

Disciplina dell'avvio a recupero dei rifiuti simili da parte delle utenze non domestiche e della tariffa avente natura corrispettiva

T.A.R. Veneto, Sez. III 22 dicembre 2022, n. 1946 - Farina, pres.; Falferi, est. - Scilm S.p.A. (avv.ti Veronese, Ostan) c. Consiglio di Bacino Brenta per i Rifiuti (avv. Colombari) ed a.

Sanità pubblica - Regolamento gestione rifiuti - Disciplina dell'avvio a recupero dei rifiuti simili da parte delle utenze non domestiche e della tariffa avente natura corrispettiva.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

La società ricorrente, impresa produttiva avente sede legale nel Comune di Cittadella (PD), ha impugnato la deliberazione dell'Assemblea di Bacino "Brenta per i Rifiuti" del 17.6.2021, avente ad oggetto "*adozione schema unico <regolamento gestione rifiuti> per l'ambito territoriale ottimale e approvazione per il territorio dell'ex bacino PDI*", Regolamento contenente, tra l'altro, la disciplina dell'avvio a recupero dei rifiuti simili da parte delle utenze non domestiche e della tariffa avente natura corrispettiva.

Dopo aver premesso che l'atto gravato nasce dall'esigenza di adeguare l'assetto regolamentare rispetto all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 116/2020, a sua volta attuativo della Direttiva 2018/851/UE e che è efficace in via immediata e diretta nel Comune di Carmignano di Brenta che fa parte del sub-ambito di Bacino dell'ex Consorzio Padova 1, la ricorrente ha evidenziato che l'Amministrazione intimata avrebbe illegittimamente approvato il Regolamento in questione nella parte in cui: (i) ha assunto la rilevanza ai fini tariffari "*delle restanti aree e dei magazzini destinati allo stoccaggio di prodotti finali della lavorazione e comunque della parti dell'area dove vi sia produzione di rifiuto urbano*" (art. 11, comma 1, ultimo alinea); (ii) ha disposto che i locali e le aree non assoggettabili a tariffa –in quanto ivi si producono rifiuti speciali - possano beneficiare dell'esenzione, previa dimostrazione dell'avvenuto trattamento dei rifiuti speciali in conformità alla normativa vigente, "*a pena di decadenza, mediante idonea attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di trattamento entro il termine del 31 gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento*" (art. 11, comma 1, lett. a); (iii) sono state iscritte tra le attività non domestiche, che producono rifiuti urbani, anche "*altre attività di produzione di beni specifici*" (Allegato A-2).

La ricorrente, premesso il carattere lesivo delle suddette disposizioni regolamentari che sottoporrebbero a tariffa i magazzini e le aree di stoccaggio del prodotto finito in violazione della legge e che assoggetterebbero a tariffa anche le attività produttive intese in senso stretto (ossia le superfici ove viene svolta concretamente la produzione), posto che esse sono state comprese tra le attività non domestiche che producono rifiuti urbani, ai sensi dell'Allegato A-2 (che comprende, appunto, "le attività di produzione di beni specifici"), ha dedotto le seguenti censure: "*Violazione di legge. Falsa applicazione degli articoli 183 e 184 del D.Lgs. n. 152/2006, nonché dell'Allegato L-quinquies. Violazione di legge. Falsa applicazione dell'art. 1, comma 649, della L. n. 147/2013. Violazione del principio di legalità e tipicità dei provvedimenti amministrativi. Eccesso di potere sotto i profili del difetto di motivazione e dell'illogicità manifesta*"; richiamate le modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 116/2020 (attuativo della direttiva 2018/851/UE) al Testo Unico Ambientale (D.Lgs. n. 152/2006), parte ricorrente ha evidenziato che il nuovo quadro normativo avrebbe escluso dalle superfici soggette a tariffa le superfici industriali, cioè quelle in cui si svolge l'attività produttiva in senso diretto ed indiretto, compresi i magazzini e le aree per le materie prime, per i semilavorati, per il prodotto finito, in quanto funzionalmente inseriti nel ciclo produttivo, inteso dal momento dell'approvvigionamento della materia prima fino al semilavorato e al prodotto finito, anch'essi necessitanti di stoccaggio prima di essere commercializzati; nello specifico, sarebbero configurabili due distinte situazioni: sarebbero escluse dalla tariffa, sia per la parte fissa che per quella variabile, le superfici su cui avviene lavorazione industriale, comprese le aree e i magazzini di materie prime, di merci e di prodotti finiti, essendo strettamente e funzionalmente connessi all'attività produttiva; diversamente, le superfici "terziarie" ove si producono rifiuti urbani (mense, uffici, spacci aziendali, locali spogliatoio, infermerie), sarebbero soggette a tariffa, senz'altro per la parte fissa, ma anche per la parte variabile, ove l'impresa non decida di conferire i rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico, nel rispetto di quanto oggi previsto dall'art. 238, comma 10, TUA; tale impostazione sarebbe confermata dalla circolare n. 37259/2021 del Ministero della transizione ecologica (peraltro, espressamente contestata nelle premesse del Regolamento gravato), dallo stesso art. 1, comma 649, della L. n. 147/2013, come interpretato dalla risoluzione 2/DF del 9.12.2014 del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché dalla recente giurisprudenza della Cassazione civile; l'art. 11 del Regolamento impugnato e la Deliberazione n. 5/2021 sarebbero illegittimi anche tenuto conto della mancata motivazione in ordine dell'assoggettamento a tariffa delle aree e dei magazzini di prodotto finito e, comunque, delle aree dove vi sia produzione di rifiuto urbano, *tout-court*, senza quanto meno specificare che essa debba essere prevalente, secondo la regola data, peraltro, dallo stesso art. 11, comma 1, lett. c), del Regolamento; quanto disposto al riguardo dal Regolamento



sarebbe, inoltre, anche manifestamente illogico; parimenti illegittima sarebbe anche la previsione di cui all'art. 11, comma 1, lett. a) che subordina l'esenzione tariffaria alla produzione, addirittura a pena di decadenza, di un'attestazione di regolare trattamento del rifiuto speciale, da parte del soggetto che effettua il servizio; infine, sarebbe illegittimo anche l'Allegato A-2 del Regolamento -che introdurrebbe surrettiziamente all'interno dell'elenco delle attività non domestiche che producono rifiuti urbani la voce "*Altre attività di produzione di beni specifici*", onnicomprensiva di qualsiasi attività produttiva – per violazione dell'art. 183, comma 1, lett. b-sexies), del TUA, che dispone espressamente che i rifiuti urbani non includono i rifiuti della produzione, e per contrasto con l'Allegato L- quinquies del TUA - riprodotto pedissequamente dal suddetto Allegato A-2 del Regolamento impugnato, salvo che per quanto attiene alla locuzione qui contestata-, il quale non contempla, tra le attività che producono rifiuti urbani, alcuna altra attività di produzione di beni specifici.

Si è costituito in giudizio il Consiglio di bacino "Brenta per i Rifiuti", chiedendo la dichiarazione di inammissibilità, irricevibilità e, comunque, infondatezza del ricorso.

Con atto per motivi aggiunti la ricorrente ha impugnato la deliberazione dell'Assemblea del Consiglio di Bacino "Brenta per i Rifiuti" n. 13/2022 del 29.4.2022 e l'Allegato "Regolamento Gestione Rifiuti Unitario per l'Applicazione della Tariffa a Corrispettivo". Parte ricorrente ha evidenziato che con la suddetta deliberazione il Consiglio di Bacino ha sostituito per il sub-ambito tariffario "ex Padova 1" il Regolamento già precedentemente approvato con la deliberazione n. 5/2021 (oggetto del gravame introduttivo), con il nuovo Regolamento che, però, non ha introdotto elementi di novità, posto che ha riprodotto il testo precedente, già ratificato con la deliberazione n. 5/2021; la ricorrente ha, quindi, impugnato anche il Regolamento approvato con deliberazione assembleare n. 13/2022, in relazione al quale sono state riprodotte le censure già articolate con il ricorso introduttivo.

In vista dell'udienza di discussione le parti hanno depositato memorie difensive e di replica con cui hanno ribadito e meglio specificato le rispettive argomentazioni; in particolare, il Consiglio di Bacino "Brenta per i Rifiuti" ha eccepito l'inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti per carenza di interesse in quanto l'art. 11, comma 8, del Regolamento impugnato dispone che "*L'onere della prova e della comunicazione dell'inidoneità a produrre rifiuti urbani e/o della produzione di rifiuti speciali rimane in capo all'utente che intende avvalersene*", per cui l'utente non domestico ben potrebbe fornire la prova di generare, in una determinata area o locale, rifiuti speciali, con la conseguenza che, sulla base agli atti impugnati, sarebbe esonerato dalla TARIP; la ricorrente ha ribadito la sussistenza dell'interesse al ricorso e la fondatezza delle proprie censure.

Alla Pubblica Udienza del 26 ottobre 2022, il ricorso è passato in decisione, come da verbale di causa.

Preliminarmente, va scrutinata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse sollevata dal Consiglio di Bacino.

L'eccezione non è fondata.

L'interesse al ricorso è, invero, sussistente, atteso che ciò che parte ricorrente contesta è esattamente la aprioristica sottoposizione a tariffa delle superfici industriali e la conseguente prescrizione di dimostrare che la tariffa non è dovuta, laddove, nella prospettazione fornita in ricorso, le aree in questione non sarebbero assoggettate a tariffa *ex lege*, per cui il contribuente non sarebbe più gravato dall'onere della prova contraria.

In tale prospettiva, dunque, il ricorso è ammissibile, essendo supportato dal relativo interesse ad agire.

Passando al merito, il ricorso, come integrato dai motivi aggiunti, è parzialmente fondato nei termini di seguito precisati. Va premesso che, effettivamente, per quanto in questa sede rileva, il Regolamento Gestione Rifiuti approvato con deliberazione del Consiglio di Bacino n. 13/2022 (e gravato con in motivi aggiunti) ripropone esattamente quanto già disposto nella precedente versione approvata con deliberazione n. 5/2021 (impugnata con il ricorso introduttivo), per cui quanto di seguito esposto va riferito agli atti gravati sia con il ricorso introduttivo che con i motivi aggiunti.

Parte ricorrente censura la previsione di cui all'art. 11, comma 1, ultimo periodo, del Regolamento assunto dal Consiglio di Bacini secondo cui "*Parimenti rimangono escluse dal computo della superficie assoggettabile a tariffa le aree dei magazzini funzionalmente ed esclusivamente collegate all'esercizio dell'attività produttive di rifiuti speciali, occupata da materie prime e/o merci la cui lavorazione genera comunque rifiuti speciali, ferma restando per contro la rilevanza ai fini tariffari delle restanti aree e dei magazzini destinati allo stoccaggio di prodotti finali della lavorazione e comunque delle parti dell'area dove vi sia produzione di rifiuto urbano*"; in buona sostanza, parte ricorrente lamenta, sotto un primo profilo e per le ragioni meglio indicate in precedenza, l'illegittimo assoggettamento a tariffa anche delle aree e dei magazzini destinati allo stoccaggio di prodotti finali della lavorazione e, comunque, delle aree ove vi sia produzione di rifiuto urbano senza la specificazione che essa debba essere prevalente secondo quanto previsto dallo stesso art. 11, comma 1, lett. c).

Appare opportuno definire, previamente, il quadro normativo di riferimento, a seguito delle modifiche da ultimo introdotte al Testo Unico in materia di ambiente (D.Lgs n. 152/2006) dal richiamato D.Lgs. n. 116/2020.

L'art. 183 del D.Lgs. n. 152/2006 (come modificato dal D.Lgs. n. 116/2020), per quanto qui rileva, dispone: "*1. Ai fini della parte quarta del presente decreto e fatte salve le ulteriori definizioni contenute nelle disposizioni speciali, si intende per:*

- a) «*rifiuto*»: qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi;
- b) «*rifiuto pericoloso*»: rifiuto che presenta una o più caratteristiche di cui all'allegato I della parte quarta del presente

decreto;

b-bis) «rifiuto non pericoloso»: rifiuto non contemplato dalla lettera b);

b-ter) «rifiuti urbani»:

1. i rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata, ivi compresi: carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori e rifiuti ingombranti, ivi compresi materassi e mobili;

2. i rifiuti indifferenziati e 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"; il suddetto Allegato L- quater riporta l'"Elenco dei rifiuti di cui all'articolo 183, comma 1, lettera b-ter), punto 2"; l'Allegato L- quinquies riporta l'"Elenco della attività che producono rifiuti di cui all'articolo 183, comma 1, lettera b-ter), punto 2"; il successivo art. 184 dispone che: "1. Ai fini dell'attuazione della parte quarta del presente decreto i rifiuti sono classificati, secondo l'origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi.

2. Sono rifiuti urbani i rifiuti di cui all'articolo 183, comma 1, lettera b-ter).

3. Sono rifiuti speciali: (...) c) i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali se diversi da quelli di cui al comma 2"; l'art. 198, comma 2 bis, prevede che "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. Tali rifiuti sono computati ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani"; l'art. 238, comma 10, dispone che "Le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani di cui all'articolo 183, comma 1, lettera b-ter), numero 2, 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 due anni".

Va, altresì, dato conto di quanto precisato dal Ministero della Transizione Ecologica in relazione alle novità introdotte con il D.Lgs. n. 116/2020. In particolare, con circolare n. 37259 del 12.4.2021, il Ministero, per quanto qui rileva, ha evidenziato 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 e locali funzionalmente connessi alle stesse. Per la tassazione di dette superfici si tiene conto delle disposizioni del D.P.R. n. 148 del 1999, limitatamente alle attività simili per loro natura per tipologia di rifiuti prodotti a quelle indicate nell'allegato L-quinquies alla Parte IV del D.Lgs n. 152 del 2006".

Ebbene, da tutto quanto sopra, è possibile trarre le seguenti conclusioni.

Innanzitutto, nell'ambito della gestione dell'attività produttiva-industriale deve essere mantenuta la differenziazione fra rifiuti industriali e rifiuti urbani, non essendo configurabile una "attrazione" di tutti i rifiuti prodotti in tale ambito ad una unica categoria, quella, appunto, industriale. Anche nell'ambito industriale vanno distinti, per natura, i rifiuti "speciali" e quelli "urbani" e nei primi vanno inclusi tutti quelli industriali, sia in quanto propriamente tali, sia perché direttamente e strettamente connessi; non vanno inclusi, invece, quelli "urbani" che siano prodotti da superfici e locali tipicamente destinate a svolgimento di attività ordinarie civili.

Pertanto, i magazzini di stoccaggio, sia quelli utilizzati per le materie prime e le scorte, sia quelli per i prodotti finiti, nonché le aree strettamente collegate funzionalmente all'attività imprenditoriale, devono essere considerate superfici strettamente connesse al "ciclo produttivo", con riconoscimento di produzione di rifiuti (solo) industriali; proprio per tale ragione, in quanto aree strettamente e oggettivamente connesse alla produzione, sono soggette al regime giuridico proprio dell'attività principale alla quale ineriscono, con la conseguenza che non possono essere incluse nel concetto di "rifiuti urbani" o rifiuti ad essi assimilati.

Diversamente, con riferimento ad altre superfici e aree, quali spazi destinati a mense, uffici, servizi ad essi funzionalmente connessi, dedicati allo svolgimento di attività "non industriali", che producano rifiuti che, per loro natura e tipologia, risultino oggettivamente analoghi ai rifiuti urbani, dovrà concludersi che detti rifiuti debbano rientrare a pieno titolo nella nozione e categoria dei "rifiuti urbani", per omogeneità sostanziale, con conseguente applicazione del correlato regime giuridico ed economico (tali principi e considerazioni, che il Collegio condivide e fa proprie, sono espressi da TAR Cagliari, sez. II, 21 dicembre 2021, n. 893).

Alla luce di quanto sopra esposto, le censure di parte ricorrente sono fondate e vanno accolte in quanto l'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 11 del Regolamento del Consiglio di Bacino "Brenta per i Rifiuti", dopo aver correttamente escluso

dall'applicazione della tariffa le aree dei magazzini funzionalmente ed esclusivamente collegate all'esercizio dell'attività produttiva di rifiuti speciali, ha però disposto l'assoggettamento al tributo *“delle restanti aree e dei magazzini destinati allo stoccaggio di prodotti finali della lavorazione e comunque delle parti dell'area dove vi sia produzione di rifiuto urbano”*, ponendosi in tal modo in contrasto con il quadro normativo sopra esposto e le coordinate ermeneutiche delineate: i magazzini destinati allo stoccaggio di prodotti finali della lavorazione, infatti, costituiscono spazi riconducibili e, comunque, strettamente connessi al “ciclo produttivo”, come sopra precisato, con conseguente assoggettamento al regime giuridico proprio dell'attività principale.

Anche la generica inclusione *“delle parti dell'area dove vi sia produzione di rifiuto urbano”* appare in contrasto con la disciplina sopra descritta, stante la mancata specificazione dell'esclusione dalla tariffa dei rifiuti prodotti nelle aree funzionalmente collegate alla produzione nel senso sopra chiarito.

Parimenti fondate risultano le doglianze con cui si censura l'Allegato A-2 del Regolamento gravato – recante *“Elenco delle attività non domestiche che producono rifiuti urbani”* - nella parte in cui sono state iscritte tra le attività non domestiche che producono rifiuti urbani anche *“altre attività di produzione di beni specifici”*: premesso, invero, che il suddetto inciso differenzia l'Allegato A-2 del Regolamento rispetto al ricordato Allegato L *quinqüies* del D.Lgs. n. 152/2006 – recante l'elenco delle attività che producono rifiuti urbani, il quale, per tutta la restante parte, è interamente replicato dall'impugnato Allegato A-2-, tale previsione non solo si pone in contrasto con la disciplina nazionale di cui sopra si sono delineati i profili maggiormente rilevanti ai fini della controversia qui in esame, ma appare, altresì, illegittimo anche per la evidente genericità della sua formulazione.

Non risultano, invece, condivisibili le censure con cui parte ricorrente denuncia l'illegittimità della previsione di cui all'art. 11, comma 1, lett. a) del Regolamento, secondo cui *“la condizione dell'avvenuto trattamento in conformità alla vigente normativa deve essere dimostrato dal titolare dell'utenza, a pena di decadenza, mediante idonea attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di trattamento entro il termine del 31 gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento”*.

Sotto un primo profilo, si rileva la genericità della censura, atteso che parte ricorrente si limita a denunciare *“la manifesta illegittimità”* della previsione contestata, anche in relazione alla decadenza ivi prevista, a seguito del mutato quadro normativo.

Sotto distinto profilo, si osserva, da un lato, che la richiesta dimostrazione, stante gli obblighi di trattamento gravanti sul produttore di rifiuti, non pare costituire un aggravio irragionevole e/o immotivato; dall'altro e soprattutto, che le modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 116/2020 – e di cui si è dato conto in precedenza – non paiono determinare in via automatica (come invece sostenuto dalla ricorrente) l'illegittimità della richiesta della dimostrazione dell'avvenuto trattamento dei rifiuti speciali in conformità alla normativa vigente, considerato quanto sopra chiarito in ordine alla distinzione tra le superfici strettamente connesse al “ciclo produttivo” -con conseguente riconoscimento di produzione di rifiuti (solo) industriali - e quelle, invece, consistenti in spazi destinati a mense, uffici, servizi ad essi funzionalmente connessi, dedicate allo svolgimento di attività “non industriali”. In ogni caso, la prescrizione qui contestata appare del tutto coerente con la specifica disciplina del TUA sopra ricordata.

In conclusione, in considerazione di tutto quanto sopra esposto, il ricorso va parzialmente accolto, nei termini sopra chiariti, con conseguente annullamento dei provvedimenti gravati.

Stante la peculiarità della vicenda e il solo parziale accoglimento del ricorso, le spese di causa possono essere compensate tra le parti costituite in giudizio.

(Omissis)