

L'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani... riveduta e corretta dal nuovo «correttivo»

Alberto Muratori

Considerazioni introduttive: assimilazione dei rifiuti speciali e implicazioni organizzative (e tariffarie) sul pubblico servizio di gestione dei rifiuti urbani

Spigolando tra le molte novità in materia di disciplina sui rifiuti introdotte dall'ultimo decreto correttivo del cosiddetto TUA, sembrano meritevoli di sottolineatura, se non altro per le ricadute sui servizi di gestione dei rifiuti urbani, che interessano la totalità dei cittadini, le novità sull'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, che **cancellano** - e ben poche volte un colpo di spugna ci è sembrato più opportuno - le insensate disposizioni previste dalla **versione originaria dell'art. 195, comma 2, lett. e) del D.Lgs. n. 152/2006**, cui non si sono risparmiate, a suo tempo, durissime critiche da parte degli addetti, ed anche da chi scrive (1).

Un po' di storia: «assimilabilità» e «assimilazione» dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani

L'organizzazione - e per moltissimi anni anche la diretta prestazione - dei servizi inerenti alla gestione dei «rifiuti urbani» (raccolta, smaltimento, spazzamento) hanno rappresentato, a tutt'oggi, una delle funzioni storicamente più radicate tra le competenze dei Comuni, connotata, inoltre, dal regime di privativa che ne caratterizzava l'esercizio.

Mentre a partire dall'inizio degli **anni '80** la normativa nazionale sui rifiuti cominciava a risentire dell'influenza europea, e ne sposava la **classificazione in urbani e speciali**, - alcuni dei quali **tossici e nocivi**, - veniva, da un lato, definito anche il «campo» del pubblico servizio oggetto della privativa comunale, da riferirsi, appunto, ai rifiuti «urbani» e ai rifiuti «speciali» tecnicamente **assimilabili** ai rifiuti urbani, ma da rendersi effettivamente assimilati in via regolamentare (2), secondo le combinate disposizioni dell'art. 2, comma 4 del D.P.R. n. 915/1982 e del punto 1.1. della Deliberazione interministeriale 27 luglio 1984; e, da un altro, trovava conferma il regime tributario (3) cui restavano assoggettati i locali da cui si originano i rifiuti conferiti, che in relazione alle parallele

disposizioni (4) finalizzate a garantire crescenti livelli di copertura dei costi col gettito della tassa, e una contribuzione commisurata alla capacità di produrre rifiuti da parte dell'attività svolta nei locali tassati, sempre più tendeva a configurarsi come riferito al *corrispettivo* del servizio prestato all'utente dall'ente locale (5).

Peraltro, inizialmente, la possibilità di assimilazione attraverso **criteri di qualità e quantità** - da stabilirsi **discrezionalmente** da parte dei singoli Comuni attraverso i propri Regolamenti, essenzialmente, in funzione dei livelli organizzativi dei servizi erogati, e della disponibilità di impianti ed attrezzature, - restava circoscritta ai rifiuti (speciali) derivanti da attività agricole, artigianali commerciali e di servizi, con esclusione in particolare, dei «residui derivanti da lavorazioni industriali», oltre che di tutte le altre categorie di rifiuti speciali, elencate ai punti 2), 3), 4) e 5) del quarto comma dell'art. 2 del D.P.R. n. 915/1982. Tratti caratteristici del connesso regime tributario erano la **presunzione assoluta** della produzione di rifiuti urbani da parte delle aree di tutti i locali a qualunque uso adibiti esistenti nelle parti del territorio comunale ove si fosse erogato il servizio, e l'applicazione degli importi unitari della tassa stabiliti per le diverse classi di contribuzione

Note:

(1) Si veda, in tal senso:

- A. Muratori, *La riforma dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani nel nuovo Codice dell'Ambiente*, in questa Rivista, 2006, 5, pag. 431.

(2) Essendosi inizialmente riconosciuta anche una forma di assimilazione «implicita», nei confronti dei rifiuti generati dalle attività extradomestiche i cui locali venivano assoggettati alla tassa RSU.

(3) Dapprima attraverso l'art. 21 del cit. D.P.R. n. 915/1982, poi attraverso la riforma dell'istituto, operata dal Titolo III del D.Lgs. n. 507/1993.

(4) Per lo più inserite, all'epoca, nelle annuali *Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale e locale*.

(5) E ciò trovava compiuta disciplina nella riforma della tassa RSU disposta dal D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, che tra l'altro meglio chiariva il ruolo dei Comuni nella determinazione dei criteri di qualità e quantità attraverso cui individuare, nell'ambito dei rifiuti speciali assimilabili ai fini dello smaltimento in discarica di prima categoria, quelli effettivamente equiparati anche ai fini del conferimento all'ordinario servizio di raccolta, e quindi dell'assoggettamento alla tassa.

alle superfici dei locali, salve le eccezioni, costituite dai locali c.d. «intassabili» e da quelli in cui, «per specifiche caratteristiche strutturali e per destinazione si formasse, di regola rifiuti speciali e/o tossici e nocivi».

Il «sistema» entrò tuttavia in crisi a causa del disposto di cui all'art. 39 della legge 22 febbraio 1994, n. 146, «Legge comunitaria del 1993» che oltre ad abrogare le più significative disposizioni del D.Lgs. n. 507/2003 (relativo alla riforma della tassa RSU, antecedente di neppure tre mesi), con particolare riferimento a quelle che riguardavano l'**equiparazione dei rifiuti** speciali ai rifiuti urbani, disponeva, ad ogni effetto, un'assurda «assimilazione legale» ai rifiuti urbani per tutti i rifiuti (propri delle attività economiche) compresi nell'elenco di cui al punto 1.1.1 della Deliberazione interministeriale 27 luglio 1984 (integrato dagli accessori per l'informatica), a prescindere da qualsiasi limite di tipo quantitativo, rendendone obbligatoria la raccolta e lo smaltimento da parte del pubblico servizio, con eliminazione del previgente potere discrezionale di assimilazione riconosciuto ai Comuni dal D.P.R. n. 915/1982.

Nell'evidente inapplicabilità di tali disposizioni, - che non pochi enti locali malamente interpretarono come una sorta di diritto ad estendere l'applicazione della tassa alle superfici di locali fino ad allora esentati per evidente produzione di rifiuti speciali, senza per altro essere in grado di garantire il servizio, - va individuata una delle motivazioni per la condanna a morte della tassa RSU.

Gli effetti [sperati] del Decreto Ronchi...

Ciò avvenne nell'ambito della profonda innovazione della disciplina sui rifiuti approvata con D.Lgs. n. 22/1997 (6), che, in questo campo specifico, mentre da un lato restituiva ai Comuni il potere di assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani in via regolamentare, per altro in applicazione di criteri qualitativi e quali-quantitativi di fonte ministeriale, da stabilirsi con decreto del Ministro dell'Ambiente ai sensi dell'art. 18, comma 2, lett. d) del «decreto Ronchi», da un altro disponeva l'abrogazione della tassa ed il passaggio ad un **regime tariffario** (7), - nell'ambito del quale la superficie dei locali continuava ad avere un ruolo trainante, - il cui gettito avrebbe dovuto garantire l'integrale copertura dei costi, ed i cui connotati, anticipati dall'art. 39, furono poi meglio definiti dal D.P.R. n. 158/1999.

Tra gli elementi di novità, anche:

- la possibilità di un'accezione più estesa della nozione di rifiuti speciali assimilabili, per la cui individuazione attraverso i regolamenti comunali, fermo restando il rispetto dei criteri di emanazione statale, il nuovo apparato definitorio (8) poneva, a priori, il solo vincolo della non pericolosità;
- la progressiva limitazione del diritto di privativa comunale sulla gestione dei rifiuti urbani, prevista, in se-

quenza, prima, dall'art. 21, comma 1 del D.Lgs. n. 22/1997, che aveva sottratto dall'esercizio in privativa la gestione dei rifiuti speciali assimilati avviati al recupero, e poi dall'art. 23, comma 1, lett. e) della legge n. 179/2002, che aveva esteso l'esclusione dalla privativa anche alle attività di recupero dei rifiuti urbani *tout court*, con decorrenza 1° gennaio 2003.

Ma certo ancora più significative le disposizioni relative all'organizzazione e alla gestione del pubblico servizio comunale: fatte salve le norme transitorie relative ai tempi e ai modi del passaggio al nuovo assetto, le funzioni dei Comuni avrebbero dovuto essere esercitate non più dai singoli enti locali, ma attraverso forme di cooperazione esponenziali di tutti i Comuni appartenenti ad un medesimo **ambito territoriale ottimale** (ATO), di norma coincidente col territorio provinciale; ed il servizio avrebbe dovuto essere erogato - almeno in una prospettiva temporale di termine medio-breve, - in area vasta, coincidente, appunto, con l'ATO, ad opera di un soggetto imprenditoriale affidatario (9), in esito a procedura concorsuale ad evidenza pubblica.

Sarebbero stati inoltre compiti di tale soggetto, incaricato della gestione del servizio, sia l'applicazione sulle utenze sia la riscossione della tariffa, la cui determinazione restava però nella competenza degli enti locali, che da soggetti erogatori (del servizio) e impositori (del tributo) avrebbero così avuto l'opportunità di trasformarsi in controllori della qualità del servizio reso dal gestore, e in garanti dell'equità del corrispettivo tariffario, senza la spada di Damocle della quadratura di bilancio.

... E il solo parziale decollo dell'innovazione legislativa avviata a partire dal 1997

In concreto, però, le cose andarono un po' diversamente: il decreto relativo ai criteri qualitativi e quali-quantitativi di

Note:

(6) Per l'abrogazione espressa dell'incongrua norma di cui all'art. 39 della legge comunitaria per il 1993 si dovette attendere per altro ancora più di un anno, fino all'entrata in vigore della legge 28 aprile 1998, n. 128 (legge comunitaria 1995 - 1997).

(7) Tariffa da articolare, secondo le indicazioni della «tariffa di riferimento» di emanazione ministeriale in «quota fissa», a copertura dei costi «strutturali», (es.: investimenti e ammortamenti), e quota «variabile» rapportata cioè (direttamente o indirettamente) alle quantità di rifiuti conferiti, a copertura dei costi di esercizio.

(8) Secondo l'art. 7, comma 2 del cit. D.Lgs. n. 22/1997, venivano classificati come rifiuti urbani, oltre ai rifiuti di provenienza domestica, [e agli ex rifiuti urbani «esterni»] anche i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli abitativi, assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità, attraverso gli appositi regolamenti comunali.

(9) Nel frattempo si dava luogo alla riforma dei servizi pubblici locali, nell'ambito delle disposizioni del D.Lgs. n. 267/2000, «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» e smi, più volte oggetto di successivi aggiustamenti, fino al 2004, e tuttora non ancora definitivamente consolidate.

assimilazione ai rifiuti urbani di talune categorie di rifiuti speciali non è mai stato emanato, durante gli oltre nove anni di vigenza del D.Lgs. n. 22/1997, consegnando l'«assimilazione» ad una situazione di costante provvisorietà, il cui unico riferimento normativo, in forza delle norme transitorie di cui all'art. 57, continuavano ad essere le indicazioni della Deliberazione 27 luglio 1984; tra differimenti e proroghe, l'abbandono della tassa, e la conseguente necessitata adozione della tariffa, non sono mai divenuti obbligo stringente e inderogabile.

Né, là dove si è applicata la tariffa, si è poi stati in grado di rimediare alle falle concettuali di un regime che, pur prescrivendo l'equilibrio dei costi, prevede solo ipotesi di agevolazioni, ma non di appesantimento (a riequilibrio degli sgravi) della pressione tariffaria; e, pur negando in linea di principio l'utile d'impresa, (travestito da «costo», sotto le mentite spoglie della «remunerazione del capitale investito»), dovrebbe rappresentare l'«esca» per attirare l'imprenditoria privata nel mercato dei servizi pubblici locali.

Per non dire dello stentato decollo della stessa gestione in area vasta - coincidente con l'ambito territoriale ottimale, - assegnata attraverso procedura concorsuale, che, tra disposizioni di salvaguardia a favore delle «gestioni imprenditoriali» esistenti, possibilità di autorizzare gestioni su circoscrizioni territoriali subprovinciali, e ricorso ad affidamenti in house, non ha mai potuto diffondersi sull'intero territorio nazionale.

Assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani: le nuove (e assurde) regole del D.Lgs. n. 152/2006

Perciò, in forza di questo evidenziato mancato radicamento sul territorio, potevano essere anche più agevolmente stravolti gli elementi-chiave del disegno a suo tempo delineato dal Decreto Ronchi in questo campo, - pur senza apparentemente modificarne l'impianto complessivo in termini significativi, - nell'ambito della discussa riforma attuata dal D.Lgs. n. 152/2006 (10).

Senza, infatti, cambiare una parola in tema di classificazione dei rifiuti, erano proprio le novellate disposizioni sull'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, di cui all'art. 185, comma 2, lett. e), persino più della cancellazione del diritto di privativa (11), mantenuto in essere solo per la durata del periodo transitorio di ulteriore prosecuzione delle gestioni esistenti, a ridefinire profondamente, nella disciplina riformata, i caratteri del pubblico servizio di gestione dei rifiuti urbani.

Pur restando, infatti, confermato, come prima, per l'ambito di espletamento del servizio, il riferimento ai rifiuti **urbani** e ai rifiuti speciali a questi ultimi assimilati (per qualità e quantità) attraverso i Regolamenti comunali sulla base dei **criteri** qualitativi e quali-quantitativi di emanazione ministeriale, in attesa del preannunciato provvedimento d'attuazione, il Legislatore si premurava di inserire

nel disposto normativo, in chiave anticipatoria, tutta una serie di «pre-criteri», già di per sé stessi molto dettagliati, dai quali appare evidente l'intendimento di prevedere un drastico ridimensionamento del «campo» del servizio.

Secondo la formulazione [originaria] della norma, infatti, l'assimilabilità dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, avrebbe potuto riguardare, comunque in conformità al già richiamato, emanando decreto ministeriale, soltanto i rifiuti (non pericolosi) derivanti da **enti** e imprese esercitate (queste ultime) «su aree con superficie non superiore ai 150 metri quadri, nei Comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti, o superficie non superiore a 250 metri quadri nei Comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti»; né avrebbero dovuto, di norma, venire assimilati ai rifiuti urbani quelli formati nelle «aree produttive, compresi i magazzini di materie prime e di prodotti finiti, salvo i rifiuti prodotti negli uffici, nelle mense, negli spacci, nei bar e nei locali al servizio dei lavoratori o, comunque, aperti al pubblico».

Ciò significava, in concreto, un completo ribaltamento dell'approccio seguito non solo dal D.Lgs. n. 22/1997, che in sede legislativa aveva escluso solo i rifiuti pericolosi, salvi i criteri generali di competenza ministeriale, mai emanati, e la capacità del pubblico servizio - variabile nelle diverse realtà - di fare effettivamente fronte alla loro gestione (12); ma rappresentava anche un notevole passo indietro rispetto agli stessi principi a suo tempo stabiliti dal D.P.R. n. 915/1982, e poi ribaditi dalla Deliberazione 27 luglio 1984, secondo i quali l'assimilazione poteva riguardare - fermi restando i criteri di qualità e quantità (allora autonomamente) stabiliti dagli enti locali - i rifiuti speciali derivanti «da attività agricole, artigianali, commerciali e di servizi, nonché da ospedali... *omissis*...», senza alcun vincolo connesso all'estensione dei locali nei quali fossero generati.

Come meglio esplicitato in altra sede (13), tali disposizioni avrebbero avuto l'effetto di sottrarre al pubblico servizio una significativa aliquota - nell'ordine del 40% - delle utenze extradomestiche attualmente servite, e di con-

Note:

(10) Per una più esaustiva trattazione degli effetti «eversivi» sul servizio di gestione dei rifiuti urbani [e sul servizio idrico integrato] connessi alle disposizioni del D.Lgs. n. 152/2006, si veda:

- A. Muratori, *La riforma dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani nel nuovo Codice dell'Ambiente*, in questa *Rivista*, 2006, 5, pag. 431.

(11) Scelta per altro coerente con il sancito trasferimento della titolarità del servizio dall'ente locale al soggetto affidatario, ai sensi dell'art. 113, comma 5 del TUEL, così come modificato dall'art. 35 della legge n. 448/2001.

(12) Elemento, questo, che avrebbe dovuto costituire l'ulteriore riferimento per l'effettivo esercizio del potere di assimilazione da parte dell'Ente locale attraverso la regolamentazione comunale.

(13) Ancora una volta ci si riferisce all'articolo già richiamato nelle note (1) e (10), pubblicato in questa *Rivista*, 2006, 5, pag. 431.

durre ad una riduzione quantitativa dei conferimenti di almeno un terzo, rispetto lo stato attuale: ciò, da un lato, comportando il ridimensionamento del servizio pubblico (nelle sue diverse fasi, dalla raccolta allo smaltimento) sui bisogni di conferimento di un ben più ristretto universo, e stringenti esigenze di riorganizzazione, per altro non perfezionabili dall'oggi al domani, con conseguente maggiore incidenza dei costi «fissi» e generali - ivi compreso quelli dello spazzamento - sia a carico delle utenze domestiche che delle residue attività non domestiche tenute ad avvalersi del servizio pubblico anche dopo la riforma; e da un altro, la necessità, per ogni c.d. «grande utenza» (14) esclusa dall'accesso al pubblico servizio, di attrezzarsi per provvedere obbligatoriamente in proprio all'avvio a smaltimento (o a recupero) dei propri rifiuti, mediante convenzioni privatistiche col gestore del servizio pubblico, o con altre imprese abilitate alla gestione dei rifiuti speciali; e ciò con più pesanti oneri di gestione tecnica e amministrativa, e conseguente appesantimento delle attività di controllo.

La «controriforma» del Decreto correttivo: novità sia per l'assimilazione che per gli aspetti tariffari

Era pertanto ovvia e diffusa, tra gli addetti ai lavori, l'attesa di novità da parte dei decreti correttivi, che nelle prime stesure, comunque mai andate in porto, si concretizzavano per altro solo in drastici tagli, di fatto essendosi dato luogo a formulazioni che si limitavano a ribadire la competenza dello Stato alla definizione dei (non meglio specificati) criteri qualitativi e quantitativi di assimilazione; né la situazione si modificava in sede di prima stesura del cosiddetto «decreto correttivo unificato» (settembre 2007). È solo con lo schema di decreto legislativo approvato dal Governo in seconda lettura (23 novembre 2007) che si intravedono non trascurabili novità, fino all'ulteriore e definitiva rielaborazione ed integrazione della materia, operata con la versione finale del decreto correttivo.

A fini di documentazione si riportano pertanto sinotticamente, in calce a queste note, le successive stesure dell'art. 195, comma 2, lett. e) del D.Lgs. n. 152/2006, - da quella iniziale, a quella conclusiva, - relative all'assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani (15).

Senza entrare nel merito dell'evidente refuso che si trascina da diversi mesi (16), - si legge, infatti, nelle successive versioni del testo legislativo che il decreto ministeriale dovrebbe riguardare l'assimilazione dei rifiuti speciali **e dei** rifiuti urbani, anziché l'assimilazione dei rifiuti speciali **ai** rifiuti urbani, - vale la pena di sottolineare, in primo luogo, come le significative differenze di formulazione assunte dall'articolato attestino l'esistenza di pressioni da parte di taluni «interlocutori privilegiati», (o dovremmo

piuttosto parlare di lobby portatrici di contrapposti interessi), finalizzate in qualche caso a riportare all'origine, e in qualche altro a mantenere circoscritto, l'ambito di espletamento del pubblico servizio di gestione dei rifiuti urbani.

Tra limature e riscritture, alla fine, il punto di equilibrio raggiunto propone soluzioni meno insoddisfacenti di quelle derivanti dall'applicazione della norma originaria, persino in grado di compensare (almeno in parte) anche la mancata riscrittura delle disposizioni tariffarie di cui all'art. 238, abrogative e infelicemente sostitutive della [anch'essa non troppo compianta] «tariffa Ronchi».

Va in tal senso evidenziato, che, a conclusione delle reiterate rielaborazioni, fino alla versione definitiva, le disposizioni dell'art. 195, comma 2, lett. e) oltre a proporre, - come in precedenza, anche se in termini non poco diversi, - alcuni pre-criteri in materia di assimilabilità dei rifiuti speciali (ai rifiuti urbani), che inducono un (molto meno drastico) ridimensionamento dell'ambito del servizio pubblico, propongono anche qualche interessante anticipazione sul nuovo sistema tariffario.

I nuovi requisiti generali per l'assimilabilità dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani

Nel confermare la competenza del Ministero a definire (17) i criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilabilità, come riferimento per l'attività regolamentare dei Comuni, le nuove disposizioni dell'art. 195, comma 2, lett. e) anticipano i casi di esclusione *ex lege* da qualsiasi possibilità di assimilazione, ora circoscritti alle seguenti fattispecie:

- rifiuti formati nelle **aree produttive** (senza alcuna distinzione tra locali di attività industriali e di attività artigianali, compresi i magazzini di materie prime e prodotti finiti, salvi i rifiuti prodotti «negli uffici, nelle mense, negli spacci, nei bar e nei locali al servizio dei lavoratori o comunque aperti al pubblico»;

Note:

(14) Ci si riferisce non solo alle «attività produttive» in senso stretto, ma anche alle superfici aziendali della maggior parte di attività quali sedi ed agenzie bancarie, uffici privati di una certa estensione, supermercati e centri commerciali integrati, punti di vendita e pubblici esercizi di taglia media, alberghi, cliniche e poliambulatori privati, sale cinematografiche, discoteche, attività commerciali all'ingrosso e di deposito o magazzinaggio senza vendita, etc.

(15) Nella colonna di sinistra del prospetto, al n. 1 sono inserite tra parentesi quadra le parti semplicemente tagliate nelle prime delle reiterate versioni del decreto correttivo.

(16) Questa «perla» dell'assimilazione dei rifiuti urbani... a sé stessi è segno evidente che, purtroppo, *aujourd'hui* coloro che materialmente provvedono alla stesura dei testi normativi non hanno la più pallida idea di ciò di cui stanno scrivendo; e che, per di più, nessuno rilegge queste «parole in libertà».

(17) Con decreto che dovrebbe essere emanato entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del nuovo «Correttivo».

- rifiuti formati nelle **strutture di vendita** (18) (il minuto o all'ingrosso) con superficie eccedente i 500 mq, se ubicate in Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, e a 300 mq, se ubicate in Comuni di popolazione fino a 10.000 abitanti.

Dunque, sono fatti rientrare nell'ambito dell'assimilabilità, fermi restando i criteri qualitativi e quantitativi, non ancora stabiliti, i rifiuti derivanti da tutte le altre attività economiche - diverse da quelle manifatturiere e commerciali al di sopra dei limiti dimensionali sopra richiamati - che l'originaria formulazione del disposto normativo aveva invece escluso, nel caso di superfici aziendali eccedenti i mq 250 o 150 a seconda della popolazione comunale.

E, fatto senz'altro significativo, sembra ora venir meno quella presunzione assoluta di capacità produttiva di rifiuti urbani da parte delle «superfici dei locali a qualunque uso adibiti», che, se giustificabile nella vigenza del regime tributario, era diventata incongrua col passaggio da tassa a tariffa.

Le anticipazioni sul sistema tariffario

Le nuove disposizioni dell'art. 295, comma 2, lett. e) non riguardano, per altro, il solo tema dell'assimilabilità dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, ma contengono anche interessanti anticipazioni sulla struttura e sulle modalità applicative della nuova tariffa, sostitutiva dell'abrogata «tariffa Ronchi», che integrano le generiche e mal formulate disposizioni dell'art. 238.

In primo luogo, nel caso dei rifiuti **assimilati**, l'applicazione della tariffa, **entro un anno** [non è per altro precisato a decorrere da quale circostanza o evento (19)] dovrebbe concernere **esclusivamente** i quantitativi di rifiuti **conferiti** [al pubblico servizio]; ciò, per altro, senza la necessità di attivare meccanismi di quantificazione dei conferimenti caso per caso, in presenza dei quali non avrebbe più senso la prevista riduzione tariffaria proporzionale «alle quantità dei rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero tramite soggetto diverso dal gestore dei rifiuti urbani»; né saranno assoggettabili a tariffazione gli **imballaggi secondari e terziari** per i quali risulti documentato il mancato conferimento al servizio di gestione dei rifiuti urbani e l'avvio a recupero e riciclo diretto tramite soggetti autorizzati.

In altri termini, sembrerebbe prefigurato il superamento di meccanismi tariffari comportanti l'applicazione di un importo unitario al metro quadrato di superficie dei locali, per trascorrere ad un sistema di riferimento «ponderale», (cioè di tariffe unitarie per kg di rifiuto prodotto dall'utente), indipendentemente dalle modalità di calcolo - in via diretta o presuntiva - dei quantitativi conferiti complessivamente. L'articolazione tariffaria, da determinarsi a cura dell'Amministrazione Comunale (20) in applicazione del Regolamento di cui all'art. 238, comma 6, dovrà «tenere conto» anche della «natura dei rifiuti», [nonché] «del tipo, delle

dimensioni economiche e operative delle attività che li producono, mentre la struttura della tariffa dovrà prevedere, fermo restando il criterio dell'integrale copertura dei costi, una parte fissa, una parte variabile, e una **«quota dei costi dello spazzamento stradale»**.

Grazie a tale specificazione, che introduce, di fatto, una tariffa «tripartita», i costi dello spazzamento stradale sono una volta per tutte «sfilati» dal montante costitutivo della «quota fissa» della tariffa, ciò consentendo l'individuazione di più equi criteri di ripartizione sulla contribuzione dei costi di questo segmento del servizio (21), secondo modalità finalmente indipendenti dalla natura e quantità dei rifiuti prodotti da ciascuna utenza.

Tutte queste novità potranno tuttavia concretizzarsi solo dopo l'emanazione dei previsti provvedimenti esecutivi (22), sulla cui tempistica l'esperienza di tanti anni ci ha comunque indotto ad essere pessimisti.

Gestione dei rifiuti urbani: entra in gioco anche la legge finanziaria 2008

In tema di gestione dei rifiuti urbani, sia per i profili organizzativi che per quelli tariffari, meritano almeno un cenno anche alcune disposizioni della legge n. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008): in particolare, l'art. 1, comma 166 prevede che anche per il 2008, nelle more della

Note:

(18) Corre l'obbligo di evidenziare che nella declaratoria di cui all'art. 4, comma 1, lett. d) del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114, «Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59», i limiti, di 250 o 150 mq, (a seconda della dimensione dei comuni) sono riferiti alla superficie di vendita in base alla quale un esercizio commerciale può essere caratterizzato come «di vicinato», in contrapposizione alle medie strutture di vendita e alle grandi strutture di vendita; ma, stando alla lettera (e allo spirito) della norma di cui ci stiamo qui occupando, sembra di poter affermare che i valori numerici di 500 e 300 mq i siano in questo caso riferiti alla superficie aziendale, e non alla superficie di vendita.

(19) Non è pertanto possibile dire se «entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto correttivo», oppure «entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto concernente la regolamentazione della nuova tariffa», ovvero entro un anno dall'adozione della nuova tariffa in sede locale: ancora una volta dobbiamo, con ciò, avere a che fare con un legislatore dilettantesco e facilon.

(20) Come poi conciliare una determinazione tariffaria (per non dire di una regolamentazione dell'assimilazione) su base comunale, mentre si conferma la gestione integrata dei rifiuti urbani in area vasta (ATO), è un nodo che sembra ignorato dal Legislatore.

(21) Attività, quella relativa allo spazzamento delle strade ed aree pubbliche, tipicamente appartenente al novero dei servizi resi alla collettività, - come l'illuminazione pubblica o la manutenzione del verde urbano - senza alcun connotato di «servizio a domanda individuale», quale può invece essere riconosciuto il «servizio di raccolta, trasporto e smaltimento» dei rifiuti c.d. «interni», urbani e assimilati.

(22) Si tratta del decreto ministeriale di cui all'art. 195, comma 2, lett. e), ultimo periodo del D.Lgs. n. 152/2006 come da ultimo modificato, e del Regolamento preannunciato già dall'art. 238, comma 6 del medesimo provvedimento fin dalla sua prima emanazione, concernete «i criteri generali sulla base dei quali vengono definite le componenti dei costi e viene determinata la tariffa».

completa attuazione delle disposizioni di cui al D.Lgs. n. 152/2006 e smi, resti inalterato, in ogni Comune, il regime di prelievo relativo al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti in essere nel 2006, e per l'assimilazione dei rifiuti speciale ai rifiuti urbani continui a farsi riferimento alla disciplina prevista dalle norme transitorie del «Decreto Ronchi».

Inoltre, - e questo è un aspetto senz'altro molto più importante - l'art. 2, comma 38 della finanziaria prescrive che, entro il 1° luglio, le Regioni provvedano a rideterminare gli ambiti territoriali ottimali per la gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani (e del servizio idrico integrato) prioritariamente valutando l'opportunità di farli coincidere col territorio provinciale, in vista di un

trasferimento delle funzioni già attribuite alle Autorità d'Ambito in capo alle Province.

Vero che resta, in sottordine, la facoltà di mantenere tali competenze in capo ad una delle **forme di collaborazione tra enti locali** previste dagli art. 30 e segg. del D.Lgs. n. 267/2000, ma la disposizione sembra infliggere comunque un colpo mortale alle norme del D.Lgs. n. 152/2006 che avevano disegnato, finalmente con chiarezza, le funzioni e i requisiti delle Autorità d'Ambito; ed essa rappresenta anche un buon successo per le Province, che scippano così i Comuni di una loro funzione storica, il cui esercizio in forma associata, e separata dai ruoli meramente gestionali, avrebbe potuto consentire di modernizzare e di adeguare alle esigenze d'oggi.

Tabella 1 - Le norme sull'assimilazione dalla prima stesura al definitivo decreto correttivo del D.Lgs. n. 152/2006

Art. 195, comma 2, lett. e): la formulazione originaria e quella intermedia	Art. 195, comma 2, lett. e): la formulazione definitiva
<p>1) Stesura originaria e) La determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani, [derivanti da Enti e imprese esercitate su aree con superficie non superiore ai 150 metri quadri nei Comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti, o superficie non superiore a 250 metri quadri nei Comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti. Non possono essere di norma assimilati ai rifiuti urbani i rifiuti che si formano nelle aree produttive, compresi i magazzini di materie prime e di prodotti finiti, salvo i rifiuti prodotti negli uffici, nelle mense, negli spacci, nei bar e nei locali al servizio dei lavoratori o comunque aperti al pubblico].</p>	<p>3) Stesura finale e) La determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani. Ai rifiuti assimilati, entro un anno, si applica esclusivamente una tariffazione per le quantità conferite al servizio di gestione dei rifiuti urbani. La tariffazione per le quantità conferite che deve includere, nel rispetto del principio della copertura integrale dei costi del servizio prestato, una parte fissa ed una variabile e una quota dei costi dello spazzamento stradale, è determinata dall'amministrazione comunale tenendo conto anche della natura dei rifiuti, del tipo, delle dimensioni economiche e operative delle attività che li producono. A tale tariffazione si applica una riduzione, fissata dall'amministrazione comunale, in proporzione alle quantità dei rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero tramite soggetto diverso dal gestore dei rifiuti urbani.</p>
<p>3. Stesura intermedia e) La determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani. Ai rifiuti assimilati, entro un anno, si applica esclusivamente una tariffazione per le quantità conferite al servizio di gestione dei rifiuti urbani. Per gli imballaggi secondari e terziari per i quali risulti documentato il non conferimento al servizio di gestione dei rifiuti urbani e l'avvio a recupero e riciclo diretto tramite soggetti autorizzati, non si applica la predetta tariffazione. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico, sono definiti, entro 90 giorni, i criteri per l'assimilabilità ai rifiuti urbani»</p>	<p>Non sono assimilabili ai rifiuti urbani i rifiuti che si formano nelle aree produttive, compresi i magazzini di materie prime e di prodotti finiti, salvo i rifiuti prodotti negli uffici, nelle mense, negli spacci, nei bar e nei locali al servizio dei lavoratori o comunque aperti al pubblico; allo stesso modo, non sono assimilabili ai rifiuti urbani i rifiuti che si formano nelle strutture di vendita con superficie due volte superiore ai limiti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d), del decreto legislativo n. 114 del 1998. Per gli imballaggi secondari e terziari per i quali risulti documentato il non conferimento al servizio di gestione dei rifiuti urbani e l'avvio a recupero e riciclo diretto tramite soggetti autorizzati, non si applica la predetta tariffazione. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico, sono definiti, entro 90 giorni, i criteri per l'assimilabilità ai rifiuti urbani.»</p>