, che eventualmente può essere mitigata dal principio di prossimità quale eventuale requisito premiale inserito negli atti di gara.

A tale principio si è già allineata l'**Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)**¹ che ha bocciato una gara per il trattamento della frazione organica dei rifiuti urbani poiché, in nome del principio di prossimità, era stata limitata a operatori “entro una distanza massima di 10 Km”. Tale clausola è stata invero considerata “*illegittima e limitativa della concorrenza*”, richiamando la sentenza del Consiglio di Stato e la sua

1) ANAC Delibera n. 1/2024 - Adunanza del 10 gennaio 2024 -Parere motivato ai sensi dell'articolo 220 comma 3 d.lgs. 36/2023.

“*illuminante interpretazione*” del rapporto tra prossimità e concorrenza sul mercato dei rifiuti.

2.6 LA POSIZIONE DELLA GIURISPRUDENZA: IL CASO PUGLIA

La questione degli impianti minimi è stata affrontata dalla giurisprudenza anche con riferimento alla disciplina attuativa adottata nell’ambito della Regione Puglia, minandone ancor più le fondamenta (al punto tale da portare ARERA, come si vedrà, ad emettere una nuova delibera).

Invero, in questo caso, con una serie di ricorsi, sono state impugnate non solo le delibere regionali di emanazione del PRGR -Deliberazione Consiglio Regionale del 14 dicembre 2021 n. 68 - e di individuazione degli impianti minimi - Deliberazione Giunta Regionale del 29 dicembre 2021 n.2251 - ma anche, direttamente, la Deliberazione di ARERA sul metodo tariffario del 3 agosto 2021 363/2021/R/RIF per incompetenza.

Sul punto è intervenuto dapprima il TAR Lombardia – in forza di specifica competenza funzionale inderogabile di cui l’art. 14, comma 2 c.p.a. – con due sentenze sostanzialmente gemelle della **I sezione, 24 febbraio 2023, n. 486 e 27 febbraio 2023, n. 501**.

Il Tribunale ha ritenuto che la disciplina dettata in materia di individuazione di impianti "minimi", fuoriuscisse dall'ambito delle funzioni attribuite dalla norma ad ARERA che dovrebbero restare circoscritte al profilo tariffario. Nello specifico, si legge in sentenza che *“La disciplina introdotta da ARERA non solo non ha supporto nel dato normativo letterale sopra richiamato, ma si scontra con il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di rifiuti e in generale di ambiente (cfr. artt. 195 e 196 del D.Lgs. n. 152 del 2006) all'interno della cornice costituzionale”*.

Invero, la sentenza sottolinea come ARERA abbia:

- i.* Invaso l’ambito di competenza che il legislatore statale ha assegnato allo *Stato* (Programma Nazionale Gestione Rifiuti);
- ii.* Attribuito alle Regioni poteri che la norma statale non ha assegnato loro;
- iii.* Sovvertito la logica tipica degli atti programmatori in materia ambientale (Programma Nazionale Gestione Rifiuti - Piani Regionali).

L'atto programmatico di prima istanza così diventa il Piano Regionale;

- iv. Attraverso un potere che la legge non gli conferisce ha quindi invertito l'iter procedimentale di programmazione.

Pertanto, il TAR ha disposto l'annullamento dell'MTR 2 e per l'effetto delle deliberazioni della regione Puglia.

*

Tale ricostruzione ha trovato sostanziale conferma in Consiglio di Stato. Il riferimento corre alle **sentenze II sezione, del 6 dicembre 2023 n. 10550 e 10548¹**.

Secondo il Consesso, le disposizioni di cui alla parte IV del Codice dell'Ambiente relative all'individuazione delle competenze non possono che costruire un limite all'espansione finalistica del poter di ARERA. In tale quadro, l'ARERA nell'inserire i criteri normativi per individuare gli impianti "minimi" ha indirizzato il potere programmatico delle Regioni, avocandosi un potere di direttiva attribuito allo Stato in forza delle previsioni dell'art. 195 TUA, che il legislatore non ha inteso delegarle neppure nelle più recenti novelle di settore (v. art. 198-bis del D.Lgs. n. 152 del 2006). Di fatto la stessa ha *"arricchito di contenuti ad esso estranei il potere pianificatorio delle Regioni, individuando la soluzione "normativa" alle criticità impiantistiche nella sostanziale acquisizione al sistema pubblico di impianti operanti in regime di libera concorrenza."*

Il Consiglio di Stato ha pertanto confermato la sentenza di primo grado con definitivo annullamento della Delibera ARERA in commento.

*

Casi diversi, medesimo epilogo.

Il sistema degli impianti minimi previsto da ARERA e così come attuato dalle Regioni è stato ritenuto in contrasto con le norme di legge in materia di recupero e privativa.

Prima di tutto quelle fondanti la libera circolazione – e il libero mercato – delle frazioni differenziate di rifiuti urbani e in secondo luogo quelle delle

1) In senso sostanzialmente analogo anche sentenze del Consiglio di Stato del 12 dicembre 2023, n. 10734 e del 14 dicembre 2023, n. 10775.

competenze fissate dalla legge nazionale.

Un sistema tutto da rifare, quindi, in cui il ricorso agli impianti minimi deve essere visto e valutato esclusivamente come un'eccezione ai principi previsti dalla norma nazionale e solo a determinate condizioni e presupposti fattuali – che dovranno pertanto essere oggetto di puntuale motivazione – idonee a limitare a monte il mercato (carenza impiantistica, rigidità strutturali del mercato, eccesso di domanda etc.)

Gli impianti minimi invero devono essere previsti per superare una rigidità di mercato e non anche per generarla laddove non vi sia.

2.7 L'OTTEMPERANZA AI GIUDIZI AMMINISTRATIVI: DELIBERAZIONE ARERA 23 GENNAIO 2024

L'ARERA, con deliberazione del 23 gennaio 2024 7/2024/RIF ha proceduto ad ottemperare alle sentenze del Consiglio di Stato che ne avevano dichiarato l'incompetenza.

La deliberazione, tuttavia, si colloca a valle dell'avvenuta emanazione da parte del Ministero del Programma nazionale di gestione dei rifiuti (PNGR), che ha in definitiva inserito nei “*Criteri e linee strategiche per l'elaborazione dei Piani regionali*” una sostanziale riproposizione della normativa ARERA sugli impianti minimi.

Nello specifico, il PNGR ha disposto che: “*gli impianti di chiusura del ciclo “minimi” sono individuati (in base alle risultanze del monitoraggio svolto dalle Regioni e dalle Province autonome in merito all'organizzazione territoriale, all'analisi e all'evoluzione prevista dei flussi, nonché a valutazioni sull'efficienza, efficacia ed economicità dei sistemi di gestione) qualora risultino operare, offrendo la propria capacità di trattamento, in un mercato caratterizzato da rigidità strutturali, nella misura di un ampio e stabile eccesso di domanda a fronte di un limitato numero di operatori presenti, avendo eventualmente capacità di trattamento già impegnata da flussi garantiti dagli strumenti di programmazione, o da altri atti amministrativi, o, comunque, essendo individuati come tali in sede di programmazione*”; è altresì richiesto che “*siano esplicitati gli eventuali impianti “intermedi” da cui provengono flussi indicati come in ingresso a impianti di chiusura del ciclo “minimi”, integrando tale elenco con le medesime informazioni di cui ai precedenti punti a. (flussi previsti) e c. (soggetti conferitori)*”.

In tale quadro, l'autorità con la nuova Deliberazione ha sostanzialmente confermato i criteri generali per la definizione delle tariffe agli impianti di trattamento già precedentemente introdotti posto che secondo la stessa:

- i) da un lato, le sentenze in oggetto lasciano impregiudicata la possibilità di recuperare, seppure *pro futuro*, la disciplina degli impianti "minimi" in ragione dell'avvenuta riproposizione nel PNGR dei criteri per l'individuazione dei medesimi;
- ii) dall'altro lato, non vi sono elementi che richiedano di rivedere la disciplina adottata con le citate deliberazioni, ritenuta dall'Autorità adeguata e proporzionale, né censurata nel merito dal giudice amministrativo.

La palla passa pertanto alle Regioni, le quali, nel perimetro descritto dal PNGR – atto programmatico di prima istanza - avranno la possibilità di individuare gli impianti minimi, tuttavia nei limiti rigorosi ricordati più volte dagli enti e dai giudici amministrativi.

CAPITOLO 3

LA TARI: L'EVOLUZIONE NORMATIVA E IL DIBATTITO GIURISPRUDENZIALE

3.1 EVOLUZIONE E STRUTTURA DELLA TASSA SUI RIFIUTI

Il regime fiscale dei rifiuti, a partire dalla *Tassa per lo smaltimento dei rifiuti (TARSU)*, prevista dal Capo III del d.lgs. 507/1993, ha subito nel tempo numerose modifiche legislative:

- la TARSU è stata sostituita dalla *Tariffa d'igiene ambientale (TIA1)*, introdotta dall'art. 49, co. 1 del d.lgs. 22/1997 (cd. Decreto Ronchi),
- questa, a sua volta, è stata sostituita dalla *Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani (TIA2)*, introdotta dall'art. **238 d.lgs. 152/2006**,
- e a sua volta sostituita dal *tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES)* di cui all'art. 14 del d.l. 201/2011, vigente per il solo anno 2013,
- e, infine, dalla *tassa sui rifiuti (TARI)*, istituita dalla **legge 27 dicembre 2013, n. 147** (legge di stabilità per il 2014) quale tributo facente parte, insieme all'*imposta municipale propria (IMU)* e al *tributo per i servizi indivisibili (TASI)*, dell'*imposta unica comunale (IUC)*.

La legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio per il 2020) ha successivamente abolito, a decorrere dall'anno 2020, la IUC e – tra i tributi che la costituivano – la TASI. Sono, invece, rimasti in vigore gli altri due tributi che componevano la IUC, vale a dire l'IMU e la TARI.

I Comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico hanno la facoltà di applicare, in luogo della TARI, che ha natura tributaria, una tariffa avente natura di corrispettivo (**TARIP**)¹.

In definitiva, il regime fiscale dei rifiuti trova la sua attuale disciplina nella **legge n. 147/2013 istitutiva della TARI** e, come si vedrà *infra*, nel **d.lgs. 152/2006** (di seguito, "TUA").

I soggetti passivi del tributo sono inquadrati dal comma 642 nella

1) Art. 1, comma 668, della legge n. 147 del 2013.

persona fisica o giuridica che possiede o detiene un locale o un'area suscettibile di produrre rifiuti urbani.

Ciò posto, per quanto qui di maggior interesse, occorre ricordare che la TARI, in base al D.P.R. 158/1999¹, ha una **struttura binomia** essendo composta da:

- **Quota fissa:** determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio di gestione dei rifiuti, riferite agli investimenti per le opere e agli ammortamenti;
- **Quota variabile:** rapportata alle quantità di rifiuti conferiti al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione.

Ebbene, ai sensi dell'art.1, comma 641, della L. 147/2013, il presupposto impositivo della TARI è il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di locali o di aree scoperte operative suscettibili di produrre rifiuti urbani.

Il successivo comma 645, invece, stabilisce che il tributo è parametrato sulla superficie calpestabile dell'immobile detenuto, moltiplicata per alcuni coefficienti di categoria e per le tariffe individuate dall'Ente di Governo d'Ambito ovvero dai Comuni.

*

3.2 ESCLUSIONE DALLA TARI PER LE AREE PRODUTTIVE DI RIFIUTI SPECIALI

Posto che il presupposto impositivo della TARI è il possesso o la detenzione – a qualsiasi titolo – di locali o di aree scoperte operative suscettibili di produrre rifiuti urbani, il comma 649 dell'art. 1 L. 147/2013 precisa 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 (...)”*.

1) Il decreto detta inoltre le regole per la suddivisione dei costi tra utenze domestiche e non domestiche.

Il calcolo delle tariffe per le utenze non domestiche prevede:

- Superficie e coefficiente Kc,
- Superficie e coefficiente Kd (esprime i Kg di rifiuti teorici a mq annuo),
- Kc e Kd sono scelti all'interno di un *range* min-max.

Risulta quindi subito evidente come abbia drasticamente inciso la nuova normativa sui rifiuti urbani (cfr. cap. 1) sul calcolo della TARI e sulla valutazione delle aree da escludere.

Ed invero, tutte le aree tipicamente industriali e i magazzini ad esse connesse, sono da escludere dal computo della quota fissa e della quota variabile.

A sostegno di quanto affermato è possibile richiamare quanto disposto dall'ex Ministero della Transizione ecologica con la nota n. 37259 del 12 aprile 2021¹, per cui: *“Occorre brevemente ricordare che l'Allegato L-quinquies al D. Lgs. n. 116 del 2020 contiene l'elenco delle attività che producono rifiuti urbani e che in esso non sono ricomprese le “Attività industriali con capannoni di produzione”. Ciò potrebbe condurre alla conclusione che questi ultimi diano luogo solo alla produzione di rifiuti speciali.*

Tuttavia, l'art. 184 del TUA definisce “speciali” i rifiuti delle lavorazioni industriali, se diversi dai rifiuti urbani, per cui appare evidente che le attività industriali sono produttive sia di rifiuti urbani che di quelli speciali.

Ciò comporta 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

1) Ministero della Transizione Ecologica, nota del 12 aprile 2021, n. 37259: *“D.Lgs. 3 settembre 2020, n. 116. Chiarimenti su alcune problematiche anche connesse all'applicazione della TARI di cui all'art. 1, comma 639 e 668 della legge 27 dicembre 2013, n. 147”.*

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.”

Peraltro, con la medesima nota, il Ministero è giunto ad analoghe conclusioni anche per ciò che riguarda le *attività artigianali*, le cui aree “produttive” non andrebbero perciò assoggettate a TARI.

Ciò muove:

- dall'art. 184, co. 3, lett. d), TUA, ai sensi del quale sono *rifiuti speciali* i rifiuti prodotti nell'ambito delle *lavorazioni artigianali*, se diversi dai rifiuti urbani,
- e dall'art. 183, co. 1, lett. b *sexies*), TUA, il quale prevede espressamente che i rifiuti urbani non includono i rifiuti della produzione, senza specificare di che tipo di produzione si stia parlando e, conseguentemente, potendo ritenere incluso in tale concetto i rifiuti direttamente esitanti dalla produzione artigianale in tutte le sue eterogenee articolazioni.

Medesime osservazioni vanno, infine, svolte per le superfici in cui si effettuano altre attività che, in forza del combinato disposto dell'art. 183, co. 1, lett. b *sexies*) e 184, co. 3, TUA, producono rifiuti sempre speciali, quali, ad esempio, le attività: *agricole, agroindustriali, della pesca, di recupero e smaltimento di rifiuti, di trattamento delle acque reflue o di demolizione e costruzione*.

Può ritenersi, quindi, che, a seguito della riforma apportata dal d.lgs. 116/2020, le aree produttive di rifiuti speciali come sopra intese – e, dunque, le aree produttive delle attività industriali e artigianali, nonché le altre attività sempre produttive di rifiuti speciali – debbano essere escluse dal calcolo della superficie assoggettabile a tributo, valendo per queste una presunzione che si tratti di aree “*ove si formano, in via continuativa e prevalente, rifiuti speciali*”.

Giova precisare che il termine *esclusione* sta a significare che tali superfici non sono *in toto* assoggettate al tributo, e dunque sia con riferimento alla *quota fissa* che alla *quota variabile*.

Ed invero, trattandosi di aree strettamente connesse al “ciclo produttivo”, con conseguente riconoscimento di produzione di rifiuti (solo) industriali, viene meno il presupposto impositivo della TARI connesso alla

produzione di rifiuti urbani.

Quanto affermato trova esplicita conferma nella già richiamata nota MITE n. 37259 del 12 aprile 2021, nonché in diverse pronunce di merito in materia di TARI, tra cui:

- Commissione Tributaria di Caserta, Sez. XI, 23 febbraio 2022, n. 824, la quale nel pronunciarsi su un avviso TARI 2021, dispone: *“Difatti, come già detto, non può tenersi conto di quella parte di essa ove si formano rifiuti speciali, derivanti da lavorazioni industriali, atteso che la normativa vigente non ha assimilato "ope legis" tutti i rifiuti (esclusi quelli speciali, tossici e nocivi) a quelli urbani; ne deriva che i luoghi specifici di lavorazione industriale, cioè le zone dello stabilimento sulle quali insiste il vero e proprio opificio industriale, vanno considerate estranee alla superficie da computare per il calcolo della predetta tassa (in tal senso v. Cass. n. 17293/2017). In definitiva, il Comune di Marcianise non può includere nelle superfici tassabili quelle ove si producono i rifiuti speciali, per i quali se ne impone al produttore lo smaltimento, cosa che - dato pacifico e non contestato - nella specie è puntualmente avvenuta a cura della azienda ricorrente.”*;
- TAR Sardegna, Sez. II, 31 dicembre 2021, n. 893, dove viene affermato che: *“spetta l'esenzione integrale del tributo (quota fissa e variabile) per spazi ove si svolgono propriamente attività industriali e superfici strettamente connesse alla produzione”*;
- Commissione Tributaria di Salerno, Sez. XIV, 22 giugno 2021, n. 1892, in cui si legge che: *“Nel merito benché sia ineccepibile il principio consolidato nella giurisprudenza di legittimità valevole anche per la TARI, secondo cui il presupposto dell'imposizione di cui si discute è, ex art. 62, comma 1, del D.Lgs. n. 507 del 1993, l'occupazione o la detenzione di locali ed aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale in cui il servizio è istituito, che opera, ai fini che ne occupa, con presunzione iuris tantum, ciò che poi l'ente disattende è che nella determinazione delle superfici utili tassabile, non si tiene conto, di quella parte di essa ove per specifiche caratteristiche strutturali e per destinazione si formano di regola rifiuti speciali, tossici o nocivi, allo smaltimento dei quali sono tenuti a provvedere a proprie spese i produttori stessi in base alle norme vigenti”*.

Tali pronunce risultano inoltre coerenti alla giurisprudenza più recente della Corte Costituzionale. Si fa riferimento alla sentenza n. 11 del 2 febbraio 2023, la quale precisa che “l’art. 1, comma 654, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)» stabilisce, in materia di TARI (tassa sui rifiuti), che «[i]n ogni caso deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, ricomprendendo anche i costi di cui all’articolo 15 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, **ad esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali al cui smaltimento provvedono a proprie spese i relativi produttori comprovandone l’avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente**»” (par. 4.4.2).

Sul punto è appena il caso di evidenziare come risultino, invece, solo in apparente contrasto in materia TARI le recenti pronunce della Corte di Cassazione - sentenza 14 marzo 2022, n. 8222 e ordinanza 12 gennaio 2023, n. 5578 - che hanno affermato come la *quota fissa* è sempre dovuta sulle superfici in cui si producono rifiuti speciali, sul mero presupposto del possesso o detenzione di superfici nel territorio comunale astrattamente idonee alla produzione di rifiuti, essendo essa destinata a finanziare i costi essenziali e generali di investimento e servizio nell’interesse dell’intera collettività.

A ben vedere, infatti, queste sentenze prendono a riferimento la disciplina della TIA1 di cui all’art. 49, co. 14, d.lgs. n. 22/1997.

La tariffa presentava un contesto normativo differente da quello della TARI, in quanto il menzionato art. 49 prevedeva l’assoggettamento alla tariffa di tutti i locali e le aree scoperte a uso privato da chiunque occupati o condotti, a qualsiasi uso adibiti, senza specificare, come avviene nella disciplina della TARI (e della TARES), che gli stessi dovevano essere suscettibili di produrre rifiuti urbani.

Inoltre, nella disciplina dell’art. 49 non era presente una disposizione analoga a quella prevista dall’art. 1, co. 649, della L. n. 147/2013 (e dell’art. 14, co. 10, del D.L. 201/2011), che esclude dalla determinazione della superficie tassabile quella in cui si producono rifiuti speciali.

Nondimeno, talune pronunce giurisprudenziali giungono ad affermare la debenza della quota fissa, nel caso di superfici produttive di rifiuti speciali, anche in contesti normati dalla legge TARI, ossia dal comma 649 dell’art. 1 L. 147/2013.

Si fa in particolar modo riferimento alla recente ordinanza della Cassazione Civile, Sez. V, n. 13455 del 15 maggio 2024 (confermata dalla sentenza del 28 agosto 2024 n. 23228) e all'ancor più recente sentenza della medesima Sezione della Suprema Corte n. 18734 del 9 luglio 2024. In queste pronunce i Giudici di legittimità continuano ad applicare i principi sorti nell'ambito della previgente disciplina TIA¹, affermando che la parte fissa della TARI è sempre dovuta sulla base del mero presupposto del possesso o detenzione di superfici nel territorio comunale astrattamente idonee alla produzione di rifiuti, in quanto di nuovo astrattamente idonee ad ospitare attività antropiche inquinanti e, dunque, a costituire un carico per il gestore del servizio, essendo essa destinata a finanziare i costi essenziali e generali di investimento e servizio nell'interesse dell'intera collettività e dunque indipendentemente dalla qualità e quantità dei rifiuti prodotti, così come dall'oggettiva volontaria fruizione del servizio comunale.

Quest'ultima impostazione, tuttavia, continua a far sorgere qualche perplessità, evidenziate anche da autorevole dottrina. Trattasi invero di una impostazione, come osservato, che valica evidentemente il dato normativo del comma 649, dell'art. 1, della legge TARI e che si pone peraltro in contrasto con il principio di derivazione europea "*chi inquina paga*"¹ caratterizzante la disciplina ambientale.

Ad ogni buon conto, in presenza delle attuali diversità di vedute da parte della giurisprudenza, che si riscontrano anche nei diversi approcci delle amministrazioni comunali, fino ad una nuova e più netta presa di posizione della Corte Costituzionale o a un intervento del legislatore, l'esclusione dalla *quota fissa* della TARI per le superfici produttive di rifiuti speciali rimane un tema aperto e dagli esiti, in caso di impugnazione dei regolamenti comunali e/o degli avvisi TARI, necessariamente incerti.

*

Ciò posto, sotto il profilo operativo, giova richiamare la risposta del Ministero delle finanze del 28 novembre 2018 all'interrogazione in Commissione finanze n. 5-00535 con la quale veniva domandato se sussista in capo ai produttori l'obbligo di dimostrare e delimitare le aree in cui si producono rifiuti speciali.

1) Principio sancito nell'art. 191, co. 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Ebbene, il Ministero richiama la sentenza n. 9214 del 13 aprile 2018 della Corte di Cassazione per la quale *“l'esenzione dalla tassazione di una parte delle aree utilizzate perché ivi si producono rifiuti speciali è subordinata all'adeguata delimitazione di tali spazi nonché alla presentazione di documentazione idonea a dimostrare le condizioni dell'esclusione o dell'esenzione; il relativo onere della prova incombe al contribuente”*.

Sull'onere probatorio, si precisa che non esiste un documento specifico per dimostrare la sussistenza delle condizioni di non tassabilità, ma occorre rifarsi al regolamento comunale, al quale spetta di definire la specifica documentazione che si richiede al contribuente.

È appena il caso di rilevare che taluna giurisprudenza¹, pur confermando quanto sopra, sembra ammettere che l'Amministrazione possa procedere ad accertare in concreto tanto l'attività svolta – per valutare se essa non debba intendersi come di carattere industriale/produttivo – tanto la natura dei rifiuti da essa prodotti – al fine di sconfessare che vengano prodotti in *“via continuativa e prevalente”*² rifiuti speciali.

1) Si fa riferimento

- alla sentenza del TAR Milano, Sez. III, 29 agosto 2022, n. 1953 nella misura in cui viene considerata legittima la previsione del Regolamento comunale che ai fini dell'esclusione per le *“superfici ove si formano, in via continuativa e prevalente, rifiuti speciali”* acconsenta alla *“determinazione dell'Amministrazione, previo accertamento, tanto dell'attività in concreto su di esso svolta, quanto della natura dei rifiuti ivi prodotti”* (la sentenza è stata appellata, dando vita alla pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. IV, 16 ottobre 2024, n. 8302, il quale non si è però espresso circa la riportata statuizione del TAR Milano);
- alla sentenza della Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado della Campania, Sez. 10, 19 dicembre 2022, n. 1279, nella quale si statuisce che, anche relativamente agli opifici industriali e annessi magazzini, grava sul contribuente l'onere di *“dimostrare la produzione “continuativa e prevalente” di rifiuti speciali, oltre che l'avvenuta gestione dei predetti rifiuti da parte dello stesso”*.

2) Sul punto si ricorda che in materia di TARSU è stato affermato:

- *“Il criterio interpretativo esatto consiste, quindi, nel ritenere l'esenzione rigorosamente limitata alle parti di superficie interessate ‘di regola’ dalla formazione di rifiuti speciali. [...] detto inciso, non esclude (e che quindi il legislatore non intendeva escludere, ai fini dell'esenzione dalla tassa) la formazione, sulle stesse superfici, anche di rifiuti urbani: ‘di regola’, infatti equivale a “non esclusivamente”*. (Cass. Civ., Sez. V, sentenza n. 12752 del 2 settembre 2002);
- *“I rifiuti speciali pericolosi (tossici o nocivi) sono esclusi dalla raccolta affidata al servizio pubblico e quindi dall'applicazione della Tarsu (tassa per la raccolta dei rifiuti solidi urbani) quando il loro smaltimento sia effettuato, a spese dei produttori stessi, da ditte specializzate. L'eventuale assimilazione da parte degli enti comunali dei rifiuti speciali a quelli urbani trova applicazione esclusivamente per i rifiuti speciali non pericolosi (ad esempio cartoni). Pertanto sono esenti dalla Tarsu le superfici sulle quali si formano in misura prevalente rifiuti*

3.3. SUI MAGAZZINI E SULLE AREE STRETTAMENTE CONNESSE AL CICLO PRODUTTIVO

Ciò posto, a livello generale, specifiche indicazioni possono trarsi in merito all'esclusione dei magazzini e delle aree strettamente connesse al ciclo produttivo.

In tema di magazzini, la norma di cui all'art. 1, comma 649, L. 147/2013 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 [...] 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”*.

Detta norma è stata interpretata da una Risoluzione del Dipartimento delle Finanze n. 2/Df del 9 dicembre 2014 in forza di una lettura congiunta di quanto disposto al primo e all'ultimo capoverso su riportati.

Più nello specifico, il Ministero ha affermato che: *“In conclusione, alla luce di quanto sin qui evidenziato, si esprime l'avviso che nel caso in esame, i magazzini intermedi di produzione e quelli adibiti allo stoccaggio dei prodotti finiti devono essere considerati intassabili in quanto produttivi di rifiuti speciali, anche a prescindere dall'intervento regolamentare del comune di cui al terzo periodo della comma 649 dell'art 1 della legge 147/2013”*.

Ebbene, in occasione dell'introduzione della nuova nozione di rifiuti urbani di cui si è già ampiamente riferito, la possibilità di escludere *magazzini di materie prime, di merci e di prodotti finiti collegati all'esercizio di attività produttive industriali* è stata riconfermata dalla circolare del MITE del 12 aprile 2021.

Si legge, infatti, nel provvedimento che: *“le superfici dove avviene la*

speciali e l'occasionale formazione, sulle stesse superfici, di ordinari rifiuti urbani non esclude il diritto all'esenzione.” (Comm. trib. regionale Campania Salerno, 06/07/2005, n. 172).

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”.

In altre parole, anche per i magazzini, peraltro non solo di materie prima ma anche di *prodotti finiti*, è ad oggi possibile parlare di una esclusione dall'ambito applicativo della TARI. Ed invero gli stessi, proprio in ragione della connessione con l'attività produttiva si presumono idonei a produrre rifiuti urbani.

Ciò trova conferma in diverse sentenze, laddove è stato affermato che *“Le superfici destinate a “magazzini per materie prime e stoccaggio” rientrano nell'esclusione dal tributo in quanto funzionalmente e strettamente connesse all'esercizio del ciclo produttivo”* (TAR Sardegna, Sez. II, 31 dicembre 2021, n. 893, Commissione Tributaria di Caserta, Sez. XI, 23 febbraio 2022, n. 824).

Ciò trova conferma in diverse sentenze, laddove è stato affermato che *“Le superfici destinate a “magazzini per materie prime e stoccaggio” rientrano nell'esclusione dal tributo in quanto funzionalmente e strettamente connesse all'esercizio del ciclo produttivo”¹.*

Inoltre – sempre partendo dalla considerazione per cui i magazzini di stoccaggio, sia quelli utilizzati per le materie prime e le scorte, sia quelli per i prodotti finiti, devono essere considerati superfici strettamente connesse al “ciclo produttivo”, con riconoscimento di produzione di rifiuti (solo) industriali – sono state dichiarate illegittime le seguenti previsioni regolamentari che prevedevano l'assoggettamento a TARI:

- *“dei magazzini destinati allo stoccaggio di prodotti finiti e di semilavorati e comunque delle parti dell'area dove vi è presenza di persone fisiche e vi sia produzione di rifiuto urbano”² ;*
- *“dei magazzini destinati allo stoccaggio di prodotti finiti e di semilavorati e comunque della parti dell'area dove vi è presenza di persone fisiche”³ ;*

1) TAR Sardegna, Cagliari, Sez. II, 31 dicembre 2021, n. 893.

2) TAR Milano, Sez. III, 29 agosto 2022, n. 1953 (confermata sul punto dalla sentenza di appello Consiglio di Stato, Sez. IV, 16 ottobre 2024, n. 8302)

3) T.A.R. Veneto Venezia, Sez. III, Sent., 06 ottobre 2022, n. 1504 (sentenza confermata in appello: Consiglio di Stato, Sez. IV, 18 novembre 2024, n. 9213).

- “*dei magazzini destinati allo stoccaggio di prodotti finali della lavorazione e comunque della parti dell'area dove vi sia produzione di rifiuto urbano*”¹;

Altresì, è stato dichiarato illegittimo il regolamento comunale che, ai fini dell'esonero dalla TARI, richiedeva la documentazione del fatto che i magazzini fossero destinati ad accogliere solo materie prime e merci, escludendo così, *ipso facto*, i magazzini per prodotti finiti e semilavorati pur se rientranti nell'ambito delle lavorazioni industriali²³.

In definitiva, le superfici funzionalmente ed esclusivamente collegate al ciclo produttivo, ossia all'esercizio di attività produttive di rifiuti speciali, compresi in particolar modo *i magazzini materie prime, di merci, di prodotti finiti e semilavorati* devono considerarsi esclusi dall'assoggettamento a TARI.

*

3.4 LA RIDUZIONE DELLA QUOTA VARIABILE

Le utenze non domestiche, produttrici di rifiuti urbani di cui all'art. 183, comma 1, lett. b-ter), n. 2, TUA, quindi rientranti nell'ambito applicativo del tributo, possono richiedere a determinate condizioni una riduzione della TARI.

Al riguardo, una differenziazione rispetto all'esclusione è d'obbligo, in quanto quest'ultima fa riferimento tanto alla quota fissa che a quella variabile; diversamente, la riduzione afferisce solamente la seconda.

Ciò anticipato, tale possibilità era prevista già nella legge istitutiva della TARI, in quanto il secondo periodo dell'art. 1, comma 649, L. 147/2013 recita: “*Per i produttori di rifiuti speciali assimilati agli urbani, nella*

1) T.A.R. Veneto Venezia, Sez. III, Sent., 22 dicembre 2022, n. 1944 (sentenza confermata in appello: Consiglio di Stato, Sez. IV, 12 settembre 2023, n. 8279).

2) Cons. Stato, Sez. V, 27 giugno 2023, n. 6266.

3) È appena il caso di segnalare come la Corte di Cassazione, in un caso avente ad oggetto delle cartelle di pagamento TARSU per gli anni 2009 e 2010, abbia ritenuto di assoggettare a tributo il magazzino utilizzato quale “stoccaggio” della produzione effettuata in altro locale facente parte di un unico complesso aziendale, “*atteso che i residui prodotti in un deposito o magazzino non possono essere considerati residui di un ciclo di lavorazione*” (Sez. V, Ord. 8 febbraio 2023, n. 3828). Trattasi, tuttavia, di una pronuncia che si fonda sulla previgente disciplina TARSU, nell'ambito della quale era assente una previsione analoga all'art. 1, co. 649, L. 147/2013, escludente dall'imposizione i magazzini funzionalmente ed esclusivamente collegati all'esercizio di attività produttive di rifiuti speciali.

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”.

Al riguardo, deve segnalarsi l'intervento del D.Lgs. 116/2020, che, oltre ad aver – come più volte esposto – soppresso il concetto di rifiuti assimilati ed introdotto la definizione di *rifiuto urbano*, ha rinnovato anche la disciplina sul conferimento da parte delle utenze non domestiche dei propri rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico.

Nello specifico, si è provveduto:

- ad inserire il comma 2-bis all'art. 198 TUA, ai sensi del quale *“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 (...)”.*
- a sostituire il decimo comma dell'art. 238 TUA, prevedendo che: *“le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani di cui all'articolo 183, comma 1, lettera b-ter), numero 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 servizi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato per un periodo non inferiore a due anni”.*

La formulazione attualmente vigente dell'art. 238, comma 10, TUA è il frutto delle modifiche apportate dalla cd. *Legge sulla concorrenza 2021*¹, che:

- ha ridotto a 2 anni il periodo di validità della scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico ovvero del ricorso al mercato;
- ed ha eliminato l'esplicita possibilità di rientro anticipato nel servizio pubblico; invero, nella precedente formulazione veniva fatta salva *“la possibilità per il gestore del servizio pubblico, dietro*

1) Legge del 5 agosto 2022, n. 118. Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021.

richiesta dell'utenza non domestica, di riprendere l'erogazione del servizio anche prima della scadenza quinquennale”.

Al quadro delineato, si aggiunge che l'art. 30, comma 5, del D.L. 22 marzo 2021, n. 41¹, convertito con L. 69/2021, ha disposto che la scelta tra il servizio pubblico o il ricorso al mercato privato deve essere comunicata al Comune o al Gestore del servizio pubblico entro il 30 giugno di ogni anno, con valenza dall'anno successivo².

Emergerebbero, quindi, diversi profili critici, legati al mancato coordinamento tra le diverse norme citate. Al riguardo, si pensi alla contraddittorietà delle disposizioni del Testo Unico Ambientale, che vincolano la scelta di servirsi o meno del servizio ad un periodo minimo di due anni con la previsione, con la comunicazione annuale prevista dal DL 41/2021.

*

3.4.1 Sulla possibilità di uscire dal servizio pubblico solo per alcuni rifiuti

Una delle interpretazioni oggetto di aspre censure è quella seguita da alcune amministrazioni comunali sulla base della quale a fronte del nuovo art. 238, co. 10, TUA sia di fatto intervenuto un obbligo per le *utenze non domestiche* di scegliere in blocco se affidarsi al servizio pubblico ovvero se ricorrere al mercato privato.

L'AGCM, infatti, con il parere del 12 settembre 2022 (AS1858) ha rilevato che *“tutte le volte in cui nel territorio in cui operano le UND non fossero attivi soggetti industriali ai quali conferire tutte le frazioni di rifiuto simile all'urbano prodotto, esse sarebbero, di fatto, costrette ad aderire al servizio pubblico, pur in presenza di operatori privati potenzialmente più efficienti per il trattamento di singole tipologie di rifiuto, assicurando, per contro, al gestore del servizio di igiene urbana un'ingiustificata estensione della propria privata.”*

In altri termini, l'Autorità ha ritenuto che perseguendo l'interpretazione data da alcuni Comuni all'articolo 238, comma 10, si correrebbe il rischio di scoraggiare il conferimento di rifiuti recuperabili al di fuori del servizio

1) Decreto-legge del 22 marzo 2021, n. 41. Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 21 maggio 2021, n. 69).

2) Si specifica che solo per il 2021 la scelta doveva essere comunicata entro il 31 maggio con effetto dal 1° gennaio 2022.

pubblico, mortificando la stessa previsione che riconosce la possibilità di scelta in capo alle unità non domestiche.

A sostegno, l'AGCM richiamava:

- quanto previsto dall'Autorità di regolazione per energie, reti e ambiente nel *Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani*, che riconosceva la possibilità per utenze non domestiche di conferire “*in tutto o in parte*” i propri rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico, così da ottenere una riduzione della tariffa;
- la *ratio* delle riforme di cui al D.Lgs. 116/2020. Invero, il decreto di recepimento delle direttive sull'economia circolare da un lato mira ad introdurre una maggiore certezza in ordine alle tipologie di rifiuti prodotti da utenze non domestiche che possono essere gestiti secondo la filiera degli urbani, dall'altro mira ad ampliare lo spettro delle operazioni di gestione dei rifiuti che giustificano una riduzione della TARI dal mero “*riciclo*” al “*recupero*”, così da incentivare tutte le operazioni rientranti nella categoria più ampia.

La pronuncia sopra citata è stata poi ripresa nell'ulteriore parere dell'AGCM del 7 settembre 2023 (AS1912), in cui l'Autorità, sulla scorta delle medesime motivazioni, ha censurato l'interpretazione dell'art. 238, co. 10, TUA, seguita dal Consiglio di Bacino Venezia Ambiente, per la quale l'ambito di applicazione di questa norma sarebbe limitato all'ipotesi di fuoriuscita totale dal servizio pubblico, mentre la riduzione della quota variabile della TARI per il conferimento ad operatori privati di una parte dei propri rifiuti rimarrebbe regolata esclusivamente dall'articolo 1, comma 649, della Legge n. 147/2013.

Resta, pertanto, **ferma la possibilità di conferire al di fuori del servizio pubblico soltanto una parte dei propri rifiuti urbani.**

*

3.4.2 *Sull'avvio a riciclo/recupero*

Una delle ulteriori prassi controverse che ad oggi si verifica è quella che vede riconoscere la *riduzione* della TARI esclusivamente a fronte della dimostrazione **dell'avvio a riciclo** dei rifiuti urbani prodotti dalle *utenze non domestiche* e non, invece, per l'**avvio a recupero**.

Ciò rileva nella misura in cui il *riciclo*, ai sensi **dell'art. 183 TUA**, esclude

alcune attività ricomprese nel più ampio concetto di *recupero*. Ed infatti:

- t) **“recupero”**: 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. **L'allegato C della parte IV** del presente decreto riporta **un elenco non esaustivo di operazioni di recupero**;
- u) **“riciclaggio”**: qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. 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.

Ebbene, la predetta prassi muove dall'applicazione della disciplina sulla *riduzione* come dettata **esclusivamente dall'art. 1, co. 649, della legge TARI**.

Tale ricostruzione risulta però in netto contrasto con quanto precisato dall'ex Ministero della Transizione Ecologica nella **nota n. 37259 del 12 aprile 2021** con riferimento al coordinamento fra l'art. 238, co. 10, TUA e il comma 649 dell'art. 1 della legge 147/2013. Ed invero, nella nota si legge 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.”*

Pertanto, a seguito della **riforma del d.lgs. 116/2020** - e segnatamente dell'introduzione del nuovo art. 238, co. 10, TUA che riconosce l'esclusione dalla TARI per *l'avvio a recupero* della totalità dei rifiuti urbani prodotti dall'utenza non domestica - si deve poter sostenere che **dal 2021 (e cioè a partire dall'entrata in vigore della nuova definizione di rifiuti urbani) la riduzione della quota variabile prevista dalla legge TARI debba essere riferita a qualunque processo di recupero, e non solo (all'avvio) al riciclo.**

In tal senso si esprime l'AGCM, con la segnalazione consultiva del 7 settembre 2023, AS1912 precedentemente richiamata, che interviene sulle modalità applicative dell'art. 238, comma 10, TUA.

In tale circostanza l'Autorità conferma la *ratio* delle modifiche normative, già espresse nel sopramenzionato parere 12 settembre 2022, ed aggiunge che *“in ogni caso, eventuali meccanismi che incentivino l'applicazione della gerarchia dei rifiuti, privilegiando il riciclo rispetto ad altre forme di recupero (in primis il recupero di energia), in un mercato in concorrenza, come quello della gestione dei rifiuti delle UND, dovrebbero applicarsi indipendentemente dalla natura pubblica o privata del gestore e, comunque, in maniera paritaria ad entrambi. Tale obiettivo potrebbe essere raggiunto fornendo, ad esempio, adeguati incentivi alle stesse UND, ad esempio in forma di minore o maggiore detassazione a seconda delle forme di recupero prescelta, a prescindere dalla quantità di rifiuti conferiti agli operatori privati (...)”*.

In merito a quest'ultimo profilo occorre precisare, inoltre, che l'avvio a recupero si perfeziona con la *prima attività di recupero* nella misura in cui il conferimento del rifiuto all'impresa autorizzata al recupero vincola il rifiuto stesso alla predetta filiera, essendo questo necessariamente destinato ad una delle operazioni di recupero finale di cui all'allegato C della parte quarta del TUA (tra cui anche il riciclo). Di conseguenza, quindi, dovrà **considerarsi sufficiente anche l'attestazione da parte dell'impresa che prelevi il rifiuto e provveda alla mera messa in riserva finalizzata al recupero (operazione R13)**, non potendosi per definizione prospettare destinazioni diverse dal recupero finale del rifiuto.

*

3.4.3. Sulla riduzione per i disservizi

Una diversa ipotesi di riduzione TARI è legata non tanto alla dimostrazione di aver avviato a recupero la totalità o una parte dei rifiuti urbani prodotti, bensì in ragione del disservizio reso dal soggetto pubblico a tanto deputato.

È stato già esposto che la TARI è diretta a coprire gli integrali costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, che si sostanziano in spese afferenti a un servizio indivisibile reso a favore della collettività.

Ne consegue, che qualora dovessero verificarsi fenomeni di disservizio, il Legislatore preveda una riduzione della medesima.

Al riguardo, la giurisprudenza¹ ha avuto modo di ribadire – anche se in riferimento alla TARSU – che *“l’omesso svolgimento, da parte del Comune, del servizio di raccolta – sebbene istituito ed attivato – nella zona ove è ubicato l’immobile a disposizione dell’utente comporta non già l’esenzione della tassa, bensì la conseguenza che il tributo è dovuto in misura ridotta”*.

La medesima pronuncia, poi, prosegue chiarendo che a fronte di ciò può escludersi *“che, per ogni esercizio di imposizione annuale, la tassa è dovuta solo se il servizio sia stato esercitato in modo regolare così da consentire al singolo utente di usufruirne pienamente, posto che (...) la tassa è un tributo che il singolo soggetto è tenuto a versare in relazione all’espletamento da parte dell’ente pubblico di un servizio nei confronti della collettività, che da tale servizio riceve un beneficio, e non già in relazione a prestazioni fornite ai singoli utenti, per cui sarebbe (...) contrario al sistema di determinazione del tributo pretendere di condizionare il pagamento al rilievo concreto delle condizioni di fruibilità che del resto, per loro natura, oltre ad essere di difficile identificazione mal si prestano a una valutazione economica idonea a garantire una esatta ripartizione fra gli utenti del costo di gestione”*.

In ordine al profilo normativo, si richiama:

- la legge istitutiva del 2013, che all’art. 1, comma 656, stabilisce: *“la TARI è dovuta nella misura massima del 20 per cento della tariffa, in caso di mancato svolgimento del servizio di gestione dei rifiuti, ovvero di effettuazione dello stesso in grave violazione della disciplina di riferimento, nonché di interruzione del servizio per motivi sindacali o per imprevedibili impedimenti organizzativi che abbiano determinato una situazione riconosciuta dall’autorità sanitaria di danno o pericolo di danno alle persone o all’ambiente”*;
- il successivo comma 657, invece, dispone che *“nelle zone in cui non è effettuata la raccolta, la TARI è dovuta in misura non superiore al 40 per cento della tariffa da determinare, anche in maniera graduale, in relazione alla distanza dal più vicino punto di raccolta rientrante nella zona perimetrata o di fatto servita”*.

In altri termini:

1) Cass. civ., sez. V, sent. dell’11 maggio 2024, n. 11451.

- al fine di ottenere la riduzione dell'80% di cui al comma 656 è necessario che l'autorità sanitaria competente abbia ritenuto sussistere un rischio di pericolo o di danno per la salute;
- in merito alla riduzione prevista al comma 657, invece, la giurisprudenza ritiene che essa sia ammissibile solo se il mancato svolgimento del servizio copra una zona significativamente estesa. Invero, la Cassazione¹ ha avuto modo di chiarire che la riduzione *“spetti per il solo fatto che il servizio di raccolta, pur debitamente istituito e attivato nel perimetro comunale, non venga poi concretamente svolto in una determinata zona del territorio comunale, purché tale zona sia di significativa estensione (...). Per zona, infatti, non può che intendersi un ambito territoriale ove sia ragionevole configurare un omesso servizio, un'area quindi di considerevole estensione che, in mancanza di espresse indicazioni del regolamento comunale, sarà compito del giudice di merito individuare, ponendone come elemento costitutivo e qualificante che la stessa abbia dimensioni tali per cui l'assenza di raccolta renda impossibile la fruizione del servizio tanto da richiedere interventi sostitutivi”*.

Per conseguire tali riduzioni, sarà pertanto necessario presentare un'apposita istanza al Comune territorialmente competente, documentando l'effettivo inadempimento perpetuato dal gestore del servizio e la sussistenza dei presupposti summenzionati e, in caso di diniego, si potrà ricorrere alla Commissione Tributaria Provinciale.

In tal quadro, si rendono necessarie alcune precisazioni, frutto dell'esperienza giurisprudenziale. Invero, la Corte di Cassazione, nella decisione n. 5433/2023², ha ritenuto che *“tali riduzioni siano obbligatorie e che, al verificarsi delle indicate situazioni oggettive che vanno ad incidere sul presupposto impositivo, spettino ope legis, a prescindere cioè da una loro previsione nel regolamento comunale (...).”*

Dalla medesima pronuncia, poi, emerge che incombe sul contribuente l'onere di provare i presupposti normativi necessari per la riduzione.

Infine, la giurisprudenza ha precisato che è irrilevante la sussistenza di un elemento soggettivo che renda la mancata erogazione

1) Cass. civ., sez. VI, ordinanza del 3 febbraio 2022, n. 3355.

2) Cass. civ., sez. V, sent. del 21 febbraio 2023, n. 5433. Nello stesso senso Cass. civ., Sez. V, Sent., 22/01/2024, n. 2146.

soggettivamente imputabile all'amministrazione comunale, posto che la riduzione tariffaria non opera quale risarcimento del danno da mancata raccolta dei rifiuti, né quale sanzione per l'amministrazione comunale inadempiente, bensì al diverso fine di temperare l'imposizione¹.

Al contrario, in assenza dei suesposti presupposti, non sarà possibile ottenere una riduzione del pagamento della TARI in ragione del disservizio.

*

3.4.4. *Sull'illegittimità della fissazione di un tetto per la riduzione della quota variabile*

Come già osservato, il secondo periodo dell'art. 1, comma 649, della L. 147/2013 disciplina il riconoscimento di una riduzione della quota variabile della TARI che sia **proporzionale** alla quantità di rifiuti urbani che l'utenza non domestica dimostri di aver avviato al riciclo [*rectius*: recupero].

Ulteriormente, l'art. 238, comma 10, del D.Lgs. 152/2006 conferma la necessaria proporzionalità tra i rifiuti gestiti in autonomia dalle utenze non domestiche e la riduzione della parte variabile. Infatti, lo stesso prevede l'esclusione della corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità di rifiuti conferiti per le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani e li conferiscono al di fuori del servizio pubblico, dimostrando di averli avviati al recupero.

Risulta dunque chiara, all'interno della normativa attualmente vigente, la presenza di un **principio di necessaria proporzionalità diretta tra i rifiuti gestiti in autonomia dalle utenze e la riduzione della parte variabile della TARI**. Ciò risulta perfettamente coerente con la natura stessa della quota variabile, rapportata alla quantità dei rifiuti prodotti dalla singola utenza e conferiti al servizio pubblico.

Da tale impostazione consegue, inevitabilmente, l'**illegittimità di eventuali limiti percentuali** imposti dai regolamenti comunali sulla riduzione della TARI per i rifiuti urbani di cui il produttore dimostri l'avvio a recupero al di fuori del servizio pubblico.

Diverse sono le pronunce giurisprudenziali che ribadiscono tale principio.

Si fa in primo luogo riferimento alla sentenza TAR Firenze, sez. I, 11

1) Come previsto dalla già citata Cass. civ., sez. VI, ordinanza 3 febbraio 2022, n. 3355.

maggio 2023, n. 457, laddove i Giudici hanno ritenuto censurabile e contraria alle disposizioni di legge vigenti la fissazione di un limite massimo alla riduzione della tariffa suscettibile di alterare il criterio di proporzionalità previsto dal comma 649, art. 1, L. 147/2013, sottolineando che: *“È evidente che le previsioni regolamentari, nella parte in cui introducono dei **limiti tassativi alla riduzione**, finiscono per eludere il criterio della proporzionalità e, ciò, con la conseguenza che gli esercenti risultano onerati, sia del pagamento di un servizio non usufruito che dello smaltimento posto in essere in proprio”*. In senso analogo, seppur più risalente, si segnala l'autorevole pronuncia del Consiglio di Stato del 29 gennaio 2018, n. 585, il quale ha sottolineato che: *“La fattispecie va, dunque, esaminata alla luce della dedotta violazione dell’art. 238, comma 10, del D.Lgs. n. 152/2006, in base al quale: “Alla tariffa è applicato un coefficiente di riduzione proporzionale alle quantità di rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l’attività di recupero dei rifiuti stessi”*.

Come emerge dal tenore letterale della trascritta norma la *“riduzione”* deve essere *“proporzionale”* alla quantità di rifiuti derivanti da utenze non domestiche che il produttore dimostri di aver autoriciclato.

La fissazione di un limite massimo alla riduzione tariffaria, non previsto dal legislatore, altera il criterio di proporzionalità e non è, quindi, consentita”.

Peraltro, nella medesima direzione si è incidentalmente espressa anche la giurisdizione tributaria. Il riferimento corre alla sentenza a Cassazione Civile, Sez. V, 24 febbraio 2023, n. 5786, in cui si legge che: *“La disciplina nazionale, nel prevedere riduzioni della quota variabile del tributo proporzionali alle quantità di rifiuti speciali assimilati che il produttore dimostra di aver avviato al **riciclo non fa alcun cenno alla eventuale possibile introduzione di un limite a tale riduzione, che deve ritenersi esclusa, in quanto inevitabilmente altererebbe il criterio di proporzionalità, previsto dal legislatore statale e vincolante per gli enti locali**”*¹.

In forza di tale giurisprudenza **risulta quindi ancor più evidente l’illegittimità di un tetto alla riduzione della quota variabile in caso di**

1) Nello stesso senso può essere citato il T.A.R. Abruzzo L'Aquila, Sez. I, Sent., 30/01/2024, n. 58.

avvio a recupero al di fuori del servizio pubblico dei rifiuti urbani, in quanto inevitabilmente in contrasto con il principio di proporzionalità previsto dalla legge per tale tipologia di agevolazione.

*

3.4.5. Sulle comunicazioni e documentazione da presentare

A fronte di quanto sopra osservato in merito al coordinamento tra l'art. 238, co. 10, TUA e l'art. 1, co. 649, della l. 147/2013, la **documentazione che l'utenza non domestica dovrà presentare ai fini della riduzione della quota variabile** è la seguente:

- i. entro il 30 giugno di ogni anno, **comunicazione ex art. 238, co. 10, TUA** della scelta di *avviare a recupero* i propri rifiuti urbani tramite loro conferimento ad un operatore privato per un periodo non inferiore a due anni;
- ii. entro il 31 gennaio di ciascun anno (o il diverso termine più ampio previsto) idonea **documentazione attestante la quantità di rifiuti effettivamente avviata a recupero** nell'anno solare precedente.

L'*utenza non domestica* avrà diritto ad una riduzione della *quota variabile proporzionale* al quantitativo di rifiuti urbani che ha dimostrato, in tal modo, di aver *avviato a recupero*.

Per quanto concerne la documentazione **sub (ii)**, importanti indicazioni sono date da ARERA all'interno del *Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani* di cui alla **deliberazione n. 15 del 18 gennaio 2022**¹.

Nel documento viene previsto che le **utenze non domestiche** che conferiscono "**in tutto o in parte**" i propri rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico, "**ai fini della esenzione ovvero della riduzione**" della *quota variabile*, presentano **entro il 31 gennaio** di ciascun anno – o il diverso termine più ampio previsto – "**al gestore dell'attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti idonea documentazione attestante le quantità di rifiuti effettivamente avviate a recupero o a riciclo nell'anno**

1) L'obiettivo del provvedimento è quello di introdurre "un set di obblighi di qualità contrattuale e tecnica, minimi ed omogenei per tutte le gestioni, affiancati da indicatori di qualità e relativi standard generali differenziati per Schemi regolatori, individuati in relazione al livello qualitativo effettivo di partenza garantito agli utenti nelle diverse gestioni."

solare precedente". Tale documentazione "deve essere presentata esclusivamente a mezzo di posta elettronica certificata o di altro strumento telematico in grado di assicurare, la certezza e la verificabilità dell'avvenuto scambio di dati, e deve contenere almeno le seguenti informazioni:

- a) i dati identificativi dell'utente, tra i quali: denominazione societaria o dell'ente titolare dell'utenza, partita IVA o codice fiscale per i soggetti privi di partita IVA codice utente;
- b) il recapito postale e l'indirizzo di posta elettronica certificata dell'utente;
- c) i dati identificativi dell'utenza: codice utenza, indirizzo e dati catastali dell'immobile, tipologia di attività svolta;
- d) i dati sui quantitativi di rifiuti complessivamente prodotti, suddivisi per frazione merceologica;
- e) i dati sui quantitativi di rifiuti, suddivisi per frazione merceologica, effettivamente avviati a recupero o riciclo al di fuori del servizio pubblico con riferimento all'anno precedente, quali risultanti dalla/e attestazione/i rilasciata/e dal/i soggetto/i che effettua/no l'attività di recupero o riciclo dei rifiuti stessi che devono essere allegata alla documentazione presentata;
- f) i dati identificativi dell'impianto/degli impianti di recupero o riciclo cui sono stati conferiti tali rifiuti (denominazione o ragione sociale, partita IVA o codice fiscale, localizzazione, attività svolta)."

Entro sessanta giorni lavorativi dalla data di ricevimento di questa documentazione, il gestore dell'attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti comunica l'esito della verifica all'utente.

La legge TARI non prevede specifiche in merito alla modalità tramite cui viene riconosciuta la *riduzione*. Di regola essa opera mediante compensazione alla prima scadenza utile oppure corrisposta tramite autonomo accredito.

APPENDICE

FAC-SIMILE COMUNICAZIONE DETASSAZIONE TARI

DA METTERE SU CARTA INTESTATA DELL'IMPRESA

ATTESTAZIONE DI AVVIO A RECUPERO DEI RIFIUTI PRODOTTI NEL _____

La sottoscritta impresa _____, con sede legale
in _____, Via _____ n. _____
P.IVA _____ e C.F. _____,
legalmente rappresentata da _____

DICHIARA

di svolgere l'attività di recupero di rifiuti presso l'impianto sito in _____ (INSERIRE
INDIRIZZO IMPIANTO), operante con autorizzazione _____ (INSERIRE
ESTREMI AUTORIZZAZIONE IMPIANTO) e che è in essere un contratto con l'im-
presa di seguito indicata, per l'avvio al recupero dei rifiuti da essa prodotti.

Ragione sociale del produttore del rifiuto	
Codice fiscale	
Unità Locale	

Che i rifiuti, per cui è stato svolto il servizio oggetto del citato contratto, corrispondono
ai CER e alle quantità riportate nella tabella seguente e sono stati avviati ad opera-
zione di recupero (Allegato C Parte IV Dlgs 152/06).

CER	QUANTITA' ANNUA (KG)	OPERAZIONE DI RE- CUPERO

___ LUOGO ___ DATA ___

TIMBRO E FIRMA DEL LEGALE RAPPRESENTANTE

**FAC-SIMILE COMUNICAZIONE UTENZA NON DOMESTICA
DI FUORIUSCITA DAL SERVIZIO PUBBLICO**

DA METTERE SU CARTA INTESTATA DELL'IMPRESA
(UTENZA NON DOMESTICA)

Spett.le

Comune di _____

pec: _____

Gestore Pubblico del Servizio di Raccolta

pec: _____

**OGGETTO: Affidamento di rifiuti di cui all'articolo 183, comma 1, lettera b-ter),
punto 2) ad un operatore privato**

La sottoscritta impresa _____, con sede legale in
_____, Via _____ n. _____ e unità locale ubi-
cata in _____, Via _____ n. _____, P.IVA e
C.F. _____,
legalmente rappresentata da Sig./Sig.ra _____,

*con riferimento agli artt. 198 c. 2-bis e 238 c. 10 del D.Lgs. 152/2006, così come mo-
dificato dal D.Lgs. n°116 del 03/09/2020, che prevedono la facoltà per le utenze non
domestiche che producono rifiuti simili ai rifiuti domestici di cui all'art.183, comma 1
lett.b-ter punto 2, di conferirli al di fuori del servizio pubblico;*

COMUNICA CHE

- intende avviare a recupero i propri rifiuti simili ai rifiuti domestici di cui all'art. 183, co. 1, lett. b-ter), punto 2, del D.Lgs. 152/2006, specificati in allegato alla presente, al di fuori del servizio pubblico, affidandone la gestione ad idoneo soggetto privato dotato delle autorizzazioni previste dalla normativa vigente.

ALLEGA

- Elenco rifiuti simili ai rifiuti domestici che si stimano saranno conferiti e avviati a recupero al di fuori del servizio pubblico (i quantitativi sono indicativi e stimati in base alle informazioni ad oggi disponibili);
- Copia del documento d'identità del firmatario.

___LUOGO___ DATA___

TIMBRO E FIRMA DEL LEGALE RAPPRESENTANTE

Rifiuti di cui all'articolo 183, comma 1, lettera b-ter), punto 2) - simili per natura e composizione ai rifiuti domestici come indicati nell'allegato L-*quater* del D.lgs 152/06 - che si stimano saranno conferiti e avviati a recupero al di fuori del servizio pubblico.

barrare	DESCRIZIONE	EER	Quantità stimata (INSERIRE ANNO) (kg)
	Rifiuti biodegradabili di cucine e mense	200108	
	Rifiuti biodegradabili	200201	
	Rifiuti dei mercati	200302	
	Imballaggi in carta e cartone	150101	
	Carta e cartone	200101	
	Imballaggi in plastica	150102	
	Plastica	200139	
	Imballaggi in legno	150103	
	Legno, diverso da quello di cui alla voce 200137*	200138	
	Imballaggi metallici	150104	
	Metallo	200140	
	Imballaggi materiali compositi	150105	
	Imballaggi in materiali misti	150106	
	Imballaggi in vetro	150107	
	Vetro	200102	
	Imballaggi in materia tessile	150109	
	Abbigliamento	200110	
	Prodotti tessili	200111	
	Toner per stampa esauriti diversi da quelli di cui alla voce 080317*	080318	
	Rifiuti ingombranti	200307	
	Vernici, inchiostri, adesivi e resine diversi da quelli di cui alla voce 200127	200128	
	Detergenti diversi da quelli di cui alla voce 200129*	200130	
	Altri rifiuti non biodegradabili	200203	
	Rifiuti urbani indifferenziati	200301	

N.B. barrare nella prima colonna a sinistra i rifiuti prodotti e riportare nell'ultima colonna a destra le quantità stimate da avviare al di fuori del servizio pubblico.

Finito di stampare in gennaio 2025

Proprietà letteraria e tutti i diritti riservati. La struttura ed il contenuto del presente prontuario non possono essere riprodotti, neppure parzialmente, salvo espressa autorizzazione. Benché si sia curata con la massima attenzione la preparazione della presente guida, si declina ogni responsabilità per possibili errori od omissioni, nonché per eventuali danni derivanti dall'uso delle informazioni ivi contenute