www.dirittoambiente.net

Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.com
Testata giornalistica on line

IL CONFERIMENTO DI RIFIUTI SPECIALI AL GESTORE DEL SERVIZIO PUBBLICO ALLA LUCE DELLE NOVITA' INTRODOTTE DALLA LEGGE N. 205/2008

A cura dell'ing. Giovanni Maione

DOCUMENTI IN*formazione* 2009

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

Tra le disposizioni introdotte dalla legge 30 dicembre 2008, n. 205[1]:
"Art. 4-quinquies. Semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese agricole
1. Al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono apportate le seguenti modificazioni:
a) all'articolo 193, dopo il comma 4 e' inserito il seguente:
«4-bis. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano altresì nel caso di trasporto di rifiuti speciali di cui all'articolo 184, comma 3, lettera a), effettuato dal produttore dei rifiuti stessi in modo occasionale e saltuario e finalizzato al conferimento al gestore del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani con il quale sia stata stipulata una convenzione, purché tali rifiuti non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri.»;
b) all'articolo 212, comma 8, e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Non e' comunque richiesta l'iscrizione all'Albo per il trasporto dei propri rifiuti, come definiti dal presente comma, purché lo stesso trasporto sia esclusivamente finalizzato al conferimento al gestore del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani con il quale sia stata stipulata una convenzione»".

La modifica dell'art. 193 del D.Lgs 152/06, introducendo una modesta deroga a favore dei piccoli trasporti in proprio di rifiuti agricoli, va a ritoccare un sistema, quello relativo al campo di applicazione della disciplina del formulario, che era rimasto sostanzialmente immutato negli ultimi dieci anni[2].
La modifica dell'art. 212, c.8, invece, a dispetto della rubrica dell'art. 4-quinquies, introduce un'esenzione che, a ben vedere, è applicabile ai trasporti in conto proprio di rifiuti in generale, e non solo a quelli effettuati dai produttori di rifiuti da attività agricole ed agroindustriali.
Entrambe le previsioni rispondono ad una logica orientata a sburocratizzare gli adempimenti a carico di enti ed imprese che si servano del servizio pubblico per la gestione dei propri rifiuti (della quale si annoverano esempi già nella disciplina previgente), tendente ad istituire un sistema di controllo sbilanciato a favore del

[1] *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 novembre 2008, n.171, recante misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare"* (G.U. n. 303 del 30 dicembre 2008).
[2] Risale al 1997 la limitazione dell'obbligo del formulario ai trasporti *"effettuati da enti o imprese"* (art.1, c. 25, D.Lgs 389/97) ed al 1998 l'esenzione per le *"attività di raccolta e trasporto di rifiuti effettuate dai soggetti abilitati allo svolgimento delle attività medesime in forma ambulante, limitatamente ai rifiuti che formano oggetto del loro commercio"* (art. 4, c.27, Legge 426/98) e l'esenzione per i trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore degli stessi (art. 4, c.23, Legge 426/98), a sua volta lievemente modificata con l'entrata in vigore del D.Lgs 152/06.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

gestore del servizio pubblico, sulla base del presupposto che tale soggetto offra maggiori garanzie di legalità e correttezza operativa.
A fronte di quest'indirizzo non si può non rilevare, in verità, un'apparente contraddizione interna al D.Lgs 152/06 che, nel dettare le priorità in ordine al corretto recupero/smaltimento dei rifiuti speciali[3], pone, invece, il conferimento a "terzi autorizzati" prima del conferimento "ai soggetti che gestiscono il servizio pubblico di rifiuti urbani, con i quali sia stata stipulata apposita convenzione", su una scala di precedenze a termini invertiti.

Le nuove semplificazioni previste per il conferimento al gestore del servizio pubblico

Benché la parte quarta del D.Lgs 152/06 non contenga una definizione espressa di gestore del servizio pubblico, i tratti distintivi di tale soggetto, derivati dalla disciplina amministrativa, sono:

1) Imputabilità del servizio alla Pubblica Amministrazione;
2) Finalità sociali;
3) Modalità organizzative disciplinate per legge.

Nello scenario delineato dalla normativa vigente, il gestore del servizio pubblico è da individuarsi nel soggetto aggiudicatario della gara di cui all'art. 202, D.Lgs 152/06, esperita dall'autorità d'ambito "secondo la disciplina vigente in tema di affidamento dei servizi pubblici locali, in conformità ai criteri di cui all'art. 113, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267". Laddove non si siano costituite le autorità d'ambito di cui agli artt. 200 e 201 ovvero nelle more che il sistema previsto dalla normativa vigente trovi completa applicazione, tale figura coincide col soggetto cui l'amministrazione locale abbia affidato la titolarità del servizio di gestione dei rifiuti urbani nei modi consentiti dalla legge.
In questa fase transitoria, peraltro, in merito alla possibilità dei Comuni di istituire servizi integrativi per la gestione dei rifiuti speciali non assimilabili, non si ritiene, in assenza di divieti espressi, che la scomparsa dalla nuova norma quadro sui rifiuti dell'ex comma 5, art. 21, D.Lgs 22/97[4], impedisca all'ente locale di adoperarsi in tal senso.
Passando all'analisi delle summenzionate modifiche, il comma 4bis dell'art.193 del D.Lgs 152/06, introdotto dalla Legge n. 205/2008, estende anche ai rifiuti pericolosi l'esenzione dal formulario, di cui al comma 4, per i trasporti occasionali e saltuari, effettuati dal produttore dei rifiuti, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri. Ma a patto che siano verificate le seguenti ulteriori condizioni:

[3] Art. 188, comma 2.
[4] *"I comuni possono istituire, nelle forme previste dalla Legge 8 giugno 1990, n.142, e successive modificazioni, servizi integrativi per la gestione dei rifiuti speciali non assimilati ai rifiuti urbani"*.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

1) Il trasporto sia finalizzato al conferimento al gestore del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani con il quale sia stata stipulata una convenzione;
2) Deve trattarsi di rifiuti derivanti da attività agricole ed agro-industriali.

La modifica dell'art. 212, c.8, della cui portata generale si è già detto, incide invece sull'attuale assetto dell'Albo Nazionale gestori ambientali, con cui l'Italia ha adeguato l'ordinamento interno a seguito della sentenza della Corte di Giustizia UE 9 giugno 2005, causa C-270/2003. Tale disposizione, dunque, introduce nuove deroghe su una materia, quella del trasporto professionale dei rifiuti, che era stata oggetto di censura in sede comunitaria.
Non è dato sapere se nelle intenzioni del legislatore vi fosse la volontà di agevolare, riducendo gli oneri per i piccoli imprenditori, i conferimenti di rifiuti speciali verso i centri di raccolta autorizzati ai sensi del DM 8 aprile 2008. Se così fosse, bisogna constatare che tale strumento non raggiunge lo scopo.
Infatti, tralasciando le considerazioni relative all'efficacia del decreto sui centri di raccolta[5], non bisogna dimenticare che il conferimento presso tali strutture, a mente dell'art. 1, è consentito esclusivamente alle utenze domestiche, ai soggetti tenuti in base alle vigenti normative settoriali al ritiro di specifiche tipologie di rifiuti dalle utenze domestiche ed alle utenze non domestiche limitatamente, si badi, ai rifiuti speciali assimilati agli urbani. Si tratta, in tutta evidenza, di un fattore che limita notevolmente la portata del provvedimento.
E' vero, peraltro, che nella definizione di "centro di raccolta" declinata all'art. 183, c.1, lett. cc), non è operata alcuna distinzione tra rifiuti urbani e rifiuti speciali, per cui, in linea teorica, un futuro DM che disciplinasse i centri di raccolta per rifiuti speciali, potrebbe creare le condizioni affinché la semplificazione possa dispiegare completamente i suoi effetti.
A questo punto è doveroso chiedersi se la nuova disposizione sia applicabile anche agli enti e le imprese che decidano di conferire, con mezzi propri, i rifiuti speciali assimilati presso i centri di raccolta istituiti dai Comuni, e se siano soggetti o meno all'iscrizione all'Albo gestori ai sensi dell'art. 212, comma 8. Nel silenzio della legge, che non opera distinzioni tra rifiuti speciali assimilati e rifiuti speciali non assimilati, ed in considerazione del fatto che, in quanto urbani, tali rifiuti possono essere conferiti senza la stipula di una convenzione (e ciò in virtù del diritto di privativa a favore del Comune), è ragionevole ritenere che la validità dell'esenzione si estenda anche a tale fattispecie. Resta inteso, nondimeno, che tali trasporti sono completamente assoggettati alla disciplina del formulario.

Le semplificazioni previgenti

[5] Per approfondimenti si rimanda a V.VATTANI - *"L'inefficacia del Dm Ambiente 8 aprile 2008 e la conseguente revoca della delibera 29 luglio 2008 n. 2 dell'Albo"* , pubblicato su www.dirittoambiente.net.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

Passando in rassegna le agevolazioni già in essere ci soffermeremo, innanzitutto, sulle previsioni del comma 4, art. 189, che esonera dal MUD i produttori di rifiuti pericolosi che "conferiscano al servizio pubblico di raccolta competente per territorio e previa apposita convenzione". A rigor di termini non si è tanto in presenza di una vera e propria esenzione, quanto di un trasferimento dell'obbligo dal produttore al gestore del servizio, che effettua, in sua vece, la comunicazione annuale al Catasto "limitatamente alla quantità conferita", evitando, in tal guisa, inutili duplicazioni.
Osserviamo preliminarmente che, nella stesura definitiva del D.Lgs 4/08, che modificava, tra l'altro, l'art. 189 del D.Lgs 152/06, è stata omessa la necessaria rettifica del comma 4 che lo adeguasse alla nuova configurazione del novero dei soggetti obbligati. La paradossale conseguenza derivante dal mancato coordinamento è che oggi, stando al dato letterale della norma, vi è esenzione dal MUD per il conferimento al servizio pubblico di rifiuti speciali pericolosi, ma non per quello di rifiuti speciali non pericolosi.
In merito poi all'estensione di tale esonero anche al registro di carico e scarico, si concorda con chi circoscrive la portata della norma agli oneri della comunicazione annuale. Sia perché l'art. 190, nell'individuare i soggetti tenuti al registro di carico e scarico, fa esclusivo riferimento al comma 3 dell'art. 189, sia perché la citata disposizione fa esplicito riferimento alla "comunicazione" e detta modalità di adempimento alternative che non sono applicabili al registro (tale incombenza, per ovvii motivi, non può essere trasferita al gestore pubblico).
Dunque, ai fini della tenuta del registro di carico e scarico, la normativa vigente non prevede sgravi per i soggetti che conferiscano i propri rifiuti al servizio pubblico di raccolta.
Aggiungiamo, infine, che le suesposte considerazioni si riferiscono all'obbligo di comunicazione a carico di enti ed aziende in quanto produttori iniziali di rifiuti. Per l'attività di raccolta e trasporto, eventualmente svolta in proprio ai sensi dell'art. 212, c.8, sussiste, invece, un esonero generalizzato. E questo indipendentemente dalla titolarità dell'impianto presso cui siano recapitati i rifiuti (pubblico o privato).
Tornando all'art. 188 del D.Lgs 152/06 (Oneri dei produttori e dei detentori) non si può non rilevare una certa ambiguità laddove[6] si afferma che "la responsabilità del detentore per il corretto recupero o smaltimento dei rifiuti è esclusa … in caso di conferimento dei rifiuti al servizio pubblico di raccolta" mentre "in caso di conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero di smaltimento", l'esclusione di responsabilità è subordinata alla "condizione che il detentore abbia ricevuto il formulario di cui all'articolo 193 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore ovvero alla scadenza del predetto termine abbia provveduto a dare comunicazione alla Provincia della mancata ricezione del formulario".

[6] Art. 188, comma 3, lett. a).

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

E' lecito chiedersi se il conferimento al servizio di raccolta esoneri dall'emissione del formulario di trasporto ovvero, in subordine, dagli adempimenti testé descritti (trasmissione della quarta copia, comunicazione alla Provincia). In dettaglio:

1) Se la raccolta ed il trasporto di rifiuti speciali sono effettuati dal gestore del servizio pubblico presso la sede del produttore di rifiuti speciali vi è esenzione dal formulario?
2) Se il trasporto di rifiuti speciali, finalizzato al conferimento al gestore del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani con il quale sia stata stipulata una convenzione, è effettuato dal produttore stesso vi è esenzione dal formulario?
3) Nelle fattispecie descritte ai precedenti punti, in caso di trasporto accompagnato da formulario, vi è esenzione dagli adempimenti di rito (trasmissione della quarta copia, comunicazione alla Provincia)?

A sommesso parere di chi scrive, la risposta ai tre precedenti quesiti è negativa con opportune precisazioni. L'esenzione dal formulario per il gestore del servizio pubblico, infatti, è limitata alla "raccolta ed il trasporto di rifiuti urbani"[7]. Al di fuori di questa ipotesi, il gestore è equiparato ad un qualsiasi trasportatore operante in regime di libero mercato ed è soggetto alla medesima disciplina.
Analoghe considerazioni valgono per il trasporto effettuato dal produttore dei rifiuti speciali che, nella veste di ente o impresa, è assoggettato all'obbligo di emissione del formulario, fatte salve le esenzioni di cui al novellato art. 193 (comma 4 e comma 4 bis) per le piccole quantità.
Meno agevole risulta la determinazione degli adempimenti successivi all'effettuazione del trasporto nei casi testé descritti. Se è vero che la norma, in caso di conferimento dei rifiuti al servizio pubblico di raccolta, manleva il detentore dalle responsabilità in ordine al corretto smaltimento dei rifiuti, è altrettanto vero che l'art. 193, c.2, detta precise disposizioni sul flusso documentale. E che esso fa riferimento al comma 1, il quale assoggetta a tali obblighi enti ed imprese in maniera generalizzata.
In definitiva, dal momento che i conferimenti dei rifiuti sono accompagnati dal formulario di trasporto (sia che sia effettuato dal produttore, sia che sia effettuato dal gestore), ne discende il dovere, per il detentore dei rifiuti, di attenersi alle usuali procedure relative al formulario, pur mancando un'esplicita previsione legislativa sui termini per la ricezione della quarta copia e sulla comunicazione alla Provincia che, pertanto, non si ritengono applicabili alla fattispecie, in quanto finalizzati ad indagini circa il corretto smaltimento dei rifiuti che il legislatore non ha ritenuto necessario attivare nei confronti del gestore pubblico.
Il quadro sottostante riassume schematicamente gli adempimenti amministrativi a carico dei produttori di rifiuti speciali a seconda che conferiscano al gestore del servizio ovvero a soggetti terzi autorizzati:

[7] Art. 193, comma 4.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

	FIR		MUD		Albo	
	NP	**P**	**NP**	**P**	**NP**	**P**
Conferimento al servizio pubblico	SI[1]	SI[2]	NO[3]	NO	NO	SI[5]
Conferimento a terzi autorizzati	SI[1]	SI	NO[3]	SI[4]	SI	SI

*Non si applicano alle attività di raccolta e trasporto di rifiuti effettuate dai soggetti abilitati allo svolgimento delle attività medesime in forma ambulante, limitatamente ai rifiuti che formano oggetto del loro commercio" (art. 266, c.5, D.Lgs 152/06).

[1] Ad eccezione dei trasporti effettuati, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri.
[2] Ad eccezione dei trasporti di rifiuti da attività agricole ed agro-industriali effettuati, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri.
[3] Ad eccezione di enti ed imprese con più di dieci dipendenti, produttori iniziali di rifiuti derivanti da lavorazioni artigianali, da lavorazioni industriali e dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti, ecc.
[4] Ad eccezione degli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 del Codice Civile con un volume d'affari annuo non superiore a euro ottomila.
[5] Ad eccezione dei produttori che effettuano operazioni di raccolta e trasporto di trenta chilogrammi o di trenta litri al giorno.

Giovanni Maione

Pubblicato il 15 febbraio 2009

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.com
Testata giornalistica on line

Vuoi esprimere la tua opinione sull' argomento?

Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema? Scrivi a:

redazione@dirittoambiente.net

DOCUMENTI IN*formazione* 2009

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)