

L'intervento

Abrogazione “*ope legis*” dei rifiuti speciali assimilati agli urbani. Prime riflessioni sulle conseguenze

di Alberto Pierobon

Assessore energia e servizi di pubblica utilità
regione siciliana

ABSTRACT

Tra le novità recate dal Dlgs 116/2020 assume rilievo il nuovo sistema di assimilazione che toglie la potestà comunale di dichiarare con (inattuati) criteri quali-quantitativi i rifiuti assimilati con la conseguenza di equiparare taluni rifiuti speciali agli urbani sia dal punto di vista del servizio, che fiscale, come pure dell'assoggettabilità alla tariffa rifiuti (in particolare per la quota fissa). Ora l'assimilazione discende da due allegati (il che va considerato agli effetti gestionali e tariffari). Surttamente cambia anche la *governance* del sistema pubblico tra Egato (Ente di governo dell'Ambito territoriale ottimale), comuni (in qualità di ETC) e riflessi che i nuovi flussi di rifiuti urbani comportano nei piani e nei servizi pubblici. Il presente contributo offre una necessariamente prima sintesi di questo nuovo scenario (applicabile dal 2021) che impone, a tutti gli operatori pubblici e privati, di svolgere necessarie considerazioni strategiche e di organizzarsi da subito.

L'intervento legislativo operato dal Dlgs 3 settembre 2020, n. 116 porta alla luce varie problematicità, che saranno in vigore dal 1° gennaio 2021, quando verrà meno il noto istituto dell'assimilazione, a causa del quale scomparirà del tutto la nozione di rifiuti assimilabili e assimilati (1).

Pur continuando la contrapposizione (dualità) tra i rifiuti urbani e i rifiuti speciali, gli operatori sanno che non sono due mondi a sé stanti, nonostante il perdurare dei diversi criteri di origine per la loro classificazione (articolo 184); per l'ontologia dei rifiuti urbani va richiamato il comma 2 dell'articolo 184 e la definizione dell'articolo 183, comma 1, lettera *b-ter*), mentre il comma 3 del medesimo articolo 184 contiene la tassonomia dei rifiuti speciali.

Ma per alcune categorie di rifiuti speciali (lettere da “c” ad “f”) la precisazione del “se diversi da quelli di cui al comma 2”, lascia anfibologici alcuni rifiuti speciali – rifiuti urbani, anche per le altre precisazioni normative che non includono talune casistiche di rifiuti entro la categoria dei rifiuti urbani bensì portandole nei rifiuti speciali (articolo 183, comma 1, lettera *b-sexies*) così come per altre (articolo 184, comma 3). Insomma, tra il mondo dei rifiuti urbani e dei rifiuti speciali i confini sono ancora porosi.

Con l'assimilazione, tramite la dichiarazione consiliare o regolamentare che utilizzava i pur logori criteri quali-quantitativi si entrava, parzialmente e raramente a gamba tesa, nel territorio dei rifiuti speciali, ben consapevoli (*ex ante*) degli effetti sui servizi pubblici da apprestare ed erogare, degli impianti “comuni” da utilizzare e di quanto avveniva per la platea di utenza costì assoggettata alla Tari/Tp, sia come soggetti, oggetti e superfici amministrate.

La scelta di impinguare, *ope legis*, l'universo già variegato dei rifiuti urbani con i flussi di rifiuti speciali ad essi similari (2) (sulla quale similarità l'economia del presente scritto non consente di intrattenersi), comporta ovviamente la necessità (diretta o indiretta) per il servizio pubblico di attrezzarsi per la raccolta e il trasporto, oltre che per le operazioni preliminari al riciclaggio e recupero, posto che gli impianti di riciclo/recupero si situano fuori privativa, ma che questa “novità” del potenziamento dei flussi di rifiuti urbani, indubbiamente costituisce una ghiotta e comoda occasione per le *utilities*, massimamente per quelle che ricercano (contraddicendo alla loro *mission* e DNA) fatturato e profitti.

(1) Per i quali è venuta meno la dichiarazione di assimilazione: veda l'articolo 198, comma 2, lettera “g”; l'articolo 195, comma 2, lettera “e”; la soppressione di tutti i termini riguardanti gli assimilati nell'articolo 198, commi 1 e 2, nonché nell'articolo 205, comma 3-*quater*. Sono invece sfuggiti alla forbice del legislatore i termini “assimilati” nello articolo 189, comma 5; nell'articolo 193, comma 7 e nell'articolo 258, comma 7.

(2) Articolo 183, comma 1, lettera *b-ter*), punto 2: i rifiuti 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*. Si noti come (allegato L-*quater*) rimangano esclusi rifiuti da attività agricole e connesse articolo 2135 C.C. e (allegato L-*quinquies*) tra i 29 punti vengono parimenti escluse le attività *ex* articolo 2135 C.C. Inoltre, con formula residuale si indicano 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”.

Per il gestore pubblico aumenterà anche il perimetro di gestione dei servizi, sconfinando *jure imperii* nel settore di mercato dove ora operano gli operatori privati, senza entrare – almeno dal punto di vista economico – in una vera competizione concorrenziale, anche perché il produttore dei rifiuti pur potendo conferire i propri rifiuti ad un soggetto autorizzato privato, dovrà stipulare un contratto valido almeno per 5 anni (3), mentre se deciderà di conferire i propri rifiuti al servizio pubblico le regole cambiano (non solo per gli imcombenti amministrativi e per il regime di responsabilità).

Va ricordato che le frazioni di rifiuto urbano differenziato, destinate al riciclo/recupero potranno liberamente circolare sul territorio nazionale (articolo 181, comma 5) tramite enti o imprese iscritti nelle apposite categorie dell'Anga (articolo 212, comma 5) al fine favorire il più possibile il loro recupero privilegiando, anche con strumenti economici, il principio di prossimità agli impianti di recupero.

Inoltre, il gestore pubblico (tramite gli Enti di governo d'ambito o i Comuni) potrà prossimamente attingere ai “costi efficienti” secondo il metodo tariffario Arera (invero da ritoccare) per almeno l'80% dei costi di gestione riferiti alla raccolta, trasporto e operazioni preliminari al riciclaggio.

Si conferma, con l'articolo 198, comma 2-bis, la possibilità per le utenze non domestiche di conferire i propri rifiuti urbani – cioè gli ex rifiuti assimilati e i “nuovi” flussi di ex rifiuti speciali per l'assimilazione introdotta con i due cit. allegati al Dlgs 116/2020 – anche al di fuori del servizio pubblico, previa dimostrazione di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi.

Ne viene che l'introito a titolo di Tari/Tp quasi certamente aumenterà, quantomeno per l'ampliamento delle superfici amministrate ricadenti nel nuovo ambito di assoggettamento tariffario, dal quale sembrano rimanere esclusi i capannoni industriali e gli agricoltori.

Per i maggiori oneri relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico locale, in preceden-

za si aveva il c.d. costo differenziale (ossia il “delta costo”) (4), con la direttiva europea del 30 maggio 2018, n. 851 (5), trova ora piena applicazione il principio di copertura finanziaria dei costi nell'ambito della responsabilità estesa del Produttore dei prodotti (6).

Il recepimento italiano avvenuto anche con l'articolo 178-ter (Requisiti generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore), comma 3, richiama il principio del contributo finanziario che interessa i Produttori e gli Utilizzatori dei prodotti i quali dovranno versare il loro contributo finanziario per coprire i costi dei prodotti immessi sul mercato (7), non superando i “costi necessari” (8) che però possono essere derogati a certe condizioni, ovvero sostenendo (in vari scenari) almeno l'80% dei CE “costi efficienti” di cui alle deliberazioni Arera (articolo 222, comma 2).

L'articolo 221 (Obblighi dei produttori e degli utilizzatori), comma 10, lettera “c” prevede che i produttori e utilizzatori sostengano i costi di cui alle lettere da “a” alla “g”, tra i quali si evidenziano quelli della lettera “b”, ossia *“almeno l'80 per cento dei costi relativi ai servizi di cui all'articolo 222, comma 1, lettera b)”*.

Perché l'articolo 222 (Raccolta differenziata e obblighi della Pubblica Amministrazione), al comma 1, prevede che gli Enti di governo d'ambito, ove costituiti ed operanti, ovvero i Comuni, organizzino nell'ambito del sistema pubblico locale, sistemi adeguati di raccolta differenziata onde permettere il raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio di cui all'allegato “E”, garantendo la gestione della raccolta differenziata, del trasporto, nonché delle operazioni di cernita o di altre operazioni preliminari di cui all'allegato “C” ecc.

Importante è il successivo comma: *“I servizi di cui alla lettera b) sono prestati secondo i criteri di efficacia, efficienza ed economicità, nonché dell'effettiva riciclabilità, sulla base delle determinazioni in merito ai costi efficienti dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (Arera). I costi necessari per fornire tali servizi di gestione dei rifiuti sono posti a carico dei produttori e degli utilizzatori nella misura almeno dell'80 per cento. Tali somme sono versate nei bilanci dei Comuni ovvero degli Enti di gestione territoriale ottimale, ove costituiti e operanti nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti, al fine di es-*

(3) Così il nuovo comma 10 dell'articolo 238, per il quale le utenze non domestiche (UND) che producono RU [di cui articolo 183, co 1, lettera b-ter), punto 2: cioè con rifiuti indifferenziati e rifiuti differenziati dell'attuale assimilazione *ope legis*], conferendoli fuori del servizio pubblico (SPL) e dimostrando 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 [e quindi la “quota variabile”]. Le medesime UND effettuano la scelta di servirsi del gestore del SPL o del ricorso al mercato per un periodo non inferiore a 5 anni, salva la possibilità per il gestore del SPL, dietro richiesta dell'UND, di riprendere l'erogazione del servizio anche prima della scadenza quinquennale.

(4) Cfr. articolo 221, comma 10, lettera “b” ora abrogato.

(5) Che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti.

(6) Si vedano, tra altro, i “considerando” n. 2 (internalizzazione dei costi di fine vita nei prezzi del prodotto); n. 24 (costi e responsabilità finanziaria del Produttore che non dovrebbe superare i costi efficienti per la prestazione dei servizi di gestione rifiuti-SGR); n. 26 (costi necessari per conseguire gli obiettivi, da condividersi con i Produttori ed i Distributori); n. 42 (ove vi siano costi economici sproporzionati, ci si può giustificatamente discostare dalla raccolta differenziata, es. per la raccolta in zone remote e scarsamente popolate), oltre all'articolo 8-bis (requisiti generali in materia di REP), par. 4 ove i contributi finanziari dei Produttori vanno versati e sono stabiliti in modo trasparente per coprire vari costi (lettera “a”), ma non superando i costi necessari a fornire il SGR in modo efficiente (lettera “b”), i Produttori devono versare almeno l'80% dei costi

necessari (lettera “i”: vedasi anche successive lettere); all'articolo 10 (Recupero) per il quale si può derogare alla raccolta differenziata (par.3) laddove i costi della stessa siano sproporzionati tenuto conto degli impatti negativi su ambiente, salute, etc. (lettera “d”); all'art.14 (Costi) che al par.1 ricorda il principio del “chi inquina paga” e al par. 2 che sono gli Stati membri che decidono se i costi del SGR siano sostenuti parzialmente o interamente dal Produttore, potendo fare contribuire anche i Distributori.

(7) Individuandosi i costi della raccolta differenziata e del loro successivo trasporto; della cernita e del trattamento necessario per raggiungere gli obiettivi dell'UE in materia di gestione dei rifiuti, tenendo conto degli introiti ricavati dal riutilizzo, dalla vendita dei rifiuti derivanti dai propri prodotti, dalla vendita delle materie prime secondarie (MPS) ottenute dai propri prodotti e dalle cauzioni di deposito non reclamatione e gli altri costi necessari (comma 1, lettera “b”, “c”, “e”). Ove i Produttori adempiano collettivamente agli obblighi in materia REP, il contributo finanziario potrà essere modulato per singoli prodotti o gruppi di prodotti simili, tenendo conto della loro durevolezza, riparabilità, riutilizzabilità e riciclabilità e della presenza di sostanze pericolose. Vedasi la lettera “b” del comma 3, articolo 178-ter. C'è quindi da sperare che nella modulazione, gli imballaggi più riciclabili paghino meno.

(8) Articolo 178-ter, comma 3, lettera “c”, un contributo che *“non superi i costi che sono necessari per fornire servizi di gestione dei rifiuti in modo efficiente in termini di costi. Tali costi sono stabiliti, sentita l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (Arera), in modo trasparente tra i soggetti interessati”* (si vedano le condizioni di cui al comma 4 dell'articolo 178-ter).

sere impiegate nel piano economico finanziario relativo alla determinazione della tassa sui rifiuti (Tari)".

La formulazione non è del tutto corretta, a parte la dizione di "tassa sui rifiuti" che cozza con l'acronimo Tari (anche in senso sostanziale oltre che formale), si riporta il meccanismo entro la visione del "costo efficiente" come introdotto dal metodo tariffario Arera.

Altri aspetti connessi alla tematica in trattazione si possono leggere in altri articoli, ad es. l'articolo 224, comma 3, alla lettera "h" che *"ripartisce tra i produttori e gli utilizzatori il corrispettivo per gli oneri di cui all'articolo 221, comma 10, lettera b), nonché gli oneri per il riciclaggio e per il recupero dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio di raccolta differenziata"*, mentre il comma 5 prevede che il Conai e i sistemi autonomi (articolo 221, comma 3, lettere "a" e "c") promuovono e stipulano un accordo di programma quadro (legge 241/1990), su base nazionale, tra tutti gli operatori del comparto di riferimento, intendendosi i sistemi collettivi operanti e i gestori delle piattaforme di selezione (CSS), con l'ANCI, l'UPI e gli Enti di governo d'ambito.

In particolare tale accordo stabilisce: 1. La copertura dei costi di cui all'articolo 221, commi 1 e 2 (...); 2. Le modalità di raccolta dei rifiuti da imballaggio ai fini delle attività di riciclaggio e di recupero (...) e il comma 5-bis relativamente a gli allegati tecnici (per ciascun materiale dell'allegato "E") prevede che i corrispettivi siano *"calcolati secondo le fasce di qualità, tenendo conto delle operazioni di cernita o di altre operazioni preliminari, che sono stabilite tramite analisi merceologiche effettuate da un soggetto terzo, individuato congiuntamente dai soggetti sottoscrittori"* nominato dagli Enti di governo d'ambito, ove costituiti ed operanti, ovvero dai Comuni con oneri posti a carico dei sistemi collettivi.

Infine, molteplici sono le novità che interessano *in parte qua*, gli Enti di governo d'ambito e i Comuni (9), non esaustivamente citati:

- articolo 181, comma 6: circa gli "spazi" utilizzabili nei Centri Comunali di Raccolta (Ccr) sui quali vedasi anche l'articolo 183, comma 1, lettera "mm", nonché le modifiche al Decreto Mattm 8 aprile 2008 "disciplina dei centri di raccolta dei RU raccolti in modo differenziato", all'allegato I;

- articolo 185-bis, comma 1, lettera "b": sul deposito temporaneo prima della raccolta, ove una delle condizioni riguarda *"esclusivamente per i rifiuti soggetti a responsabilità estesa del produttore, anche di tipo volontario, anche il deposito preliminare alla raccolta può essere effettuato dai distributori presso i locali del proprio punto di vendita"*, quindi anche le Gdo potranno avviare sistemi a deposito/cauzionali, ecc.). Per la nuova definizione del "deposito temporaneo prima della raccolta" si veda l'articolo 183, comma 1, lettera *bb*);

- articolo 189, comma 5, lettera "d": sulla comunicazione dei dati al Catasto, ove gli Enti di governo d'ambito comunicano

annualmente, tra altre informazioni, anche i costi di gestione e di ammortamento tecnico e finanziario degli investimenti per le attività di gestione dei rifiuti, nonché i proventi della tariffa (articolo 238) ed i proventi provenienti dai consorzi finalizzati al recupero dei rifiuti;

- articolo 219, comma 3, lettera "a": i Comuni, ovvero gli Enti di governo d'ambito, ove costituiti ed operanti, organizzano la raccolta differenziata;

- articolo 221, comma 10: sull'organizzazione della raccolta differenziata dei rifiuti da imballaggio, ecc.;

- articolo 222, commi 1 e 2: gli Enti di governo d'ambito, ove costituiti ed operanti, ovvero i Comuni, organizzano sistemi adeguati di raccolta differenziata in modo da permettere il raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio riportati nell'allegato "E", e da consentire al consumatore di conferire al servizio pubblico i rifiuti di imballaggio e le altre particolari categorie di rifiuti selezionati dai rifiuti domestici e da altri tipi di rifiuti di imballaggio.

In particolare: a) garantiscono copertura della raccolta differenziata in maniera omogenea in ciascun Ato, ove costituito ed operante, ovvero in ciascun comune, su tutto il territorio promuovendo per i Produttori e i relativi sistemi di rep, nel rispetto del principio di concorrenza, l'accesso alle infrastrutture di raccolta in condizioni di parità tra loro; b) garantiscono la gestione della raccolta differenziata, del trasporto, nonché delle operazioni di cernita o di altre operazioni preliminari di cui all'allegato "C", nonché il coordinamento con la gestione di altri rifiuti prodotti nel territorio dell'Ato, ove costituito ed operante, ovvero i Comuni;

- articolo 224, comma 3, lettera "h" e comma 5: rinvia all'articolo 221, comma 10 e all'articolo 222, commi 1 e 2 e ad un accordo di programma quadro (legge 241/1990), su base nazionale tra tutti gli operatori del comparto di riferimento, intendendosi i sistemi collettivi operanti e i gestori delle piattaforme di selezione (CSS) con l'AnCI e con l'Upi o con gli Enti di governo d'ambito. In particolare tale accordo stabilisce: a) la copertura dei costi ex articolo 222, commi 1 e 2; b) le modalità di raccolta dei rifiuti da imballaggio ai fini delle attività di raccolta/recupero; c) gli obblighi e le sanzioni posti a carico delle parti contraenti.

Dal nuovo sistema di assimilazione ope legis, troveranno grande giovamento le *multiutilities* e i grandi operatori, non certo i tanti piccoli e medi operatori del settore che sembrano destinati (non intervenendo modifiche normative) a vedere cadere in disgrazia i loro servizi e impianti (prima occupati con la parte dei rifiuti speciali ora passati ai rifiuti urbani), mentre continuerà (anche per effetto dell'avvento del metodo tariffario Arera) la spinta all'aggregazione, fusione, concentrazione, se non la colonizzazione (soprattutto al Sud Italia) delle grandi *utilities*.

(9) Fermo restando quanto sostituito nel sistema di tracciabilità dei rifiuti (ex Sistri, catasto, Mud, registri, Fir, etc.).