



ANCI-CONAI formazione 2022

Incontri territoriali

Normativa nazionale e regionale sull'economia circolare

Bologna 4 novembre 2022

Alberto Bellini

Alma Mater Studiorum, Università di Bologna

I punti-chiave delle Direttive UE sulla circular economy, recepito in Italia con D.lgs. n. 116/2020 (1/9)

- ❑ **Passaggio da una economia di tipo lineare ad una economia circolare:**
 - ✓ il **valore dei prodotti e dei materiali** si mantiene il **più a lungo possibile**;
 - ✓ l'uso delle materie prime e la produzione di **rifiuti sono prodotti al minimo**;
 - ✓ quando un prodotto ha raggiunto il fine-vita i suoi **componenti** possono essere **reintrodotti nel ciclo produttivo**;
 - ✓ inversione di rotta del cd “**principio dell'obsolescenza programmata**”;
 - ✓ promuovere la riparabilità e la longevità dei prodotti, garantendo e agevolando misure che rendano **l'opzione della riparazione attraente per il consumatore**;

I punti-chiave delle Direttive UE sulla circular economy, recepito in Italia con D.lgs. n. 116/2020 (2/9)

- ✓ adottare incentivi economici attraverso **l'abbassamento dell'imposizione fiscale sulla riparazione** dei prodotti per **stimolare l'industria della riparazione.**
- Nel nuovo modello di economia circolare è necessario **apportare cambiamenti:**
 - ✓ **alla progettazione dei prodotti**
 - ✓ **ai modelli di mercato e di impresa**
 - ✓ **ai metodi di trasformazione dei rifiuti in risorse**
 - ✓ **ai modelli di consumo**

I punti-chiave delle Direttive UE sulla circular economy, recepito in Italia con D.lgs. n. 116/2020 (3/9)

- ❑ I nuovi **obiettivi di riciclo per i rifiuti urbani** sono divisi in 3 step:
 - ✓ **2025 (55%)**
 - ✓ **2030 (60%)**
 - ✓ **2035 (65%)**
- **Per raggiungere questi obiettivi è fondamentale incrementare la qualità e non solo la quantità della RD.**
- ❑ **I rifiuti da imballaggio** devono essere tutti riciclati entro il 2025 **almeno al 65%;**
 - ✓ la soglia sale **al 70% da raggiungere nel 2030**, con quote differenziate per i diversi materiali.

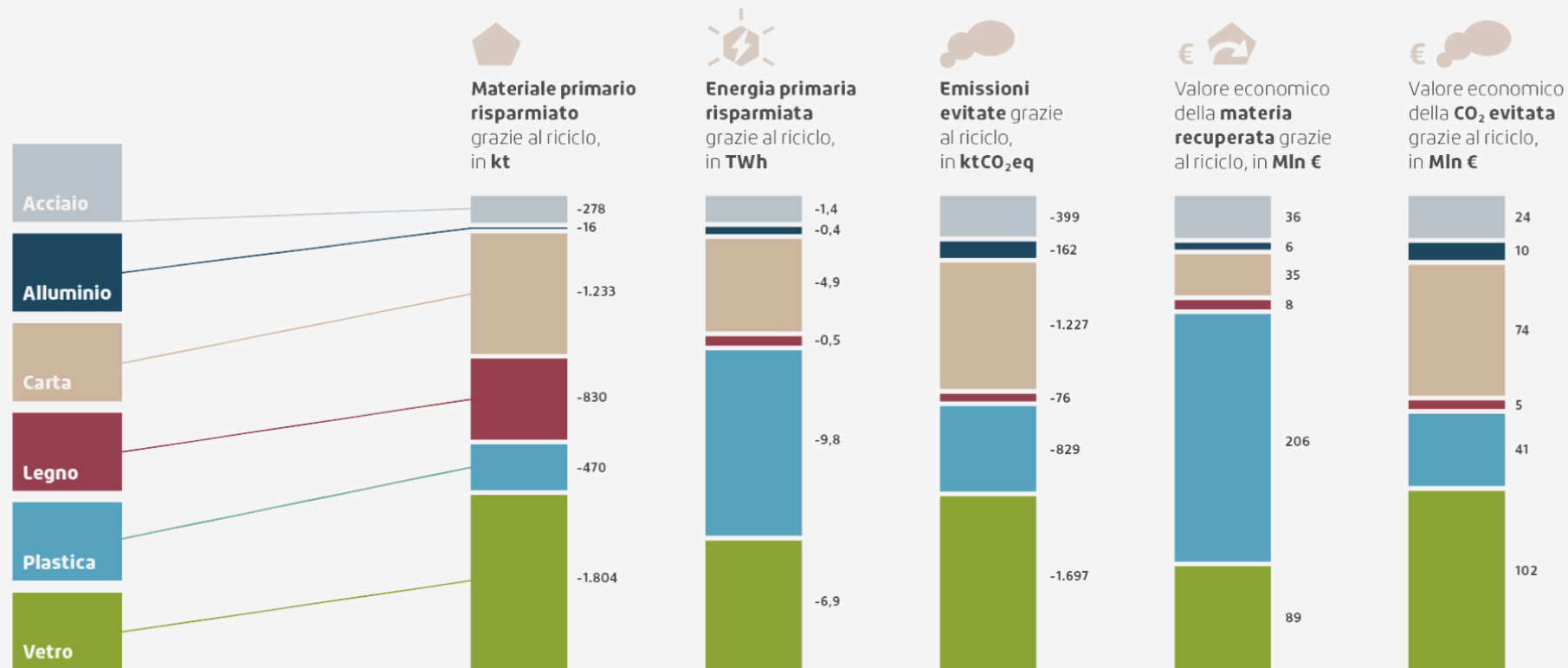
I punti-chiave delle Direttive UE sulla circular economy, recepito in Italia con D.lgs. n. 116/2020 (4/9)

Nuovi obiettivi di riciclaggio dei rifiuti d'imballaggio

	entro il 2025	entro il 2030
Tutti gli imballaggi	65%	70%
Plastica	50%	55%
Legno	25%	30%
Metalli ferrosi	70%	80%
Alluminio	50%	60%
Vetro	70%	75%
Carta e cartone	75%	85%

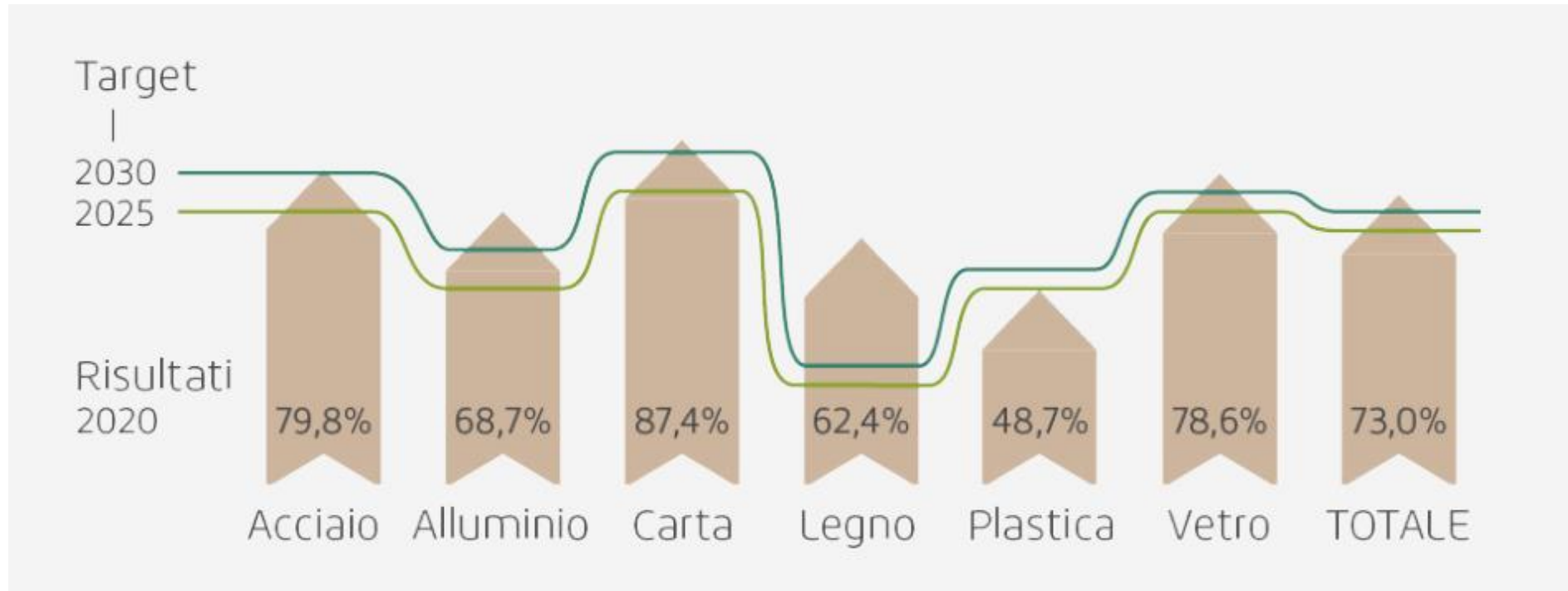
I punti-chiave delle Direttive UE sulla circular economy, recepito in Italia con D.lgs. n. 116/2020 (5/9)

I BENEFICI AMBIENTALI ED ECONOMICI DELLA GESTIONE DEI SEI CONSORZI DI FILIERA NEL 2020



Fonte: Tool LCC CONAI

I punti-chiave delle Direttive UE sulla circular economy, recepito in Italia con D.lgs. n. 116/2020 (6/9)



I punti-chiave delle Direttive UE sulla circular economy, recepito in Italia con D.lgs. n. 116/2020 (7/9)

- ❑ **Obbligo per tutti gli Stati della UE di differenziare le seguenti frazioni:**
 - ✓ carta e cartone
 - ✓ vetro
 - ✓ metalli
 - ✓ plastica
 - ✓ i rifiuti domestici pericolosi (entro il 2022 – l'Italia non l'ha previsto)
 - ✓ i rifiuti organici (entro il 2023)
 - ✓ i rifiuti tessili (entro il 2025 – in Italia dal 2022)

I punti-chiave delle Direttive UE sulla circular economy, recepito in Italia con D.lgs. n. 116/2020 (8/9)

- ❑ Entro il 2035 i rifiuti urbani smaltiti in discarica dovranno essere ridotti al massimo al 10% del totale dei rifiuti urbani prodotti.
- ❑ I nuovi requisiti in materia di responsabilità estesa del produttore (EPR) dovranno essere applicati a tutti i tipi di imballaggio entro il 2024: ai produttori di prodotti spetta la responsabilità finanziaria e/o organizzativa della gestione del fine-vita del prodotto.
- Nel caso in cui in uno Stato membro vi sono varie organizzazioni che attuano per conto dei produttori dei prodotti gli obblighi derivanti dall'EPR di questi ultimi, **lo Stato membro nomina almeno un organismo indipendente per sorvegliare sull'attuazione degli obblighi derivanti dall'EPR.**

I punti-chiave delle Direttive UE sulla circular economy, recepito in Italia con D.lgs. n. 116/2020 (9/9)

- Nel caso di adempimento collettivo degli obblighi in materia di EPR, **i contributi sono modulati**, ove possibile, **per singoli prodotti o gruppi di prodotti simili**, tenendo conto della loro durevolezza, riparabilità, riutilizzabilità e riciclabilità e della presenza di sostanze pericolose.
- Nel caso di EPR istituiti per raggiungere gli obiettivi in materia di gestione dei rifiuti, **i produttori di prodotti sosterranno almeno l'80% dei costi necessari**, a condizione che i rimanenti costi siano sostenuti da produttori originali di rifiuti o distributori.

FOCUS n. 1: dai rifiuti assimilati ai rifiuti simili (molto più di un cambiamento di nome)

La nuova denominazione (rifiuti simili) che identifica i rifiuti urbani prodotti dalle UND è innanzitutto indicativa della **nuova competenza** in tale materia: non più i regolamenti comunali o d'ambito, ma la norma nazionale (e ancor prima la direttiva europea).



Le parti dei regolamenti comunali o d'ambito dedicate all'assimilazione sono diventate giuridicamente nulle (sopravvenuta incompetenza assoluta).



non necessario ma opportuno dunque un intervento di revisione ai regolamenti per dare ordine e certezza alla materia.

La nuova denominazione sembra dare anche una **maggiore importanza al criterio qualitativo** (che diviene l'unico parametro): la provenienza non domestica NON costituisce un ostacolo alla gestione all'interno del circuito dei rifiuti urbani quando i rifiuti sono comunque «simili per natura e composizione ai rifiuti domestici». Questa considerazione può costituire un utile criterio interpretativo per alcuni dubbi sollevati dal recepimento italiano.

Direttiva 851/2018: i rifiuti (urbani) simili e i rifiuti speciali

La direttiva 851/2018 (nuovo art. 3 Direttiva 2008/98/CE) introduce:

- ❖ **un criterio generale di carattere sostanziale basato sulla natura e composizione del rifiuto:** sono urbani i rifiuti delle utenze non domestiche, sia indifferenziati che da raccolta differenziata, che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici;
- ❖ **sette esclusioni specifiche:** i rifiuti della produzione, dell'agricoltura, della silvicoltura, della pesca, delle fosse settiche, delle reti fognarie, degli impianti di trattamento delle acque reflue.



Non sono escluse tipologie di attività, ma tipi di rifiuti.



I rifiuti urbani avviati a recupero in via autonoma rispetto al servizio pubblico rimangono urbani e rilevano ai fini del raggiungimento degli obiettivi ambientali.

I rifiuti (urbani) simili nella definizione europea

Direttiva 851/2018, Considerando n. 10:

«I rifiuti urbani sono definiti come rifiuti domestici e rifiuti provenienti da altre fonti, come per esempio la vendita al dettaglio, l'amministrazione, l'istruzione, i servizi del settore della sanità, gli alloggi, i servizi dell'alimentazione e altri servizi e attività, che, per natura e composizione, sono simili ai rifiuti domestici. Pertanto, i rifiuti urbani dovrebbero comprendere, tra l'altro, i rifiuti della manutenzione del verde pubblico, come foglie, sfalci d'erba e potature di alberi, nonché i rifiuti risultanti dalla pulizia dei mercati e dalla nettezza urbana, come il contenuto dei cestini portarifiuti e la spazzatura, a eccezione dei materiali come la sabbia, la roccia, i fanghi o la polvere. Occorre che gli Stati membri provvedano a che i rifiuti prodotti da grandi attività commerciali e industriali che non sono simili ai rifiuti domestici non rientrino nell'ambito di applicazione della nozione di rifiuti urbani.(..)



Non c'è un'esclusione assoluta: le attività commerciali e industriali, ma anche artigianali, possono produrre rifiuti simili ai domestici.

Occorre intendere i rifiuti urbani come corrispondenti ai tipi di rifiuti figuranti nel capitolo 15 01 e nel capitolo 20, a eccezione dei codici 20 02 02, 20 03 04 e 20 03 06 (..) + i rifiuti urbani sottoposti a trattamento e contrassegnati con i codici di cui al capitolo 19 dell'elenco. »

I rifiuti (urbani) simili nella normativa italiana di recepimento (d.lgs. 116/20)

Il legislatore italiano non si limita a positivizzare il criterio generale della direttiva (l'essere simili ai rifiuti domestici) ma aggiunge l'ulteriore duplice condizione di rientrare in due elenchi:

- L-quater: 24 codici CER (elenco esaustivo)
- L-quinqües: 29 categorie di attività + 1 (elenco quasi esaustivo)

Inoltre, riscrive elenco rifiuti speciali dell'art. 184, co. 3



VARI DUBBI INTERPRETATIVI: il più dibattuto (forse) quello delle utenze che ricadono nella ex categoria 20 DPR 158/99 (Attività industriali con capannoni di produzione): l'esclusione della categoria è totale, ma nell'elenco dell'art. 184, co. 3 la classificazione tra i rifiuti speciali è parziale (se diversi da quelli del comma 2, ossia dai simili).



Tutta italiana l'esclusione delle attività agricole connesse (es. agriturismi, cantine): ma è conforme al criterio generale europeo dell'esser simile per natura e composizione ai rifiuti domestici?

Le prime (opposte) posizioni sui rifiuti delle attività industriali

□ La circolare del MITE 12-04-2022 n. 35259

C) *Locali ove si producono rifiuti “urbani” con riferimento alle diverse categorie di utenza.*

1. Attività industriali – rifiuti di cui all’articolo 184, comma 3, lettera c) del TUA

Occorre brevemente ricordare che l’Allegato L-quinquies al D. Lgs. n. 116 del 2020 contiene l’elenco delle attività che producono rifiuti urbani nel quale non sono ricomprese le “Attività industriali con capannoni di produzione”. Ciò potrebbe condurre alla conclusione che queste attività diano luogo solo alla produzione di rifiuti speciali.

Tuttavia, l’art. 184, comma 3, lettera c) del TUA 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.

Ciò comporta che:

- le superfici dove avviene la lavorazione industriale sono escluse dall’applicazione dei prelievi sui rifiuti, compresi i magazzini di materie prime, di merci e di prodotti finiti, sia con riferimento alla quota fissa che alla quota variabile;
- continuano, invece, ad applicarsi i prelievi sui rifiuti, sia per la quota fissa che variabile, relativamente alle superfici produttive di rifiuti urbani, come ad esempio, mense, uffici o locali funzionalmente connessi alle stesse. Per la tassazione di dette superfici si tiene conto delle disposizioni del D. P. R. n. 158 del 1999, limitatamente alle attività simili per loro natura e per tipologia di rifiuti prodotti a quelle indicate nell’allegato L-quinquies alla Parte IV del D. Lgs. n. 152 del 2006;

□ La sentenza del TAR Campania n. 2928/2022

«Il senso letterale della disposizione [regolamentare] è chiaro, posto che la stessa assoggetta alla TARI anche le superfici industriali ma solo ove nelle stesse si producano rifiuti urbani e non anche speciali. (..)

E’ quindi del tutto evidente che il presupposto dell’esclusione d’imposta è individuabile non nella tipologia di aree – le quali sono utili solo per presumere, salvo prova contraria, la mancata produzione di rifiuti urbani – ma dal fatto che questi ultimi, nella sostanza, non sono affatto generati.»

FOCUS n. 2: le regole per l'autonomo avvio a recupero dei rifiuti simili da parte delle UND

Art. 198, co. 2-bis. D.Lgs. 116/2020	Art. 238, comma 10. TUA	Art. 1, comma 649. Legge 147/2013
<p>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. <u>Tali rifiuti sono computati ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani.</u></p>	<p>Le utenze non domestiche che producono rifiuti simili che li conferiscono al di fuori del servizio pubblico e dimostrano 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; le medesime utenze effettuano la scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato per un periodo non inferiore a cinque anni, salva la possibilità per il gestore del servizio pubblico, dietro richiesta dell'utenza non domestica, di riprendere l'erogazione del servizio anche prima della scadenza quinquennale.</p>	<p>Per i produttori di rifiuti speciali assimilati agli urbani, nella determinazione della TARI, il comune disciplina con proprio regolamento riduzioni della quota variabile del tributo proporzionali alle quantità di rifiuti speciali assimilati che il produttore dimostra di aver avviato al riciclo, direttamente o tramite soggetti autorizzati</p>

Un aspetto importante: anche i rifiuti (urbani) simili gestiti al di fuori del servizio pubblico concorrono al raggiungimento dei target ambientali europei

Sul piano del perimetro del servizio pubblico non c'è alcuna variazione: la facoltà per le UND di non conferire i rifiuti assimilati (ieri) e simili (oggi) al servizio pubblico, se avviati recupero, era ed è riconosciuta nel nostro ordinamento sin dal decreto Ronchi.

Il riconoscimento espresso all'interno dell'articolo 198 dà (solo) maggiore risalto.

La novità non riguarda la facoltà in sé, ma il fatto che questi rifiuti rimangono qualificati come urbani ad ogni effetto, ivi compreso quello del raggiungimento degli obiettivi ambientali: *«Tali rifiuti sono computati ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani.»*



non è più solo una questione «privata» di riduzione tariffaria: l'utenza che diventa autonoma, in tutto o in parte, dal servizio pubblico concorre direttamente al raggiungimento degli obiettivi ambientali.

Regole diverse per l'uscita totale e per l'uscita parziale dal servizio pubblico

La disciplina dell'uscita totale

Art. 238, co. 10, TUA

UND che conferiscono i loro rifiuti urbani fuori dal servizio pubblico e dimostrano **avvio a recupero** sono **escluse** dalla parte variabile

1. Rileva il **recupero**
2. Rileva **solo l'autonomia totale** dal servizio pubblico
3. **Durata minima di 5 anni**
4. la conseguenza è sempre **l'abbattimento totale della quota variabile**

La disciplina dell'uscita parziale

Art. 1, co. 649, secondo periodo, Legge 147/13 (legge TARI): UND che conferiscono i loro rifiuti urbani fuori dal servizio pubblico e dimostrano l'avvio a riciclo hanno diritto ad una riduzione proporzionale della quota variabile

1. Rileva il **riciclo**
2. **L'autonomia dal servizio può essere parziale;**
3. **Non ci sono limiti temporali minimi;**
4. La conseguenza è la **riduzione proporzionale quota variabile**

art. 15 DDL concorrenza prevede una riduzione di tale durata minima a 2 anni

FOCUS n. 3: la quota fissa delle UND che producono rifiuti speciali

La giurisprudenza più recente risulta unanime nel dare una **risposta positiva** sia in regime di TIA 1 che di TARI:

- Cassazione, sez. V, ordinanza n. 14038 del 23-05-2019 (TIA 1)
- Cassazione, sez. V, ordinanza n. 5360 del 27-02-2020 (TIA 1)
- Cassazione, sez. V, sentenza n. 8088 del 23-04-2020 (TARI)



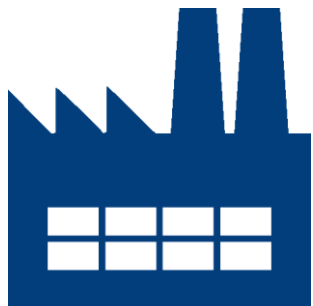
NB. **Presupposto della TARI (tributo e corrispettiva)** è il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, **suscettibili di produrre rifiuti urbani**. (art. 1, co. 642, Legge 147/2013)

La motivazione della Cassazione:

Le due macrocategorie di rifiuti urbani: [rifiuti interni e rifiuti esterni](#)

«la TIA, a differenza della TARSU, ha la funzione di coprire il costo dei servizi di smaltimento concernenti i **rifiuti** non solo **interni**, cioè prodotti o producibili dal singolo soggetto passivo che può avvalersi del servizio, ma anche **esterni**, quali i «rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche e soggette ad uso pubblico», e quindi deve coprire anche le pubbliche spese afferenti ad un servizio indivisibile, reso a favore della collettività» (punto 1.2 ordinanza 14038/2019).

Obbligo di pagamento della quota fissa, ma con regole diverse a secondo dei casi.

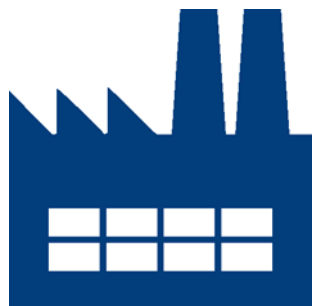


CASO 1:

UND che producono entrambe le tipologie di rifiuti urbani (interni ed esterni)



quota fissa «ordinaria»



CASO 2:

UND che producono, in tutto o in parte, solo una tipologia di rifiuti urbani (gli esterni)



Quota fissa «corretta»

Tari presuntiva: scorporo delle superfici dove si producono rifiuti speciali (correzione forfettaria)

Tariffa corrispettiva: quota fissa deve essere esclusivamente correlata ai servizi indivisibili, ossia relativi ai rifiuti esterni (correzione mirata).

FOCUS n. 4: L'Accordo di programma quadro (Accordo di comparto)

Premessa:

L'attuazione del principio di responsabilità estesa del produttore (= principio per cui il produttore di un bene è responsabile anche per la fase post-consumo, ovvero per la gestione una volta diventato rifiuto) può essere attuata in due modi:

1. secondo un **modello integrato**, in cui la raccolta degli imballaggi è organizzata dalle pubbliche amministrazioni locali congiuntamente alle altre tipologie di rifiuti urbani: in questo caso i produttori sono tenuti a contribuire alla copertura dei costi sostenuti dalle pubbliche amministrazioni attraverso corrispettivi pattuiti che considerano la tipologia, la qualità e la quantità dei rifiuti di imballaggio raccolti in maniera differenziata.
2. secondo un **modello autonomo**, in cui la raccolta è organizzata direttamente dai produttori attraverso un sistema di intercettazione dei rifiuti derivanti dai «propri» imballaggi immessi sul mercato: in questo caso i costi sono sostenuti direttamente dai produttori.

L'ordinamento italiano (art. 221, co. 3) prevede entrambi i modelli, disponendo che i produttori possono:

- a) organizzare autonomamente, anche in forma collettiva, la gestione dei propri rifiuti di imballaggio sull'intero territorio nazionale ➡ **CONSORZI AUTONOMI**
- b) aderire ad uno dei consorzi di cui all'articolo 223; ➡ **SISTEMA CONAI**
- c) attestare sotto la propria responsabilità che è stato messo in atto un sistema di restituzione dei propri imballaggi. ➡ **SISTEMI AUTONOMI DI RESTITUZIONE**

L'Accordo di programma quadro (Accordo di comparto)

Fonte: [articolo 224, comma 5 e seguenti T.U.A.](#)

Finalità: garantire l'attuazione del principio di corresponsabilità gestionale tra produttori, utilizzatori e pubbliche amministrazioni per il riciclo degli imballaggi.

Soggetti coinvolti:

- per i produttori: CONAI e i sistemi autonomi collettivi operanti + ~~gestori piattaforme di selezione (CSS)~~
- per la parte pubblica: ANCI, UPI o gli Enti d'ambito.

Oggetto:

1. la copertura dei costi di cui all'articolo 222, commi 1 e 2 del presente decreto legislativo (ossia i costi per la gestione della raccolta differenziata, del trasporto, delle cernite e delle altre operazioni preliminari);
2. le modalità di raccolta dei rifiuti da imballaggio ai fini delle attività di riciclaggio e di recupero;
3. gli obblighi e le sanzioni posti a carico delle parti contraenti.

Struttura

parte generale + 6 allegati tecnici per ciascun materiale di cui all'Allegato E (plastica; legno; metalli ferrosi; vetro; carta e cartone)

La precisazione sui costi del [recente comma 5-ter](#) (introdotta dall'art. 25-bis, co. 1, dalla legge n. 79 del 29.06.2022 di conversione del decreto legge n. 36/2022):

L'accordo di programma quadro stabilisce che i produttori e gli utilizzatori che aderiscono ad un sistema autonomo di cui all'articolo 221, comma 3, lettere a) e c), ovvero ad uno dei consorzi di cui all'articolo 223 – dunque **tutti i sistemi EPR** - assicurano la copertura dei costi di raccolta e di gestione dei rifiuti di imballaggio da loro prodotti e conferiti al servizio pubblico di raccolta differenziata anche quando gli obiettivi di recupero e riciclaggio possono essere conseguiti attraverso la raccolta su superfici private.

L'Accordo di programma quadro (Accordo di comparto): i costi a carico dei sistemi EPR dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 116/20

La **previsione originaria del comma 10 dell'articolo 221 TUA:**

Sono a carico dei produttori e degli utilizzatori:

- a) i costi per il ritiro degli imballaggi usati e la raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari;
- b) il corrispettivo per i maggiori oneri relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico per i quali l'Autorità d'ambito richiede al Consorzio nazionale imballaggi o per esso ai soggetti di cui al comma 3 di procedere al ritiro;
- c) i costi per il riutilizzo degli imballaggi usati;
- d) i costi per il riciclaggio e il recupero dei rifiuti di imballaggio;
- e) i costi per lo smaltimento dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari.

L'**attuale formulazione del comma 10 dell'articolo 221 TUA:**

Sono a carico dei produttori e degli utilizzatori, in linea con i criteri di priorità nella gestione rifiuti:

- a) i costi per il riutilizzo o la ripresa degli imballaggi secondari e terziari usati;
- b) i costi per la gestione degli imballaggi secondari e terziari;
- c) **almeno l'80 per cento** dei costi relativi ai servizi di cui all'articolo 222, comma 1, lettera b);
- d) i costi del successivo trasporto, nonché delle operazioni di cernita o di altre operazioni preliminari di cui all'Allegato C del presente decreto legislativo;
- e) i costi per il trattamento dei rifiuti di imballaggio;
- f) i costi per un'adeguata attività di informazione ai detentori di rifiuti sulle misure di prevenzione e di riutilizzo, sui sistemi di ritiro e di raccolta dei rifiuti anche al fine di prevenire la dispersione degli stessi;
- g) i costi relativi alla raccolta e alla comunicazione dei dati sui prodotti immessi sul mercato nazionale, sui raccolti e trattati, e sui quantitativi recuperati e riciclati.

= costi per la gestione della RD, del trasporto, della cernita e delle altre operazioni preliminari.



GRAZIE DELL'ATTENZIONE

Alberto Bellini

Alma Mater Studiorum, Università di Bologna

a.bellini@unibo.it

BOLOGNA 4 NOVEMBRE 2022