



CONFINDUSTRIA

Circolare DLGS n. 116 del 2020

Osservazioni

2 marzo 2021

Premessa

Con il presente documento Confindustria intende fornire il proprio contributo, a titolo collaborativo, alla predisposizione della circolare interpretativa inviata dalla DG Economia Circolare del Ministero della transizione ecologica (MITE) il giorno 23 febbraio, come concordato nella riunione che si è svolta nella medesima data tra MITE, MEF, ANCI e CONFINDUSTRIA.

La circolare interpretativa riguarda le novità introdotte dal DLGS n. 116 del 2020 in materia di classificazione dei rifiuti, su cui si ritengono opportuni chiarimenti per gli operatori economici alla luce delle importanti novità che sono state introdotte dal legislatore.

In risposta alla richiesta di far pervenire commenti e proposte alla bozza di Circolare interpretativa in commento, preliminarmente all'analisi delle singole previsioni ivi contenute, è opportuno ricordare come le modifiche introdotte dal DLGS n. 116 del 2020 al c.d. "Codice dell'Ambiente" (DLGS n. 152 del 2006) e, più segnatamente, alla Parte IV del suddetto provvedimento, derivano dall'obbligo di recepimento da parte del legislatore italiano delle disposizioni dettate dalle Direttive europee n. 851/2018 e n. 852/2018 in materia di rifiuti, imballaggi e rifiuti di imballaggio (c.d. "*Disciplina Unionale*").

A questo proposito, è utile richiamare anche la relazione di accompagnamento al DLGS. n. 116 del 2020, dove si precisa, in particolare, che *"in ordine alla nuova definizione di rifiuti urbani è stato necessario introdurre alcuni punti specifici al fine di chiarire che gli stessi non includono i rifiuti della produzione e che la definizione stessa rileva ai fini degli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio ma non pregiudica la ripartizione delle responsabilità in materia di gestione dei rifiuti tra gli attori pubblici e privati (i chiarimenti, oltre ad essere direttamente discendenti dalla Direttiva 2018/851 sono stati espressamente richiesti in sede di consultazione con le commissioni di Camera e Senato)"*.

Dunque, gli stessi lavori preparatori del decreto legislativo *de quo* certificano che la nuova definizione di rifiuti urbani è stata predisposta per adeguare il nostro ordinamento alle nuove norme europee e che, su questo specifico punto, lo stesso Parlamento, con i pareri delle competenti Commissioni di Camera e Senato, hanno indicato, tra le altre cose, di escludere espressamente dall'elenco delle attività idonee a produrre rifiuti urbani le attività industriali. Pertanto, qualsivoglia considerazione e conseguente interpretazione in merito alla nuova disciplina deve necessariamente essere fatta alla luce e nel pieno rispetto delle indicazioni del Parlamento e delle norme europee e, più in particolare, della Disciplina Unionale, la quale ha chiaramente cristallizzato il principio riguardante la *summa divisio* tra rifiuti urbani e rifiuti della produzione stabilendo l'esigenza primaria, a carico degli Stati membri, di **escludere i rifiuti prodotti dalle attività industriali localizzate all'interno dell'Unione Europea all'ambito di applicazione della nozione di rifiuti urbani.**

Infatti, si prevede espressamente che: **"i rifiuti della produzione, dell'agricoltura, della silvicoltura, della pesca, della costruzione e demolizione, delle fosse settiche, delle reti fognarie e degli impianti di trattamento, e dei veicoli fuori uso sono esclusi dall'ambito di applicazione della nozione di rifiuti urbani."**

A questo proposito, giova ribadire che la definizione di rifiuti urbani di cui all'articolo 183, comma 1, lett. b-ter), punto 2, del Codice dell'ambiente non lascia spazio a dubbi. Infatti, la norma prevede espressamente che sono rifiuti urbani, tra gli altri, i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'allegato L-*quater* prodotti dalle attività riportate nell'allegato L-*quinquies* del Codice stesso.

Il legislatore, pertanto, ha espressamente stabilito che solo le attività indicate nell'allegato L-*quinquies* alla parte IV del Codice possono produrre rifiuti urbani e tra queste attività non figurano le attività industriali. Questa conclusione è vera anche guardando alla clausola di chiusura dell'allegato *de qua*, in base al quale 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 analoghe". Le attività industriali non sono analoghe a nessuna delle attività contemplate dall'allegato.

Ciò è perfettamente in linea con quanto previsto anche dall'articolo 184, comma 3, lett. c), del Codice, in base al quale sono rifiuti speciali, tra gli altri, i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali se diversi dai rifiuti urbani. Questa previsione è da intendersi come clausola di coordinamento e chiusura per la classificazione dei rifiuti speciali industriali e non vuol dire che le lavorazioni industriali possono produrre rifiuti urbani, ma vuol dire che nell'ambito delle stesse i rifiuti prodotti sono sempre speciali ma rimane fermo quanto previsto dalla disciplina delle attività che ai sensi dell'allegato L-*quinquies* producono rifiuti urbani (es. bar).

A questo proposito è opportuna una specifica riflessione sulle attività di stoccaggio e conservazione di materie prime o di prodotti, intermedi o finali. Queste sono solo fasi integranti delle lavorazioni industriali, per tutelare l'ambiente, la salute di lavoratori e consumatori e la qualità attraverso la salvaguardia delle materie in ingresso o delle caratteristiche dei prodotti prima della loro immissione sul mercato. Le considerazioni sin qui svolte spiegano anche la mancata approvazione, in sede di conversione in legge del DL n. 183/2020 (c.d. "Proroghe") – approvato definitivamente dal Senato lo scorso 25 febbraio – di una serie di emendamenti volta a prorogare al 1° gennaio 2022 le disposizioni relative alla nuova definizione di rifiuto urbano prevista dal DLGS n. 116 del 2020. Più in dettaglio, tali emendamenti prevedevano una proroga al 1° gennaio 2022 per la disposizione di cui al comma 5 dell'articolo 6 del DLGS n. 116 del 2020, a mente della quale, al fine di consentire ai soggetti affidatari del servizio di gestione dei rifiuti il graduale adeguamento operativo delle attività alla definizione di rifiuto urbano, le disposizioni di cui agli articoli 183, comma 1, lettera b-ter) e 184, comma 2 e agli allegati L-*quater* e L-*quinquies*, introdotte col suddetto provvedimento, si applicano a partire dal 1° gennaio 2021.

Tuttavia, tali proposte non sono state recepite all'interno della legge di conversione del DL "Proroghe", proprio in ragione della superiore necessità di garantire l'attuazione del principio di effettività del diritto europeo.

Per le medesime ragioni crediamo che la nuova definizione di "rifiuto urbano" - che esclude le attività industriali con capannoni dall'elenco delle attività economiche suscettibili di produrre rifiuti urbani dall'Allegato L-*quinquies* alla Parte IV del Codice dell'Ambiente, in vigore dallo scorso 26 settembre, proprio in virtù delle modifiche apportate dal DLGS n. 116 del 2020 - debba trovare immediata applicazione nel nostro Paese dal 1° gennaio 2021 per non incorrere in una potenziale violazione del diritto europeo.

Anche l'intervento operato dal legislatore italiano di soppressione del potere regolamentare del Ministero dell'Ambiente di determinare i criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani e dei Comuni di assimilare i rifiuti speciali prodotti dalle attività industriali ai rifiuti urbani, risponde agli obblighi comunitari di dare facoltà alle imprese industriali europee (francesi, tedesche ed italiane) di scegliere liberamente i soggetti pubblici o privati cui affidare la gestione e lo smaltimento dei propri rifiuti speciali non pericolosi, in regime di concorrenza perfetta, nel pieno rispetto della normativa ambientale.

Per effetto delle citate modifiche normative, come vedremo di seguito, riteniamo che non sorga più alcun dubbio sul fatto che le imprese industriali, produttrici di rifiuti speciali non più assimilabili, debbano essere escluse dall'assoggettamento al prelievo locale sui rifiuti urbani (TARI), destinato alla copertura del servizio comunale di gestione dei rifiuti urbani, superando le applicazioni disomogenee sul territorio nazionale verificatesi negli anni passati (es. esclusione dalla TARI della sola cd "superficie ombra" delle aree di lavorazione industriale, ovvero esclusione dei soli magazzini funzionalmente ed esclusivamente collegati alle attività industriali).

Proposte di modifica del testo della circolare

Testo originale	Modifiche proposte	Osservazioni Confindustria
<p>Quadro normativo di riferimento</p> <p>In particolare, il D. Lgs. n. 116 del 2020 è intervenuto su:</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'art. 183 del TUA, introducendo al comma 1, lett. b-ter), la definizione di “rifiuti urbani”, uniformandola a quella comunitaria e individuando al punto 2 i rifiuti provenienti da altre fonti simili per natura e composizione ai rifiuti domestici, che comporta come conseguenza il <u>venir meno dei cosiddetti “rifiuti assimilati”</u>; • l'art. 184 del TUA che riguarda la classificazione dei rifiuti; • l'art. 198 del TUA che, con l’abrogazione della lettera g), del comma 2, fa venire meno il potere dei comuni di regolamentare l’assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, operando quindi un’assimilazione ex lege uniforme su tutto il territorio nazionale, proprio in osservanza alla nuova definizione di rifiuto urbano di matrice comunitaria. <p>Il comma 2-bis dello stesso art. 198 dispone che le utenze non domestiche possono conferire al di</p>	<p>Quadro normativo di riferimento</p> <p>In particolare, il D. Lgs. n. 116 del 2020 è intervenuto su:</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'art. 183 del TUA, introducendo al comma 1, lett. b-ter), la definizione di “rifiuti urbani”, uniformandola a quella comunitaria e individuando al punto 2 i rifiuti provenienti da altre fonti simili per natura e composizione ai rifiuti domestici, che comporta come conseguenza il <u>venir meno dei cosiddetti “rifiuti assimilati”</u>; • l'art. 184 del TUA che riguarda la classificazione dei rifiuti; • l'art. 198 del TUA che, con l’abrogazione della lettera g), del comma 2, fa venire meno il potere dei comuni di regolamentare l’assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani. operando quindi un’assimilazione ex lege uniforme su tutto il territorio nazionale, proprio in osservanza alla nuova definizione di rifiuto urbano di matrice comunitaria. <p>Il comma 2-bis dello stesso art. 198 dispone che <u>le utenze non domestiche produttrici di rifiuti urbani</u> possono conferire al di fuori del servizio</p>	<p><i>Come anticipato in premessa e richiamato dalla medesima circolare in commento, riteniamo che l’abrogazione della lettera g) del comma 2 dell’art. 198 del TUA debba essere interpretata alla luce della nuova definizione “comunitaria” di rifiuto urbano di cui all’art. 183, di cui al comma 1, lettera b-ter del TUA.</i></p> <p><i>Tale disposizione precisa che:</i></p> <p><i>“2. i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell’allegato L-quater <u>prodotti dalle attività riportate nell’allegato L-quinquies”</u></i></p> <p><i>Pertanto, le attività industriali con capannoni, non riportate nell’allegato L-quinquies, non sono in nessun caso suscettibili di produrre rifiuti urbani.</i></p> <p><i>Di conseguenza, contrariamente a quanto riportato nel passaggio della circolare evidenziato, il legislatore non ha voluto eliminare i limiti quantitativi del potere dei comuni nell’assimilazione dei rifiuti speciali non pericolosi agli urbani, bensì ha privato i comuni del loro potere di assimilazione escludendo a titolo definitivo i rifiuti speciali dalla esclusiva pubblica.</i></p> <p><i>Ciò consente di superare le criticità sorte in passato a causa dell’assenza di una disciplina statale che dettasse i limiti del potere/dovere dei comuni di assimilazione per qualità e quantità dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, di cui al DLGS n. 152 del 2006 (c.d. Codice dell’Ambiente).</i></p> <p><i>Merita sottolineare come - anche in assenza dei decreti attuativi - i comuni avrebbero comunque dovuto procedere con l’individuazione dei criteri quantitativi, come stabilito dalla Corte di Cassazione che ha ritenuto illegittima una delibera comunale di</i></p>

<p>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;</p> <p>[..]</p>	<p>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;</p>	<p><i>assimilazione che non indichi i predetti criteri (sentenza n. 9631/2012).</i></p> <p><i>La modifica apportata al comma 198 ci riporta a quanto stabilito dalla disciplina attuativa del DPR n. 915/1982 (deliberazione del Comitato interministeriale del 27 luglio 1984), concernente l'attuazione della direttiva CEE n. 75/442 relative ai rifiuti.</i></p> <p><i>Tale deliberazione precisava che i residui provenienti da lavorazioni industriali erano qualificati come rifiuti speciali non assimilabili per definizione, in quanto il produttore era obbligato a rispettare la relativa disciplina di smaltimento e di recupero tramite soggetti privati autorizzati, salvo la possibilità di smaltirli presso il servizio pubblico, a fronte di un rapporto contrattuale privatistico.</i></p> <p><i>Infine, si introduce un ulteriore comma all'articolo 198 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 (comma 2-bis).</i></p> <p><i>Tale attestazione non è richiesta per le attività industriali con capannoni, in quanto escluse come voce dall'Allegato L-quinquies.</i></p>
<p><i>A) Determinazione delle tariffe TARI e della tariffa corrispettiva.</i></p> <p>Al fine di garantire una ordinata rappresentazione circa l'affidamento al servizio pubblico della raccolta di rifiuti urbani da parte di attività produttive, l'utente produttore è tenuto a comunicare formalmente all'ente gestore di ambito ottimale, ove costituito ed operante,</p>		<p><i>È evidente che così come concepita, la comunicazione (entro il 30 giugno dell'esercizio precedente all'anno di riferimento) della scelta di avvalersi o meno del servizio pubblico di raccolta non può che riguardare le comunicazioni che saranno operate a valere sul 2022.</i></p> <p><i>Manca, dunque, una disciplina transitoria applicabile all'anno in corso.</i></p>

<p>ovvero al Comune di appartenenza la scelta di avvalersi o meno del servizio pubblico di raccolta, entro il 30 giugno dell'esercizio precedente all'anno di riferimento. La comunicazione, relativa alla scelta di affidarsi ad un gestore alternativo a quello del servizio pubblico, deve riportare le tipologie e le quantità dei rifiuti urbani prodotti oggetto di avvio al recupero.</p>		
<p><i>C) Locali ove si producono rifiuti "urbani" con riferimento alle diverse categorie di utenza ed in particolare alla categoria 20 (attività industriali).</i></p> <p>Occorre brevemente ricordare che l'<u>Allegato L-quinquies</u> al D. Lgs. n. 116 del 2020 contiene l'elenco delle attività che producono rifiuti urbani e che in esso non sono ricomprese le "<u>Attività industriali con capannoni di produzione</u>". Ciò potrebbe condurre alla conclusione che questi ultimi diano luogo solo alla produzione di rifiuti speciali. Tuttavia, l'art. 184 del TUA definisce "<i>speciali</i>" i rifiuti delle lavorazioni industriali, <u>se diversi dai rifiuti urbani</u>, per cui appare evidente che le attività industriali sono produttive sia di rifiuti urbani che di quelli speciali. Ciò comporta che:</p>	<p><i>C) <u>Esclusione dei rifiuti di produzione dalla nozione di rifiuti "urbani" prevista dalla Direttiva 2018/851/UE, e dal Dlgs n. 116/2020</u></i></p> <p>Occorre brevemente ricordare che l'<u>Allegato L-quinquies</u> al D. Lgs. n. 116 del 2020 contiene l'elenco delle attività che producono rifiuti urbani e che in esso non sono ricomprese le "<u>Attività industriali con capannoni di produzione</u>". Ciò potrebbe condurre alla conclusione che questi ultimi diano luogo solo alla produzione di rifiuti speciali. Tuttavia, l'art. 184 del TUA definisce "<i>speciali</i>" i rifiuti delle lavorazioni industriali, <u>se diversi dai rifiuti urbani</u>, per cui appare evidente che le attività industriali sono produttive sia di rifiuti urbani che di quelli speciali. Ciò comporta che:</p>	<p><i>Come riporta correttamente anche la Circolare in commento, l'Allegato L-quinquies non ricomprende più le "attività industriali con capannoni di produzione", ciò in ragione della necessità di uniformarsi al dettato europeo che, come precedentemente detto, esclude i rifiuti della produzione dall'ambito di applicazione della nozione di rifiuti urbani. Tale modifica è stata operata dall'articolo 8, comma 8 del DLGS n. 116/2020 che, appunto, ha inserito un nuovo allegato. Il richiamo, quindi, alla categoria 20 (attività industriali) risulta, allo stato, non presente nella normativa vigente.</i></p> <p><i>L'Allegato L-quinquies, infine, riporta in calce all'elenco la precisazione per cui: "Attività non elencate, ma ad esse simili per loro natura e per tipologia di rifiuti prodotti, si considerano comprese nel punto a cui sono analoghe."</i></p> <p><i>Con esplicito riguardo a tale disposizione, occorre chiarire che il riferimento che il legislatore ha inteso effettuare è in relazione alle attività, non anche ai locali della produzione. Pertanto, qualsivoglia interpretazione in tal senso, corre il rischio di snaturare la norma e la volontà del legislatore – nazionale ed europeo – che, con tale previsione, ha inteso introdurre una clausola di chiusura con riguardo a tutta una serie di attività che, in futuro, potranno dirsi</i></p>

<ul style="list-style-type: none"> • le superfici dove avviene la lavorazione industriale sono escluse dall'applicazione dei prelievi sui rifiuti; • ai sensi dell'art. 1, comma 649 della legge n. 147 del 2013 sono esclusi i magazzini di materie prime e di merci funzionalmente ed esclusivamente collegati all'esercizio di attività produttive di rifiuti speciali; • continuano, invece, ad applicarsi i prelievi sui rifiuti, sia per la quota fissa che variabile, per le superfici produttive di rifiuti urbani, come, ad esempio, mense, uffici, servizi, depositi o magazzini che non sono funzionalmente collegati alle attività produttive di rifiuti speciali; • resta dovuta solo la quota fissa laddove l'utenza non domestica che svolge, ad esempio, un'attività di tipo industriale, scelga di conferire i rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico, poiché il comma 649 come innanzi interpretato prevede l'esclusione della sola componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti e cioè della parte variabile. 	<ul style="list-style-type: none"> • le superfici dove avviene la lavorazione industriale sono escluse dall'applicazione dei prelievi sui rifiuti; • ai sensi dell'art. 1, comma 649 della legge n. 147 del 2013 sono esclusi i magazzini di materie prime e di merci funzionalmente ed esclusivamente collegati all'esercizio di attività produttive di rifiuti speciali; • continuano, invece, ad applicarsi i prelievi sui rifiuti, sia per la quota fissa che variabile, per le superfici produttive di rifiuti urbani, come, ad esempio, mense, uffici, servizi, depositi o magazzini che non sono funzionalmente collegati alle attività produttive di rifiuti speciali; • resta dovuta solo la quota fissa laddove l'utenza non domestica che svolge, ad esempio, un'attività di tipo industriale, scelga di conferire i rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico, poiché il comma 649 come innanzi interpretato prevede l'esclusione della sola componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti e cioè della parte variabile. 	<p><i>integrate “per loro natura e per tipologia di rifiuti prodotti” a quelle già espressamente richiamate nell’Allegato.</i></p> <p><i>A tale proposito, la Circolare richiama l’articolo 184 del Codice dell’Ambiente, affermando che esso “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.”</i></p> <p><i>Fermo restando che non si discute la lettera della citata disposizione per cui, potenzialmente, l’attività industriale, in senso ampio, è suscettibile di produrre rifiuti urbani, esclusivamente nell’ambito di quelle attività espressamente richiamate dall’Allegato L-quinquies che sono parallele allo svolgimento dell’attività industriale strictu sensu (ad es. mense e bar), si ritiene che l’estensione a talune altre attività, quali i magazzini, effettuata dalla Circolare, tradisca il senso della clausola di chiusura precedentemente richiamata, laddove un loro assorbimento nell’elenco delle attività di cui all’Allegato L-quinquies risulterebbe forzato e illegittimo.</i></p> <p><i>Pertanto, la differenziazione operata con riguardo alla categoria dei magazzini rappresenterebbe un passo indietro rispetto al precedente intervento in materia del Dipartimento delle Finanze (risoluzione n. 2/DF del 9 dicembre 2014). In quella sede, al fine di dipanare i dubbi sui limiti entro cui i comuni potevano esercitare i loro poteri, l’Amministrazione aveva precisato che il divieto di assimilazione dei rifiuti speciali prodotti nelle aree di lavorazione industriale doveva valere anche per i magazzini intermedi di produzione e di stoccaggio dei prodotti finiti, nonché per le aree scoperte asservite al ciclo produttivo. Ciò lasciava, quindi, ai comuni solo la possibilità di prevedere ulteriori ipotesi di esclusione dalla TARI per le aree destinate alla produzione di rifiuti speciali non assimilabili.</i></p>
--	--	--

		<p><i>Come noto alcuni comuni hanno cercato di limitare la portata di tale risoluzione sostenendo che l'esclusione dei magazzini industriali era limitata alle materie prime e alle merci che appartengono "merceologicamente" alle materie non assimilabili con regolamento comunale, visto che il loro impiego nel processo produttivo determina comunque la produzione di rifiuti speciali non assimilabili.</i></p> <p><i>Tale tesi appariva fortemente discutibile posto che lo scopo primario dell'attività industriale è quello di ricavare un profitto dalla vendita di prodotti finiti sul mercato, non quello di generare rifiuti urbani. Inoltre, con specifico riguardo ai cd "scarti di lavorazione", occorre precisare che, spesso, nella prassi essi corrispondono alla definizione giuridica di "sottoprodotto", ai sensi dell'art. 184-bis del Codice dell'Ambiente, per cui non possono in alcun modo essere assimilati ai rifiuti e al conseguente trattamento, anche fiscale. I sottoprodotti, infatti, sono sostanze o oggetti, e mai rifiuti ai sensi dell'art. 183 del Codice, se soddisfano una serie di condizioni elencate puntualmente dal comma 1 dell'art. 184-bis, tra le quali rientra anche quella per cui la sostanza o oggetto (lo scarto) può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale (lett. c), ossia un trattamento ordinario effettuato su materiali già presenti nel ciclo produttivo. Ciò porta a concludere nel senso che uno "scarto di lavorazione", ossia un sottoprodotto, non può mai essere assimilato al "rifiuto", costituendo, al contrario, un bene a tutti gli effetti il cui utilizzo, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi, è esplicitamente previsto dalla legge.</i></p> <p><i>Secondo altra tesi la risoluzione ministeriale doveva essere interpretata nel senso che ogni singolo comune poteva dettare i propri criteri per ritenere i magazzini "funzionalmente ed esclusivamente collegati alle attività produttive".</i></p> <p><i>Il risultato di tale interpretazione è stato quello di una applicazione disomogenea della risoluzione ministeriale sulla TARI sul territorio</i></p>
--	--	---

		<p><i>nazionale, esattamente l'opposto rispetto alla finalità dell'intervento operato dal Dipartimento delle finanze con la risoluzione n. 2/DF, vale a dire dare certezze ai contribuenti a prescindere dal comune di residenza.</i></p> <p><i>Merita sottolineare come la Corte di Cassazione in alcune pronunce (sentenza n. 12979/2019) abbia fornito la corretta interpretazione del termine "collegamento funzionale ed esclusivo alle attività produttive", precisando che il requisito della pertinenzialità (la locazione del magazzino nella medesima area dello stabilimento industriale) fosse un elemento fondamentale per attestare l'accessorietà funzionale ai locali produttivi.</i></p> <p><i>La circolare in commento, invece, non aggiunge nulla per risolvere tali criticità, confermando le medesime conclusioni cui era giunta il Dipartimento delle Finanze sulla base della nozione di rifiuto urbano, che però era antecedente alle modifiche apportate dal DL n. 116/2020.</i></p> <p><i>Se questa fosse l'interpretazione finale accolta nella circolare in commento non si comprenderebbero le ragioni dell'intervento del legislatore, né, soprattutto, come la normativa italiana possa ritenersi conforme al principio di comunitario che afferma l'esclusione dei rifiuti della produzione dalla nozione di rifiuto urbano.</i></p> <p><i>In realtà, gli unici rifiuti suscettibili di essere prodotti nei magazzini connessi alle attività industriali, nel rispetto delle norme sulla sicurezza sui luoghi di lavoro, sono gli imballaggi terziari.</i></p> <p><i>Peraltro, come chiarito dalla Corte di Cassazione in un recente pronunciamento del 2018 (Cass. civ. Sez. V Sent., 02/03/2018, n. 4960) "(...) i rifiuti degli imballaggi terziari e degli imballaggi secondari, ove non sia stata attivata la raccolta differenziata, non possono essere assimilati ai rifiuti solidi urbani, ma sono assoggettati ad una specifica disciplina che prevede il divieto di immissione nel normale circuito di raccolta dei rifiuti urbani, con la conseguenza che i regolamenti comunali che abbiano proceduto a</i></p>
--	--	---

		<p><i>tale assimilazione, avvalendosi dell'art. 21, comma 2, lett. g, del DLGS. n. 22 del 1997.”</i></p> <p><i>La sostanziale novità introdotta dal DL n. 116/2020, quindi, è proprio l'esclusione del potere dei comuni di assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani disposto dal DLGS n. 116/2020, in conformità alla disciplina comunitaria, che comporta come <u>non sia più possibile per i comuni ricomprendere i rifiuti di imballaggi terziari nel servizio pubblico (e quindi assoggettare alla TARI i magazzini riferibili alle attività industriali).</u></i></p> <p><i>Giova ricordare, a ulteriore supporto, che, nell'ambito dei principi che regolano la responsabilità estesa del produttore, <u>i produttori e gli utilizzatori di imballaggi partecipano al Consorzio CONAI</u> e, attraverso il pagamento del contributo ambientale (CAC), concorrono al finanziamento del medesimo Consorzio che, proprio attraverso il contributo, ripartisce tra i produttori e utilizzatori il costo per i maggiori oneri della raccolta differenziata, per il riciclaggio e per il recupero dei rifiuti di imballaggio. Il CONAI, infatti, determina e pone a carico dei consorziati, con le modalità individuate dallo Statuto, in base alle utilizzazioni e ai criteri stabiliti per legge, il contributo del CAC. Più in dettaglio, secondo quanto previsto dal comma 8 dell'articolo 224 del Codice dell'Ambiente, il contributo ambientale del CONAI è utilizzato in via prioritaria per il ritiro degli imballaggi primari o comunque conferiti al servizio pubblico e, in via accessoria, per l'organizzazione dei sistemi di raccolta, recupero e riciclaggio dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari.</i></p> <p><i>Da ciò emerge come, con riferimento anche agli imballaggi terziari, gli operatori già versino al Consorzio un contributo – la cui ratio risiede nel raggiungimento degli obiettivi globali di recupero e riciclaggio e di coordinamento dell'attività di raccolta differenziata – pertanto, prevedere un ulteriore regime di tassazione, rischia di</i></p>
--	--	---

		<p><i>integrare la fattispecie illegittima della doppia imposizione sul medesimo bene e sui medesimi presupposti di tassazione.</i></p> <p><i>Anche la tesi relativa all'obbligo di assoggettamento alla quota fissa della TARI dei locali industriali per contribuire al pagamento dei costi di spazzamento delle strade è totalmente da respingere perché tali oneri erano già ricompresi nella Tassa comunale sui Servizi Indivisibili (TASI), assorbita dal 1° gennaio 2020 nella disciplina IMU.</i></p> <p><i>Quindi le attività industriali italiane, al pari delle imprese europee, già contribuiscono alla copertura dei servizi indivisibili di pulizia delle strade rese dai comuni attraverso il pagamento del prelievo IMU sugli immobili di impresa, quindi l'assoggettamento della sola quota fissa TARI comporterebbe un fenomeno di doppia imposizione sul medesimo presupposto giuridico.</i></p> <p><i>Tutto ciò premesso e ferma restando la necessità di esclusione da imposizione della categoria dei magazzini, qualora si decidesse lo stesso di assoggettare a tassazione taluni locali inclusi nel complesso industriale (es mense aziendali ed uffici amministrativi), è bene segnalare la necessità di applicare tariffe proporzionate alle attività che effettivamente vengono svolte nei locali e, quindi, ridotte rispetto a quelle attualmente applicabili in base al DPR n. 158/99.</i></p> <p><i>Sollewa, infatti, forte perplessità l'applicazione alle mense industriali delle medesime tariffe vigenti per i soggetti che operano professionalmente nel settore della ristorazione.</i></p> <p><i>Risulta di chiara evidenza come il costo di gestione e di smaltimento dei rifiuti prodotti dalle attività di ristorazione e di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, con due turni di apertura su sei giorni settimanali (salvo le restrizioni dovute al rispetto dei protocolli sanitari per l'emergenza pandemica) non sia comparabile con i costi di gestione dei rifiuti alimentari prodotti</i></p>
--	--	---

		<p>dalle mense aziendali aperte solo nei confronti dei dipendenti entro il normale turno di lavoro.</p> <p>Riteniamo necessaria un’iniziativa volta all’introduzione, in via normativa o interpretativa, di categorie tariffarie specifiche per gli uffici e per le mense appartenenti alle utenze industriali, ridotte rispetto a quelle attualmente applicabili in base al DPR n. 158/99 per gli studi professionali e per i soggetti che operano professionalmente nel settore della ristorazione.</p>
<p>D) Possibilità di fissazione di una quantità massima di rifiuti urbani conferibili al sistema pubblico, a seguito dell’eliminazione della potestà comunale di assimilazione</p> <p>Riguardo a tale punto, occorre ribadire che il D. Lgs. n. 116 del 2020 ha eliminato la competenza dei comuni in materia di regolamentazione sull’assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, facendo venir meno, a decorrere dal 1° gennaio 2021, anche i limiti quantitativi già stabiliti dai regolamenti comunali.</p> <p>E’ stato evidenziato che potrebbe verificarsi un aumento incontrollato delle quantità di rifiuti urbani rispetto a quelle attuali, rendendo difficile lo svolgimento del servizio, per cui è stata manifestata l’esigenza di fissare dei limiti di conferimento dei rifiuti urbani, da parte delle utenze non domestiche, che tengano conto della capacità di</p>	<p>D) Possibilità di fissazione di una quantità massima di rifiuti urbani conferibili al sistema pubblico, a seguito dell’eliminazione della potestà comunale di assimilazione</p> <p>Riguardo a tale punto, occorre ribadire che il D. Lgs. n. 116 del 2020 ha eliminato la competenza dei comuni in materia di regolamentazione sull’assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, facendo venir meno, a decorrere dal 1° gennaio 2021, il potere dei comuni di assimilare i rifiuti speciali ai rifiuti urbani.</p> <p>E’ stato evidenziato che potrebbe verificarsi un aumento incontrollato delle quantità di rifiuti urbani rispetto a quelle attuali, rendendo difficile lo svolgimento del servizio, per cui è stata manifestata l’esigenza di fissare dei limiti di conferimento dei rifiuti urbani, da parte delle utenze non domestiche, che tengano conto della capacità di assorbimento del sistema. In proposito,</p>	<p>Come osservato in precedenza riteniamo che il legislatore italiano, in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria, abbia escluso alcun potere da parte dei Comuni di assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani.</p> <p>Ciò comporta che non vi sarà alcun rischio di aumento incontrollato delle quantità dei rifiuti speciali, in precedenza “assimilati agli urbani”, conferiti al servizio pubblico perché, esattamente come avveniva in precedenza, le imprese produttrici continueranno a gestirli tramite soggetti privati autorizzati nel pieno rispetto della normativa ambientale.</p> <p>Al contrario, l’effetto delle modifiche dovrebbe essere quello di ridurre le quantità di rifiuti conferite al servizio comunale in regime di esclusiva pubblica per essere sostituite, eventualmente, dalla fornitura del medesimo servizio nell’ambito di un rapporto contrattuale privato.</p>

<p>assorbimento del sistema. In proposito, bisogna osservare che tale possibilità è esclusa dalle disposizioni unionali, recepite puntualmente nell'ordinamento interno.</p>	<p>bisogna osservare che tale possibilità è esclusa dalle disposizioni unionali, recepite puntualmente nell'ordinamento interno.</p>	
--	---	--