

Tariffa Puntuale e smart city: l'innovazione tecnologica a supporto della PA per il raggiungimento dell'equità fiscale

La posizione di ANCI - IFEL sullo schema di decreto sull'assimilazione dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani

Ecomondo, 9 novembre 2017

Davide Donadio, consulente Fondazione IFEL

SOMMARIO

- **Sintesi dello schema di decreto del Ministero dell'Ambiente in materia di assimilazione**
- **Principali criticità**
- **Proposte di modifica ANCI - IFEL**

Sintesi dello schema di decreto

Lo schema di decreto definito dal MATTM* determina i criteri qualitativi e quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, in attuazione dell'articolo 195, comma 2, lettera e) del D.Lgs n. 152/2006.



Fino a oggi i Comuni hanno regolamentato la materia dell'assimilazione avendo come unici riferimenti la Circolare interministeriale del 1984 e il DPR n. 158/1999 in tema di metodo tariffario.

La materia è delicatissima: dalla definizione dei criteri per l'assimilazione dipende sia l'organizzazione dei servizi – poiché si identificano le utenze non domestiche assimilate – che l'impatto economico del servizio su tali utenze.



Con la sentenza n. 4611 pubblicata il 13 aprile 2017, la sezione 2bis del Tar Lazio aveva concesso 120 giorni al Ministero dell'Ambiente per adottare (di concerto con il Ministro dello Sviluppo Economico) il decreto in materia di criteri per l'assimilazione.

* *Versione di settembre 2017*

Sintesi dello schema di decreto

Attività assimilabili (all. 1 allo schema di decreto) → sono quelle individuate dal D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158 "*Regolamento recante norme per l'elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani*".

1. Musei, biblioteche, scuole, associazioni, luoghi di culto.
2. Cinematografi e teatri.
3. Autorimesse.
4. Campeggi, distributori carburanti, impianti sportivi.
5. Stabilimenti balneari.
6. Esposizioni, autosaloni.
7. Alberghi con ristorante.
8. Alberghi senza ristorante.
9. Case di cura e riposo.
10. Ospedali.
11. Uffici, agenzie, studi professionali.
12. Banche ed istituti di credito.
13. Negozi abbigliamento, calzature, libreria, cartoleria, 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 industriali con capannoni di produzione.
21. Attività artigianali di produzione beni specifici.
22. Ristoranti, trattorie, osterie, pizzerie, pub.
23. Mense, birrerie, amburgherie.
24. Bar, caffè, pasticceria.
25. Supermercato, pane e pasta, macelleria, salumi e formaggi, generi alimentari.
26. Plurilicenze alimentari e/o miste.
27. Ortofrutta, pescherie fiori e piante, pizza al taglio.
28. Ipermercati di generi misti.
29. Banchi di mercato generi alimentari.
30. Discoteche, night club.

Sintesi dello schema di decreto

Frazioni assimilabili (art. 3 schema DM):

adottando un criterio di omogeneità con le tipologie di rifiuti prodotte dalla utenze domestiche, sono assimilabili:

- ✓ i rifiuti con CER del gruppo 15 (imballaggi);
- ✓ I rifiuti con CER del gruppo 20 (rifiuti urbani);
- ✓ altre tipologie di rifiuto, contenute nel Decreto 8 aprile 2008 "*Disciplina dei centri di raccolta dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato (...)*".

Non sono stati considerati assimilabili:

- ❖ I rifiuti per i quali è stata istituita la responsabilità estesa del produttore per il finanziamento (tramite contributo ambientale) dell'intera filiera di gestione, dalla raccolta al trattamento finale (per es. i PFU);
- ❖ I rifiuti la cui gestione è affidata al gestore del servizio pubblico in virtù di una legge speciale (es. rifiuti ospedalieri e RAEE);
- ❖ I rifiuti di imballaggio per il trasporto (imballaggio terziario), come definiti dall'articolo 218, comma 1, lettera d) del D.Lgs. 152/2006, in quanto per tale tipologia di rifiuto i produttori devono organizzare anche la raccolta sul territorio nazionale.

Sintesi dello schema di decreto

Frazioni assimilabili (all. 2 allo schema di DM):

Frazione	Descrizione	EER
FRAZIONE ORGANICA UMIDA	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 materia 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

Sintesi dello schema di decreto

Criteria quantitativi per l'assimilazione (artt. 4 e 5 dello schema di DM).

Introduzione di limiti differenziati in funzione della presenza o meno nel Comune di un sistema di misurazione puntuale della quantità di rifiuti prodotti (DM 20 aprile 2017).

Presenza di un sistema di misurazione puntuale



Il Comune può assimilare le attività entro limiti quantitativi **Q = kg** di rifiuti prodotti per anno.

Nel caso di misurazione puntuale del solo rifiuto residuale della RD (CER 200301), i valori sono moltiplicati per un fattore 0,35.

Il Comune assimila le attività che hanno una superficie non superiore ai **limiti espressi in metri quadri**.
Due limiti: Sv (superficie di vendita) e Sd (superficie diversa);
Ex art. 4, c. 1 lettera c) D.Lgs. 114/98.

- ❖ I rifiuti assimilabili prodotti dalle attività che superano i limiti quantitativi fissati dallo schema di DM non sono assimilati agli urbani per l'intera quantità.
 - ◆ Tali utenze quindi non sono più soggette neanche al pagamento della parte fissa della TARI.
- ❖ È fatta salva la possibilità che l'attività richieda al Comune l'assimilazione di questi rifiuti.
- ❖ I Comuni possono definire limiti inferiori a quelli fissati dal decreto sulla base della capacità impiantistica di trattamento effettivamente disponibile nel proprio territorio o nell'ATO.
- ❖ Non sono assimilabili i rifiuti speciali non pericolosi provenienti da attività agricole e agro-industriali, da attività industriali e da **attività artigianali di produzione** che si formano nelle aree e nei locali ove si svolgono tali attività, **compresi i magazzini di materie prime, di merci e di prodotti finiti**.

Sintesi dello schema di decreto

Limiti quantitativi all'assimilazione (art. 4) in presenza di sistema di misurazione puntuale (DM 20 aprile 2017) per 13 tipologie di attività (all. 3):



Tipologia di attività	Valore limite Q (kg/anno)
6. Esposizioni, autosaloni	2.560
13. Negozi abbigliamento, calzature, libreria, cartoleria, ferramenta, e altri beni durevoli	5.775
14. Edicola, farmacia, tabaccaio, plurilicenze	5.173
15. Negozi particolari quali filatelia, tende e tessuti, tappeti, cappelli e ombrelli, antiquariato	4.000
17. Attività artigianali tipo botteghe: parrucchiere, barbiere, estetista	1.321
18. Attività artigianali tipo botteghe: falegname, idraulico, fabbro, elettricista	911
19. Carrozzeria, autofficina, elettrauto	1.158
20. Attività industriali con capannoni di produzione	4.125
21. Attività artigianali di produzione beni specifici	4.455
25. Supermercato, pane e pasta, macelleria, salumi e formaggi, generi alimentari	20.403
26. Plurilicenze alimentari e/o miste	19.395
27. Ortofrutta, pescherie fiori e piante, pizza al taglio	34.636
28. Ipermercati di generi misti	65.945

- Nel caso di misurazione puntuale del solo rifiuto residuale della RD (CER 20 03 01), i valori sono moltiplicati per il **fattore 0,35** (→ *le utenze non domestiche devono raggiungere il 65% di RD*);
- I rifiuti prodotti nell'ambito delle attività per cui non è indicato alcun valore limite sono assimilati;
- Sono assimilabili solo i rifiuti prodotti negli uffici, nelle mense, negli spacci, nei bar e nei locali al servizio dei lavoratori e nei locali aperti al pubblico SE in quantità non superiore ai limiti quantitativi Q;
- Non sono assimilabili i rifiuti speciali non pericolosi provenienti da attività agricole e agro-industriali, da attività industriali e da **attività artigianali di produzione** che si formano nelle aree e nei locali ove si svolgono tali attività, **compresi i magazzini di materie prime, di merci e di prodotti finiti.**

Sintesi dello schema di decreto

Limiti quantitativi all'assimilazione (art. 5) in assenza di sistema di misurazione puntuale (DM 20 aprile 2017) per 13 tipologie di attività:

Tipologia di attività	Valore limite S_v (mq)	Valore limite S_d (mq)
6. Esposizioni, autosaloni	400	100
13. Negozi abbigliamento, calzature, libreria, cartoleria, ferramenta, e altri beni durevoli	400	100
14. Edicola, farmacia, tabaccaio, plurilicenze	250	100
15. Negozi particolari quali filatelia, tende e tessuti, tappeti, cappelli e ombrelli, antiquariato	400	100
17. Attività artigianali tipo botteghe: parrucchiere, barbiere, estetista	Limite non applicabile	100
18. Attività artigianali tipo botteghe: falegname, idraulico, fabbro, elettricista	Limite non applicabile	100
19. Carrozzeria, autofficina, elettrauto	Limite non applicabile	100
20. Attività industriali con capannoni di produzione	Limite non applicabile	500
21. Attività artigianali di produzione beni specifici	Limite non applicabile	500
25. Supermercato, pane e pasta, macelleria, salumi e formaggi, generi alimentari	800	100
26. Plurilicenze alimentari e/o miste	800	100
27. Ortofrutta, pescherie fiori e piante, pizza al taglio	250	100
28. Ipermercati di generi misti	2.500	250

- I rifiuti prodotti nell'ambito delle attività per le quali lo schema di DM non indica alcun valore limite sono assimilati;
- Se l'attività supera il limite di superficie S_v può essere verificato il rispetto del limite S_d ;
- In ogni caso non sono assimilabili i rifiuti speciali non pericolosi provenienti da attività agricole e agro-industriali, da attività industriali e da **attività artigianali di produzione** che si formano nelle aree e nei locali ove si svolgono tali attività, **compresi i magazzini di materie prime, di merci e di prodotti finiti.**

Principali criticità dello schema di DM

Limiti quantitativi decisamente bassi per l'individuazione delle soglie di assimilazione, riferiti alla superficie dei locali nel caso di prelievo tributario e al peso dei rifiuti prodotti nel caso di applicazione di sistemi di misurazione puntuale.

La previsione di **assoluta intassabilità di superfici produttive, magazzini di materie prime, merci e prodotti finiti è illegittima** (*perché contraria al dettato del comma 641 della L. 147/2013; il comma 649 della stessa legge rimanda ai regolamenti comunali l'individuazione delle aree non assimilabili; il DPR 158 prevede un coefficiente per i magazzini*).

Il generico richiamo alle attività artigianali di produzione potrebbe determinare l'ingiustificata esclusione di tutte o quasi le piccole attività artigianali inserite nel tessuto urbano, con conseguenze negative sul piano della tracciabilità dei rifiuti e del rispetto della legalità, nonché perdite di gettito per i Comuni, non compensate da minori costi di gestione del servizio.

La deassimilazione comporta la completa fuoriuscita dal sistema pubblico di gestione dei rifiuti delle attività interessate, con perdita totale del gettito TARI anche per quanto concerne la parte fissa della tariffa, sebbene anche tali attività godano dei servizi di spazzamento e per l'igiene e il decoro urbano.

Impatti potenziali

Esclusione "automatica" dalla Tari di tutte o quasi le attività produttive e commerciali medio-grandi (salvo richiesta di assimilazione al Comune)

Perdita di gettito

Aumento delle tariffe per le utenze domestiche e per quelle che continueranno a rimanere dentro il perimetro della assimilazione, stimato mediamente nell'ordine del 20%, con punte anche superiori al 30% per i territori con forte concentrazione di grandi utenze non domestiche, sia di tipo produttivo che commerciale (*Fonte: Utilitalia, Aziende associate*)

Potenziali conseguenze negative dal punto di vista ambientale e dell'igiene del territorio, derivanti da gestioni non corrette dei rifiuti (soprattutto frazioni non recuperabili) e da comportamenti opportunistici da parte delle attività deassimilate e di quelle interessate a uscire dalla privata. La fuoriuscita dal sistema delle utenze deassimilate aumenta l'intrinseca difficoltà di controllo dei loro effettivi conferimenti.

Paradossale **condizione di squilibrio per quanto riguarda la concorrenza** fra le attività assimilate (più piccole, che pagherebbero anche i costi fissi) e quelle più grandi non assimilate (che non pagherebbero un Euro di Tari), sebbene entrambe godano dei servizi generali per l'igiene e il decoro urbano.

A

La riduzione del perimetro di assimilazione deve necessariamente essere accompagnata da una contestuale modifica normativa, che assicuri l'obbligo di copertura dei costi fissi da parte di tutte le attività.

Il MATTM stesso ha riconosciuto tale esigenza.

→ IFEL ha definito una proposta di emendamento sia al ddl fiscale (n.148) che al ddl bilancio 2018

B

✓ **Eliminazione della previsione di assoluta intassabilità dei magazzini, illegittima poiché il tema è già disciplinato dalla L. 147/2013, che attribuisce poteri regolamentari ai Comuni;**

✓ **Circoscrivere la limitazione dei criteri di assimilazione alle sole attività artigianali di produzione;**

✓ **Inserire la precisazione che i rifiuti provenienti da uffici, mense, spacci, bar, locali al servizio di lavoratori e locali aperti al pubblico sono *sempre assimilabili* anche se tali spazi sono accessori e/o funzionali rispetto alle aree di produzione, escluse in via generale dall'assimilazione.**

C

✓ **Rendere generale la previsione - ora contenuta nell'art. 3, comma 5 - che i Comuni possano adottare, con proprio regolamento, limiti inferiori rispetto a quelli del DM, sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo, con motivazioni da estendere alla articolazione organizzativa del servizio di raccolta (oltre che con riferimento alla capacità impiantistica disponibile sul territorio).**

- D** Comuni che utilizzano un sistema di misurazione puntuale (DM 20 aprile 2017):
- **eliminazione dei limiti quantitativi (all. 3); tali limiti vanno demandati al regolamento comunale;**
 - Nel caso in cui il Comune misuri la sola frazione residua della raccolta differenziata (CER 20 03 01) il coefficiente deve essere elevato almeno a 0,50

- E** Comuni che non utilizzano sistemi di misurazione puntuale:
- **eliminazione dei limiti relativi alla superficie Sd (art. 5 e all. 4)**

- F** Molti Comuni dovranno trasformare i limiti espressi in kg*anno previsti dallo schema di DM in limiti volumetrici, più facilmente rilevabili e più comunemente utilizzati.
- L'utilizzo del peso specifico medio per tradurre il peso in volume potrebbe però essere oggetto di contenziosi da parte di attività che si ritenessero danneggiate, che potrebbero pretendere una misurazione diretta (l'unica legittimata come limite dallo schema di DM, a differenza di quanto previsto dal DM 20 aprile 2017).
- È pertanto necessario che il MATTM legittimi espressamente, nello stesso DM, la possibilità di convertire i limiti di peso in limiti volumetrici, utilizzando pesi specifici medi per il territorio di riferimento la cui individuazione sarebbe demandata alla regolamentazione comunale.**