

Amministrativo 17 Febbraio 2021

Il caos governa l'applicazione della nuova definizione di rifiuto

di Tommaso Ventre * e Pierluigi Antonini **

◀ Stampa

In breve

Comuni, operatori, aziende pubbliche e private sono alle prese con il mancato rinvio, da più parti auspicato, dell'entrata in vigore della "rivoluzione silenziosa" che si è celebrata con l'emanazione del d.lgs 116/2020

Comuni, operatori, aziende pubbliche e private sono alle prese con il mancato rinvio, da più parti auspicato, dell'entrata in vigore della "rivoluzione silenziosa" che si è celebrata con l'emanazione del [d.lgs 116/2020](#).

Una riforma che, nello spirito della direttiva 2018/851/UE (considerando 10), doveva avere effetti meramente statistici e che aveva lo scopo, come sancito dalla legge delega 117/2019, art. 16, comma 1, lett. c) di "modificare la disciplina dell'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani in modo tale da garantire uniformità sul piano nazionale" e che invece rischia di produrre conseguenze importanti tanto sul fronte della gestione operativa tanto sul fronte della copertura finanziaria del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

La nuova assimilazione per legge

Le modifiche introdotte hanno sottratto (abrogazione della lett. g), dell'art. 198, comma 2, TUA) alla potestà regolamentare dei Comuni la materia dell'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani disponendo la classificazione dei rifiuti in funzione della loro origine. Ne consegue che, oltre ai rifiuti domestici, diventano rifiuti urbani quelli 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. È importante sottolineare come dall'elenco scompaiano le attività industriali con capannoni di produzione e che sono sempre rifiuti speciali quelli derivanti dalle attività agricole e connesse di cui all'art. 2135 c.c.

Le conseguenze per i Comuni

Con l'entrata in vigore della nuova disciplina dal 1/1/2021, l'assimilazione opera dunque ex lege, senza alcuna necessità né possibilità per i comuni di dettare una disciplina diversa, in senso ampliativo o restrittivo, rispetto a quanto stabilito nel TUA. Perdono dunque efficacia le norme di assimilazione poste nei regolamenti comunali. Resta dubbio se sia ancora possibile per i Comuni individuare limiti quantitativi al conferimento e se sia possibile escludere dalle superfici imponibili le aree che producono rifiuti in quantità superiori alla capacità di raccolta.

Anche sul fronte degli adempimenti dichiarativi la nuova disciplina fa sì che, oltre alla comunicazione che le utenze non domestiche devono effettuare in ordine all'uscita o meno dal servizio pubblico, limitatamente ai rifiuti prodotti avviati dalle stesse al recupero (mentre per quelli che non possono essere avviati al recupero lo smaltimento va fatto comunque dal comune), sarà necessaria la produzione di una istanza di variazione delle superfici imponibili (è il caso, ad esempio, dell'area di un punto vendita prima esentata in relazione alla produzione di rifiuti non assimilati e che oggi è ricompresa nell'allegato L quater).

Il mancato coordinamento con la TARI

Il presupposto della TARI è il possesso o la detenzione di locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani. Se si ritiene che la disciplina del d.lgs 116/2020 abbia effetti diretti anche sulla TARI, con la nuova definizione di rifiuto da una parte si amplia notevolmente il complesso delle superfici oggetto di tassazione e dall'altra vi sono interi comparti che potrebbero essere sottratti a tassazione. Fino al 31 dicembre, nella stragrande maggioranza dei Comuni (circa il 91% della popolazione italiana) che ancora non hanno adottato un sistema di misurazione puntuale dei rifiuti, una utenza non

domestica produceva rifiuti speciali e la tari era applicata per il tramite di coefficienti presuntivi in funzione della assimilazione (operata del Comune sulla base di criteri qualitativi e quantitativi) degli stessi ai rifiuti urbani, convertendo il rifiuto speciale in rifiuto urbano e non tenendo conto della superficie in cui erano prodotti rifiuti speciali non assimilati agli urbani al cui smaltimento era tenuto a provvedere a proprie spese il produttore con la riduzione (deliberata dal Comune) di una quota variabile del tributo proporzionale alla quantità.

A fronte di un cambiamento copernicano, la nuova disciplina non contiene norme di dettaglio e non ha affrontato le conseguenze che essa avrebbe avuto sulla gestione della TARI alla luce dell'obbligo imposto dal legislatore di integrale copertura del servizio.

Infatti, se da una parte si assisterà ad una fuoriuscita dal servizio pubblico per i rifiuti avviabili al recupero, dall'altra sorgerà il problema della determinazione della quota del tributo che dovrà continuare ad essere corrisposta da chi fuoriesce dal regime pubblico per la parte di servizio di cui continuerà a beneficiare, come pure quello della tassazione delle attività escluse oggi per legge (agricole e industriali).

Come pure sostenuto dal Mef nei chiarimenti forniti nel corso di Telefisco 2021, la fuoriuscita delle attività industriali non incide sulle superfici non produttive di rifiuti speciali (quelle destinate alla lavorazione ed allo stoccaggio). Resta impregiudicata, invece, l'applicazione della Tari, sia per la quota fissa che per quella variabile, in riferimento alle superfici produttive di rifiuti urbani, come, ad esempio, mense, uffici, servizi, depositi o magazzini, non essendo funzionalmente collegati alle attività produttive di rifiuti speciali.

I costi di gestione del servizio incrementeranno quindi in funzione dei nuovi conferimenti e della mancanza di limitazioni quantitative e ci potrà essere una nuova ripartizione degli oneri che inevitabilmente potrebbe andare ad incidere negativamente sulle altre utenze.

Il mancato rinvio dell'entrata in vigore

Gli enti impositori da una parte e le imprese ed i contribuenti dall'altra, si trovano ad affrontare un quadro normativo confuso ed al momento per molti versi di difficile attuazione con il rischio di operare *contra legem* nell'ambito delle rispettive attività riguardo ad una norma entrata in vigore già dal 1° gennaio 2021.

Eppure, tutto l'arco costituzionale ha mostrato sensibilità per l'argomento e nel corso della conversione del decreto milleproroghe sono stati presentati ben 8 emendamenti bipartisan.

Le difficoltà operative sono molte e i soggetti interessati dalle modifiche normative, soprattutto le aziende, chiedono di non essere costrette ad uscire del servizio pubblico producendo rifiuti oggettivamente simili a quelli urbani, come nel caso degli agriturismi.

Sotto il profilo degli enti impositori, i Comuni dovranno porre in essere moltissimi adempimenti per adeguarsi ma i tempi concessi non sono stati sufficienti e nemmeno la scadenza del 31 marzo all'orizzonte sembra essere sufficiente per regolamentare la materia.

Occorre una forte semplificazione e revisione dei meccanismi adottati dal dlgs 116/20 al fine di fornire una definizione di rifiuto urbano che possa essere armonizzata con il prelievo tributario e non vada a complicare un quadro normativo già per molti versi stressato dalla regolamentazione di ARERA.

a cura di *Tommaso Ventre, Avvocato, Professore aggregato di Governance dei tributi locali presso l'Università della Campania
Luigi Vanvitelli **Pierluigi Antonini, Avvocato, Dottore di ricerca in diritto tributario