



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI BARI  
ALDO MORO



Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici  
del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture

Jonian Department - Mediterranean Economic and Legal  
Systems: Society, Environment, Cultures



## ANNALI 2016 – ANNO IV (ESTRATTO)

MARIO ANGIULLI

Strumenti fiscali di sostegno alle politiche ambientali sui rifiuti. La gestione dei Raee  
negli obiettivi di governo del territorio



**DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO**

Bruno Notarnicola

**COORDINATORE DELLA COLLANA**

Francesco Mastroberti

**COMMISSIONE PER GLI ANNALI DEL DIPARTIMENTO JONICO**

Bruno Notarnicola, Domenico Garofalo, Riccardo Pagano, Giuseppe Labanca, Francesco Mastroberti,  
Nicola Triggiani, Aurelio Arnese, Stefano Vinci

**COMITATO SCIENTIFICO**

Domenico Garofalo, Bruno Notarnicola, Riccardo Pagano, Antonio Felice Uricchio, Annamaria Bonomo,  
Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Daniela Caterino, Michele Indelicato, Ivan Ingravallo, Giuseppe  
Labanca, Antonio Leandro, Tommaso Losacco, Giuseppe Losappio, Pamela Martino, Francesco  
Mastroberti, Francesco Moliterni, Concetta Maria Nanna, Fabrizio Panza, Paolo Pardolesi, Ferdinando  
Parente, Giovanna Reali, Paolo Stefani, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli, Sebastiano Tafaro,  
Nicola Triggiani, Umberto Violante

**COMITATO REDAZIONALE**

Stefano Vinci (coordinatore), Cosima Ilaria Buonocore, Patrizia Montefusco,  
Maria Rosaria Piccinni, Adriana Schiedi

---

**Redazione:**

Prof. Francesco Mastroberti

Dipartimento Jonico in Sistemi Economici e Giuridici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture  
Convento San Francesco, Via Duomo, 259 - 74123 Taranto, Italy

E-mail: [annali.dipartimentojonico@uniba.it](mailto:annali.dipartimentojonico@uniba.it)

Telefono: + 39 099 372382

Fax: + 39 099 7340595

<http://www.annalidipartimentojonico.org>



Mario Angiulli

STRUMENTI FISCALI DI SOSTEGNO ALLE POLITICHE AMBIENTALI SUI RIFIUTI. LA GESTIONE DEI RAEE NEGLI OBIETTIVI DI GOVERNO DEL TERRITORIO\*

ABSTRACT	
<p>L'autore si propone di analizzare le problematiche connesse alla più recente normativa sui rifiuti, sottolineando la mancata applicazione – da parte del legislatore – dei principi e criteri generali atti a disciplinare la materia ambientale, elaborati dalla dottrina. Nell'odierno contesto socio-economico, connotato da un sempre più crescente sviluppo industriale, la ricerca attribuisce valenza prioritaria ai rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (Raee), evidenziando la necessità che il principio di precauzione operi sin dal momento della progettazione delle predette apparecchiature. E, nell'analisi delle misure necessarie per contenere / ridurre la quantità dei rifiuti prodotti, l'indagine si sofferma in particolare sulla ottimizzazione della raccolta differenziata nel contesto dell'economia circolare, supportata da strumenti fiscali di sostegno alle politiche di gestione del territorio sia a livello nazionale che comunitario.</p>	<p>This article aims to analyze the most recent laws on waste management. It emphasizes the legislative delays in the application of inherent doctrinal general principles and rules. In our highly industrialized society, waste of electric and electronic equipment or e-waste (Italian acronym: Raee) is worthy of special attention and should conform to the maximum precaution principle. The article discusses the measures intended to decrease the burden of e-waste, focusing on the fiscal ones, i. e. on the European community and Italian fiscal rules aimed at preserving the environment.</p>
<p><b>Gestione dei rifiuti – trattamento dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche – politiche fiscali ambientali</b></p>	<p><b>Waste management - e waste disposal - environmental fiscal rules</b></p>

SOMMARIO: 1. La conservazione dell'ambiente nell'ambito della normativa sui rifiuti. – 2. Il trattamento dei Raee nel D.Lgs. 49/2014. – 3. Misure fiscali e politiche territoriali. – 4. Profili comparati nell'esperienza comunitaria.

1. Le finalità di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento hanno ispirato il legislatore nella disciplina dell'attuale normativa dei rifiuti<sup>1</sup>, sottesa a concentrare in un contesto unitario disposizioni generate da una politica emergenziale del settore.

Misure a tutela dell'ambiente sono state previste dal D.Lgs. n. 152/2006, che dava attuazione alla legge delega del 15 dicembre 2004, attribuendo al Governo il compito di riordinare, coordinare ed integrare la "legislazione in materia ambientale", provvedendo altresì all'applicazione di alcune misure a tale scopo<sup>2</sup>.

Il professore Cordini ha messo in luce i limiti del decreto legislativo che si è concretizzato in una semplice "ricognizione" ed "adattamento della normativa in vigore", senza tener conto della dottrina che – fin dagli anni novanta – elaborava "principi e criteri generali atti a disciplinare la materia ambientale"<sup>3</sup>.

Detti criteri sembrano del tutto disattesi dal decreto in oggetto che, nel recepire la normativa ambientale comunitaria, si limita ad una riproduzione pedissequa di dette norme, senza tuttavia apportare "un contributo significativo" di adattamento "del regime giuridico interno alla normativa comunitaria".

Si è persa in questo modo l'occasione di "un riassetto radicale" del settore 1) definendo le funzioni "per obiettivi" e non solo sulla base della competenza per materia 2) delineando con chiarezza gli ambiti territoriali previsti dalla costituzione (come le città metropolitane) o classificati sulla base della normativa in vigore<sup>4</sup> 3) non prevedendo sanzioni valide *erga omnes*, "tese ad assicurare l'effettività della regola giuridica ambientale". In una situazione di emergenza a livello nazionale e comunitario è necessario riqualificare "l'amministrazione ambientale e il sistema dei controlli per una competenza funzionale in rapporto alle situazioni ambientali e di dotare la pubblica amministrazione dei mezzi atti "all'assolvimento dei compiti assegnati" soprattutto in ordine alla bonifica dei siti inquinati, all'emergenza rifiuti, alla lotta all'ecomafia<sup>5</sup>.

Una riforma strutturale di tale portata non poteva trovare attuazione: vi osta l'art. 2 del summenzionato decreto per il quale si deve tener conto dei limiti consistenti nelle "risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente e senza nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica"<sup>6</sup>.

---

\* Saggio sottoposto a referaggio secondo il sistema del doppio cieco.

<sup>1</sup> Il D.Lgs. del 3 aprile 2006, n. 152 «Testo Unico Ambientale» attuativo della legge delega del 15 dicembre 2004, n. 308 è stato modificato e aggiornato dal D.Lgs. dell'8 novembre 2006, n. 284 e dal D.Lgs. del 16 gennaio 2008, n. 4 e infine dal D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, che ha recepito la direttiva 2008/98/CE. Il suddetto codice ambientale ha sostituito il D.Lgs. del 5 febbraio 1997, n. 22 «Decreto Ronchi», riservando alla parte quarta la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati. In dottrina v. Amendola, 1998, 193; Giampietro P., 2006, 23, 85; Nanna, 2009, 317 ss.

<sup>2</sup> Cordini, 2007, 105 ss.

<sup>3</sup> Cordini, 105 ss.

<sup>4</sup> Cordini, 105 ss.

<sup>5</sup> Cordini, 105 ss.

<sup>6</sup> Cordini, 105 ss.

Pur costituendo un corpo normativo esteso, il decreto, che si articola in un corpus di 318 articoli, presenta evidenti lacune, lasciando in ombra “vasti settori della legislazione ambientale”, che spaziano “dall’adattamento dell’ordinamento interno alle convenzioni internazionali sottoscritte dal nostro paese, al regime delle aree protette; dall’informazione ambientale alla partecipazione del pubblico ai processi decisionali; dall’inquinamento acustico alla prevenzione dei rischi, dalla bonifica dei siti inquinati alla determinazione degli indirizzi per la valorizzazione ambientale; dall’incentivazione economica a favore dell’ambiente alla dimensione fiscale...”<sup>7</sup>

Una normativa diffusa e lacunosa riporta gli operatori del diritto a condividere le esperienze dei loro predecessori nei tempi antecedenti alla codificazione.

Il fenomeno di un consistente sviluppo normativo al di fuori del codice, denunciato decenni addietro da Natalino Irti, rischia di rendere sempre più irrilevante la funzione del legislatore, incapace di dominare gli effetti di una sovrabbondante produzione di leggi spesso di difficile reperibilità.

Dottrina e giurisprudenza costituiscono gli unici rimedi atti ad ovviare – entro certi limiti – ad un indirizzo che per farraginosità, lacune ed incertezze si avvicina sempre più ad un sistema criticato, secoli fa, da Ludovico Antonio Muratori.

Rileva tuttavia nel codice ambientale il tentativo di attribuire valenza prioritaria alla prevenzione del danno ambientale: risultano a tal fine promossi gli interventi più idonei a rimuovere il rischio prima del verificarsi del fatto dannoso, in linea con le politiche comuni nel ricorso alla procedura per la valutazione dell’impatto ambientale sui progetti<sup>8</sup>. In tale ambito al Testo unico va attribuito il merito di aver promosso più efficienti misure in ordine al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (Sistri)<sup>9</sup>, includendo il maggior numero degli stessi nell’apposito elenco soggetto a costante aggiornamento nel rispetto del principio di armonizzazione.

Tale indirizzo muove da una interpretazione dinamica della nozione di rifiuto che, in riferimento al bene detenuto, utilizza il termine “disfarsi”<sup>10</sup> in una più ampia accezione per favorire il recupero del bene in un processo produttivo in cui l’applicazione del principio sullo sviluppo sostenibile prevede che le iniziative sottese allo sviluppo di tecniche appropriate per l’eliminazione di sostanze pericolose contenute nei rifiuti debbano riguardare in particolare: la promozione di strumenti economici, eco-bilanci,

---

<sup>7</sup> Cordini, 105 ss

<sup>8</sup> In tal senso Cordini, 1997, 141.

<sup>9</sup> De Vico, De Benedetto, Lovecchio, Magliaro, Ruggiano, Uricchio, 2014, 723-727.

<sup>10</sup> L’art. 1, lett. a) della direttiva 2006/12/CE, nella riconferma della direttiva 1975/42/CE, ribadisce che i rifiuti sono “beni mobili di cui il detentore si disfi o sia tenuto a disfarsi a norma delle disposizioni nazionali in vigore”. In tale ottica l’art. 264 del Codice Ambientale 2006/152, all’art. 264, abrogando l’art. 14 del D.L. dell’8 luglio 2002, n.138, concernente l’interpretazione autentica della nozione di rifiuto, favorisce l’interpretazione della differenziazione tra rifiuto e sottoprodotto. L’art. 5 della direttiva 2008/98/CE, recepito dal D.Lgs. del 16 gennaio 2008, n.4, distingue espressamente il rifiuto dal sottoprodotto, attribuendo tale qualifica alla sostanza o oggetto che possa essere utilizzata direttamente senza alcun trattamento diverso dalla normale pratica industriale, e sempre che l’utilizzo soddisfi tutti i requisiti riguardanti la protezione della salute e dell’ambiente.

sistemi di certificazione ambientale, analisi del ciclo di vita dei prodotti, azione di informazione e sensibilizzazione dei consumatori, l'uso di sistemi di qualità, nonché lo sviluppo del sistema di marchio ecologico (ai fini della corretta valutazione dell'impatto di uno specifico prodotto sull'ambiente durante l'intero ciclo di vita del prodotto medesimo)<sup>11</sup>. E, nelle operazioni di recupero, dette norme<sup>12</sup> che fissano i requisiti in base ai quali un rifiuto non potrà più essere considerato tale, con conseguente esonero dal regime di gestione in materia<sup>13</sup>.

Il percorso normativo, in ambito più strettamente tributario, registra il tentativo di restituire alla prestazione il carattere originario di costo del servizio rapportato al gettito, già posto in essere dal decreto Ronchi all'art.49 co.4 laddove prevede la sostituzione della tassa con una tariffa, composta da una quota determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio e da una quota rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti, al servizio fornito ed ai costi di gestione<sup>14</sup>.

Nonostante gli sforzi del legislatore di ricondurre ad unità un insieme di norme rilevatesi prive della prevista effettività, il settore dei rifiuti rimane affidato ad una politica emergenziale di gestione del territorio, con risultati differenti nelle varie regioni, spesso imputabili alla totale assenza di un unitario indirizzo statale per quanto attiene al recepimento delle direttive ambientali nel diritto interno<sup>15</sup>.

2. Nell'odierno contesto socio-economico, connotato da sempre più crescente sviluppo della produzione industriale, valenza prioritaria deve attribuirsi ai rifiuti di apparecchiature elettriche (asciugacapelli, aspirapolvere, condizionatori d'aria, elettrodomestici grandi e piccoli, ferri da stiro, forni, frigoriferi, lavatrici, lampade, lavastoviglie, ventilatori ecc.) ed elettroniche (cellulari e caricabatteria, computer e componenti, orologi, telefoni, televisori, telecomandi, termometri, termosifoni, videoregistratori, zanzariere ecc.), connotati da uno o più componenti elettronici al proprio interno

<sup>11</sup> Art. 180 D. Lgs. 2006/152 co.1, lett. a). Sulla stessa linea l'art.1 del D. Lgs. 49/2014. Tale disposizione, che attribuisce valenza prioritaria alla tutela dell'ambiente e della salute umana, esplicita l'esigenza della riduzione degli impatti negativi prodotti dalle apparecchiature elettriche ed elettroniche nonché dalla gestione dei rifiuti. In tale ambito la norma, per conseguire una più intensa razionalizzazione delle risorse, applica agli obiettivi di sviluppo sostenibile i principi e i criteri di cui agli articoli 177-181 del citato D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

<sup>12</sup> Art. 6 della direttiva 2008/98/CE, recepito dall'art. 183 del D. Lgs. 16 gennaio 2008, n.4.

<sup>13</sup> Tale regime prevede il formulario per il trasporto e gli adempimenti necessari alla trasformazione del bene secondo la normativa europea da rifiuto a materia prima, previo conferimento ad azienda di recupero che svolga attività di raccolta, smaltimento e recupero di rifiuti, soggetta come tale ad autorizzazione amministrativa, alla tenuta di determinate scritture contabili – in base al D.M. del 2 maggio 2006 – che regola l'approvazione dei modelli di carico e scarico dei rifiuti ai sensi dell'art. 195 del D. Lgs. n. 2006/152 co. 2, lett. n) e co. 4 dello stesso articolo – e al pagamento della relativa tassa qualora lo stesso bene venga destinato ad una attività di recupero. “L'assenza di titolo abilitativo è penalmente sanzionata mentre le omissioni relative ad obblighi documentali assumono normalmente rilevanza di illecito amministrativo”. In tal senso Nitti, Amato, Muscatiello, Rossi, Triggiani, 2006, 218.

<sup>14</sup> Sul tema cfr. D'Ayala Valva, 2005,1395 ss; Uricchio, 2008, 7 ss.

<sup>15</sup> Angiulli, 2008, 33 ss.; Angiulli, 2009, 161-182.



(Raee), meglio identificati dalla nuova normativa Raee con il D. Lgs. 49/2014<sup>16</sup> negli allegati I-IV. L'elencazione, per altro non esaustiva, vi aggiunge i pannelli fotovoltaici a fine vita, le pile e gli accumulatori esausti e, dall'agosto 2018, anche tutti gli altri apparecchi elettronici a fine vita al momento esclusi.

Lo stesso decreto, all'art. 4, lett. e), identifica i Raee con le apparecchiature elettriche o elettroniche (Aee), considerate rifiuti dall'art. 183, co. 1, lett. a), del D. Lgs. 2006/152, inclusi tutti i componenti, sottoinsiemi e materiali di consumo che siano parte integrante del prodotto al momento in cui il detentore si disfi, abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi. La nuova definizione amplia l'ambito di applicazione della disposizione, che la previgente normativa riferiva esclusivamente alla decisione del detentore di disfarsi del prodotto<sup>17</sup>.

Di particolare interesse una sentenza resa dalla Corte di giustizia UE a seguito di una domanda di pronuncia pregiudiziale sulla interpretazione delle direttive 2000/96/CE e 2012/19/UE. La Corte, operando una interpretazione estensiva della nozione di Raee ai sensi dell'art. 3 del D. Lgs. 151/2005, vi include le automazioni elettriche rimovibili per porte di garage obsolete.

In tema di Aee, l'osservanza del principio di precauzione è riscontrabile nelle misure di progettazione dei prodotti, che devono tenere conto dell'intero ciclo di utilizzo degli stessi, come già emerge dalla definizione delle stesse offerta dall'art. 4 lett. a) - n) del succitato decreto 49/2014. A tal fine il successivo articolo 5 favorisce il coordinamento tra produttori e coordinatori atto al recupero e allo smaltimento delle Aee non più utilizzabili, per favorire la salvaguardia dell'ambiente nell'ambito di procedimenti ecocompatibili, in linea con l'articolo 2laddove estende alla normativa nazionale di recepimento l'applicazione delle disposizioni europee in materia di sicurezza, salute e di sostanze chimiche (particolare rilievo viene attribuito alla direttiva 2009/125/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia, recepita dal D. Lgs. 16 febbraio 2011 n. 15).

Il testo della legge, dopo aver delineato le finalità e l'ambito di applicazione, definisce i sistemi di gestione dei Raee<sup>18</sup>. Particolare riguardo viene riservato alla raccolta

---

<sup>16</sup> La nuova normativa Raee è stata introdotta dal D. Lgs. n.49/2014, che recepisce la direttiva europea Raee 2012/19/EU. Detta normativa non esclude il riferimento al previgente D. Lgs. 25 luglio 2005 n. 151 «Attuazione delle direttive 2002/95/CE, 2002/96/CE e 2003/108/CE, relative alla riduzione dell'uso di sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, nonché allo smaltimento dei rifiuti», richiamato dall'art. 227, co.1, lett. a) del D. Lgs. 152/2006.

<sup>17</sup> Ai sensi dell'art. 3 del D. Lgs. 25 luglio 2005 n. 151, i Raee risultano identificati con “le apparecchiature elettriche ed elettroniche considerate rifiuti ai sensi dell'articolo 61, lett. a) del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 e successive modificazioni, inclusi tutti i componenti, i sottoinsiemi ed i materiali di consumo che sono parte integrante del prodotto nel momento in cui si assume la decisione di disfarsene”. In tal senso Ramacci, 2009, 299-300.

<sup>18</sup> In ordine ai sistemi collettivi di gestione dei Raee consulta: APIRAEE– Consorzio per lo Smaltimento dei Rifiuti di Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche, [www.apirae.it](http://www.apirae.it); ERP (European Recycling Platform) – Sistema Collettivo Europeo per la gestione dei RAEE, [www.erprecycling.org](http://www.erprecycling.org); RAECY-CLE– Sistema Collettivo di gestione dei RAEE, delle Pile e degli Accumulatori (PA), [www.raecycle.it](http://www.raecycle.it);

differenziata nella partecipazione condivisa dei produttori, distributori e utilizzatori, destinatari questi ultimi – ai sensi del combinato disposto degli articoli 26 e 11– di adeguate informazioni per il corretto smaltimento degli stessi. Le relative istruzioni, sottese alla conoscenza dell’obbligo di effettuare per detti rifiuti la raccolta differenziata<sup>19</sup> riguardano in particolare la gratuità del ritiro – al momento della fornitura di una nuova Aee destinata ad un nucleo domestico – dell’apparecchiatura usata di tipo equivalente (in ragione di uno contro uno), ai sensi dell’art. 11 co.1. Nello stesso ambito i commi 3 e 4 del citato articolo prevedono l’obbligo di informazione concernente il ritiro gratuito dei Raee provenienti dai nuclei domestici di piccolissime dimensioni conferiti dagli utilizzatori finali ai distributori (in ragione dell’uno contro zero) senza obbligo di acquisto di Aee di tipo equivalente.

Sulla base di tale normativa il ritiro è obbligatorio per i distributori con superficie di vendita di Aee al dettaglio di almeno 400 mq; è facoltativo per i distributori con altri punti vendita di minori dimensioni. In alcuni paesi è stato introdotto un premio individuale in virtù di accordi di filiera: industrie di trasformazione dei Raee e industria produttrice di elettrodomestici già conferiscono un benefit al cittadino virtuoso, incrementando gli acquisti di altre apparecchiature e mantenendo viva la filiera.

In Italia la campagna di informazione, che non esclude le operazioni di riutilizzo, recupero e riciclaggio, non ha conseguito gli obiettivi proposti. L’assenza di effettività applicativa della normativa in vigore è riscontrabile nel frequente abbandono di molti prodotti inquinanti (proporzionale al crescente aumento delle unità immesse sul mercato) e nelle difficoltà di riutilizzo delle risorse a favore diretto e immediato del territorio, specie per la mancata previsione di un centro deputato al recupero di parti metalliche, plastiche e vetrose e alla rimozione di tutte le componenti e le sostanze nocive per l’ambiente<sup>20</sup>. Tali circostanze postulano la creazione in loco di una apposita struttura che possa meglio fissare gli obiettivi previsti, rendendoli funzionali alla valorizzazione dei risultati<sup>21</sup>.

Numerosi risultano i controlli sulla tracciabilità dei rifiuti, motivati soprattutto dall’aumento esponenziale dell’abbandono di rifiuti inquinanti, emergenza che ha favorito il rinnovo della convenzione per il corrente anno 2016 tra la Regione Puglia e le

---

ECOQUALIT – Consorzio per la eco-qualità dell’hi-tec, [www.ecoq.it](http://www.ecoq.it); WEEE FORUM – European Association of Electrical and Electronic Waste Take Back Systems, [www.weeeforum.org](http://www.weeeforum.org); ANIE – Associazione Nazionale Imprese Elettrotecniche ed Elettroniche, [www.anie.it](http://www.anie.it)

<sup>19</sup> Art. 26 co. 1, lett. a) del D. Lgs. 49/2014.

<sup>20</sup> Nella Regione Puglia la situazione emergenziale del settore, causata dalla incapienza delle discariche, ha comportato recentemente la spedizione di tonnellate di rifiuti a regioni dotate di capienti inceneritori (Emilia Romagna, Veneto ecc.).

<sup>21</sup> Il Piano di gestione dei rifiuti della Regione Valle d’Aosta, in ordine alla raccolta dei Raee, ha avviato negli ultimi cinque anni, misure di azione volte ad assicurare in ciascun sub – Ato almeno un punto di conferimento di tali rifiuti, riconosciuto dal coordinamento razionale Raee. Il succitato piano incentiva altresì le attività di associazione no profit rivolte al recupero e alla valorizzazione dei beni usati; v. Regione Autonoma Valle d’Aosta, Assessorato territorio e ambiente, giugno 2015 (aggiornamento novembre 2015, 29).

Forze dell'ordine preposte alla tutela dell'ambiente<sup>22</sup>, atta ad affrontare non solo le problematiche legate al cattivo uso del territorio ma anche le questioni connesse al traffico illecito dei rifiuti in cui la criminalità organizzata spesso opera all'interno del ciclo di gestione degli stessi quasi parallelamente agli operatori autorizzati.

A rendere più oneroso il compito degli addetti alla tutela dell'ambiente è la difficile gestione delle operazioni di riciclo/recupero. Le indagini condotte dalle autorità preposte hanno messo in luce un enorme volume di affari a livello internazionale che produce cospicui profitti a favore di associazioni che operano nel campo dell'illegalità<sup>23</sup>.

3. Dall'analisi del contesto si può pertanto evincere la necessità di affrontare il problema alla fonte, promuovendo una efficace campagna di informazione ambientale in ordine agli obiettivi e alla effettività applicativa delle disposizioni<sup>24</sup> al fine di favorire una coscienza ecologica comunitaria che attribuisca al singolo l'esatta cognizione del valore dei rifiuti, da considerarsi non più oggetti inutili di cui disfarsi, ma preziose risorse. Dai predetti beni possono recuperarsi materie prime quali ferro, alluminio, rame e plastica nonché materiali preziosi quali oro, argento ecc.; dai processi di riciclo e trattamento dei rifiuti di apparecchiature di illuminazione è recuperabile il vetro riutilizzabile nel campo dell'edilizia (lane di vetro e isolanti) e nel settore della vetrificazione delle piastrelle. Da altri rifiuti Raee è possibile ottenere anche ferro, alluminio, rame e plastica in cicli produttivi regolati dalla normativa nazionale di adeguamento al dettato comunitario<sup>25</sup>.

In tale prospettiva sarà necessario pubblicizzare con la massima chiarezza i criteri di gestione del ciclo di smaltimento/recupero, muovendo dalla raccolta differenziata, (separazione dei vari rifiuti come da istruzioni e relativo conferimento negli appositi contenitori, conferimento nella spazzatura indifferenziata degli scontrini fiscali, e non nel settore riservato alla raccolta della carta per il contenuto tossico degli stessi, differenziazione della ceramica dal vetro, trattamento delle frazioni di umido –compost

---

<sup>22</sup> NOE (Nucleo Operativo Ecologico dei Carabinieri), Corpo Forestale dello Stato, Guardia di Finanza in collaborazione con la propria agenzia per la prevenzione e protezione dell'ambiente (ARPA) e con l'IRSA (Istituto per la ricerca delle acque del CNR – Consiglio Nazionale delle Ricerche – sede di Bari). Norme regionali possono estendere ad altri organi pubblici e corpi di polizia (ad es. vigili urbani) la possibilità di contestare la violazione di talune disposizioni poste a tutela dell'ambiente, qualora tali attribuzioni non siano già state normativamente previste. In tal senso AULENTA, 2010, n. 1-2.

<sup>23</sup> Il reato di traffico illecito dei rifiuti è stato introdotto dalla legge 23 marzo 2001 n. 93 "Disposizioni in campo ambientale", che ha inserito nel decreto Ronchi l'articolo 53- bis. In ordine agli elementi costitutivi di tale fattispecie cfr. NITTIR., op. cit., 298 – 305.

<sup>24</sup> Cordini, Fois, Marchisio, 2008, 181-189.

<sup>25</sup> In linea con le disposizioni del Piano di azione comunitario che – con decisione n.1600/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio fissa la gestione dei rifiuti tra le quattro priorità ambientali: cambiamento climatico, protezione della natura e della biodiversità, salute e qualità della vita, utilizzazione sostenibile delle risorse naturali –, il D. Lgs. 152/2006, all'art. 183, attribuisce rilievo alla raccolta differenziata mentre il successivo D.M. n. 99/2008 disciplina i centri di raccolta dei rifiuti.

- , gestione dei rifiuti ingombranti ecc.). E, nell'illustrazione delle misure di prevenzione e di precauzione dei fenomeni inquinanti<sup>26</sup>, rileva l'attenzione rivolta al settore scolastico per favorire la formazione di una coscienza ambientale nei giovani allievi<sup>27</sup>: determinante nel contesto il ruolo dei comuni, le cui azioni, se adeguatamente supportate, possono sottrarre il territorio all'odierno degrado in cui versa a causa dell'abbandono dei rifiuti. Il fenomeno postula l'analisi delle cause del fenomeno con particolare riferimento ai modelli comportamentali posti in essere dai soggetti responsabili dell'abbandono laddove omettono di rivolgersi alle aziende autorizzate al ritiro di detti beni o di ricorrere alle isole ecologiche - dove è possibile conferire rifiuti ingombranti, inerti e calcinacci, apparecchi elettronici, apparecchi elettrici, batterie al piombo, bullonerie, neon e termometri, metalli, armadi e ante di mobili, cassette da frutta in legno, cornici, sfalci da potatura, mobili, poltrone, sedie, carta e cartone, consumabili da stampa (cartucce, stampanti, toner in nastri), sanitari, vernici, oli vegetali. La corretta gestione di tali rifiuti potrebbe porre in essere un processo produttivo ottimale che privilegi il recupero ambientale e il fattore occupazionale, operando a beneficio dello stesso territorio grazie ad una adeguata partecipazione dei cittadini.

Nel settore rileva la transizione proposta dall'U E verso una economia circolare, legata alla *green economy*, attenzionata alla sostenibilità di un sistema in cui le materie prime vengono costantemente riutilizzate (*produce, consume, recover*) e non smaltite in discarica (*produce, consume, waste*). Per conseguire tali obiettivi è necessario attribuire ai comuni deputati alla raccolta dei rifiuti (fase non redditizia della gestione) anche la seconda fase di smaltimento/recupero, che è la fase redditizia mediante la creazione in loco di centri di riciclo, gestiti congiuntamente da produttori, consumatori, aziende di smaltimento/riciclo e pubblici amministratori. Quanto affermato nella assemblea nazionale del 9 aprile 2016 dal presidente della Regione Puglia - in collaborazione con il movimento Legge rifiuti zero, con Legambiente e Slow Food- riscontra tale obiettivo: l'iniziativa, che sostiene l'economia circolare in ordine all'approvazione di una legge sui rifiuti in Puglia, condivisa, pone l'accento sulle scelte di maggiore impatto sul territorio. Ciò al fine di stimolare la strutturazione di una filiera industriale del riciclo che renda economica e utile la raccolta differenziata, abbattendo i costi di riutilizzo del materiale<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> L'applicazione dei principi di prevenzione e di precauzione richiede che la gestione dei rifiuti debba privilegiare le operazioni di riutilizzo alla luce di detti principi. In tal senso espressamente dispone l'art.6 del D. Lgs. 49/2014 laddove pone l'accento sulla necessità di un efficiente utilizzo delle risorse. In ordine all'incidenza del principio comunitario "chi inquina paga" in materia fiscale, cfr. Selicato, 2005, 1161.

<sup>27</sup> Il piano di gestione dei rifiuti della Regione Valle d'Aosta, nell'ambito delle misure di azione da svolgere per la prevenzione e la riduzione degli stessi, prevede progetti didattici con le scuole, coinvolgendo le famiglie sui temi trattati; v. Regione Autonoma Valle d'Aosta, Assessorato Territorio e Ambiente, giugno 2015 (aggiornamento novembre 2015), 29.

<sup>28</sup> L'iniziativa è stata promossa per contestare l'art. 35 del D.L. 12 settembre 2014, n. 133 detto «Sblocca Italia» (legge di conversione 11 novembre 2014 n. 164 concernente in particolare misure urgenti per la gestione e la tracciabilità dei rifiuti), che consente l'ingresso di rifiuti urbani prodotti in altre regioni nei

Per l'effettività applicativa delle disposizioni normative, le più recenti politiche territoriali propongono un vantaggio competitivo nell'accesso a finanziamenti regionali connessi a bandi con valenza ecologica a favore dei comuni virtuosi.

Il beneficio, rapportato al risultato conseguito, potrebbe comportare l'applicazione di una riduzione della tassa comunale sui rifiuti a favore dei cittadini che avessero maggiormente contribuito all'iniziativa ecologica della raccolta differenziata, consentendo ai comuni di appartenenza il conseguimento di livelli standard ottimali.

Tale misura incentivante non lederebbe "il diritto all'invarianza del criterio di ripartizione adottato dalla legge tributaria<sup>29</sup>", operando il vantaggio competitivo a favore della platea dei contribuenti.

Da un confronto con l'assessore all'ambiente del comune di Faggiano (piccolo comune della provincia di Taranto), segretario regionale dell'ANCI Puglia, sono emerse le politiche di detto comune atte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti<sup>30</sup>.

Il comune ha ottenuto piena collaborazione della cittadinanza in ordine alla raccolta differenziata che ha superato il livello standard del 65%, conseguendo nell'ultimo esercizio una media del 75% con punte sino all'80%.

Non può escludersi che all'inizio il comune abbia incontrato nel contesto sociale difficoltà in ordine ad abitudini e comportamenti degli amministrati. Gli stessi gradatamente sono riusciti a differenziare i rifiuti grazie ad una efficace campagna di sensibilizzazione che, nel settore scolastico, ha coinvolto anche le famiglie dei giovani allievi, alle quali sono state consegnate gratuitamente cento compostiere per lo smaltimento dell'umido. L'amministrazione comunale sta curando inoltre un progetto finanziario per l'acquisto di una compostiera di comunità.

Il servizio porta a porta, progettato dall'assessore all'ambiente e realizzato con alto grado di professionalità dalla impresa concessionaria, sia nel contesto urbano che nell'agro, provvede gratuitamente (previa segnalazione al numero verde) al ritiro di rifiuti di ogni dimensione, comprese le Aee obsolete e le piccole Aee provenienti da nuclei domestici. Tali misure si sono rivelate efficaci strumenti di contrasto a fenomeni di deposito illegale di rifiuti nel territorio, mentre per lo smaltimento dei rifiuti speciali una convenzione con la ditta appaltatrice consente all'interessato di chiedere alla ditta il preventivo delle spese di smaltimento.

Al fine di ottimizzare ulteriormente il servizio che, in occasione di eventi familiari, già provvede alla raccolta straordinaria di rifiuti di ogni genere, il comune sta progettando la modifica degli attuali regolamenti in materia per poter erogare nel prossimo esercizio dei bonus in proporzione alla quantità di prodotti conferita o smaltita.

---

processi di smaltimento locali. Detto articolo pone a carico dei gestori degli impianti di recupero energetico di rifiuti urbani localizzati in una regione un contributo a favore della stessa regione, determinato nella misura massima di venti euro per ogni tonnellata di rifiuto urbano indifferenziato di provenienza extraregionale.

<sup>29</sup> Falsitta, 2012, 175-176.

<sup>30</sup> Il comportamento collaborativo dei cittadini ha determinato l'assenza delle discariche abusive in loco.

Dei risultati ottimali conseguiti dai comuni più virtuosi l'assessore auspica possa avvalersi il nuovo piano di gestione dei rifiuti mediante una normativa condivisa, in linea con i modelli gestionali già promossi per le migliori tecnologie impiegate sia a livello nazionale che comunitario.

Di particolare interesse in tale ambito il rapporto *Circular economy in Europe developing the knowledgebase* sotteso alla trasformazione del concetto di economia circolare in realtà laddove riscontra alti tassi di riciclaggio dei rifiuti urbani, conseguiti dai paesi che hanno introdotto la raccolta differenziata obbligatoria di alcune frazioni degli stessi. In ordine ai sistemi attuati dagli stati membri, il rapporto differenzia a livello nazionale e comunale il modello di gestione della raccolta primaria con particolare riguardo alla raccolta differenziata porta a porta.

Positiva l'incidenza dei connessi profili fiscali nel cui ambito i risultati ottenuti sembrano rapportabili ai benefici premiali, direttamente proporzionali alla quantità di prodotti conferiti secondo lo schema PAYT *pas-as-you-throw* (paghi per quanto conferisci). Tale sistema, sotteso all'incentivazione della economia circolare, ha registrato il livello percentuale del 35% nell'ambito della raccolta differenziata in sette capitali degli stati membri (Berlino, Budapest, Dublino, Helsinki, Lubiana, Tallinn e Vienna), contrapponendosi alla media del 17 % riscontrabile nella gestione degli RSU regolata da tassazione fissa, non rispettosa della quantità conferita. Il suindicato modello operativo è meritevole di condivisione se supportato da adeguate misure di sostegno da parte dell'UE.

4. Nella definizione degli obiettivi proposti la futura legislazione potrà avvalersi della comparazione con i modelli dei paesi comunitari che hanno registrato una diminuzione dei rifiuti grazie ad una mirata politica fiscale.

Tra i programmi che attestano una più consolidata esperienza negli interventi di salvaguardia ambientale merita rilievo il programma del governo danese che, per contenere l'aumento incontrollato di rifiuti e il progressivo esaurimento dello spazio in discarica, ha previsto l'affidamento ai comuni del controllo delle operazioni di raccolta e del funzionamento delle discariche e degli inceneritori e l'istituzione dell'obbligo di smaltire i rifiuti domestici nelle aree ad alta intensità abitativa mentre nelle zone meno popolate l'intervento comunale è stato limitato al rilascio delle istruzioni necessarie per le attività di smaltimento; e, in relazione al costo delle operazioni di raccolta e recupero, il governo danese ha fissato la tariffa nella misura sufficiente a coprire i costi di gestione, con l'adozione di un sistema basato più sul volume dei rifiuti prodotti che sul loro peso.

In Gran Bretagna la tassa sulle discariche è stata applicata per favorire mezzi alternativi di smaltimento dei rifiuti, privilegiando il riciclaggio per ridurre i rischi ambientali prodotti dalle discariche e contenere i costi di smaltimento al fine di evitare ulteriori aumenti delle tariffe.

Nei Paesi Bassi i comuni olandesi hanno introdotto tre principali sistemi di tassazione dei rifiuti. Il primo si fonda sul peso effettivo dei rifiuti conferiti nel punto di raccolta; il secondo sulla applicazione di una tassa fissa; il terzo sulle dimensioni del nucleo familiare o sulla frequenza della raccolta.

Nei Paesi scandinavi la Svezia nel 1991 ha previsto tasse ecologiche sulle batterie al piombo di peso superiore ai 3Kg e sulle pile contenenti più dello 0,025% di cadmio o mercurio, destinando le entrate agli oneri di smaltimento e di raccolta differenziata, con la costituzione di una apposita società di gestione di questo tributo.

L'Austria e l'Ungheria hanno applicato tasse ecologiche sullo smaltimento dei frigoriferi e dei pneumatici, incentivando il consumatore alla riduzione dei rifiuti e al riciclaggio.

Pur nella varietà delle discipline in vigore, l'esperienza comunitaria comparata offre modelli ravvicinati di politiche ecologico-fiscali, funzionali al recupero dell'ambiente in misura rapportabile all'efficienza del sistema nazionale di gestione dei rifiuti<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> In ordine alla comparazione delle politiche di gestione dei rifiuti da parte dei paesi dell'UE nell'ultimo esercizio, cfr. i seguenti link di riferimento:

- Albania - municipal waste management [904.3 KB]
- Austria - municipal waste management [1.2 MB]
- Belgium - municipal waste management [826.9 KB]
- Bulgaria - municipal waste management [819.1 KB]
- Croatia - municipal waste management [578.0 KB]
- Cyprus - municipal waste management [562.7 KB]
- Czech Republic - municipal waste management [648.3 KB]
- Denmark - municipal waste management [780.5 KB]
- Estonia - municipal waste management [870.4 KB]
- Finland - municipal waste management [761.0 KB]
- France - municipal waste management [748.6 KB]
- Germany - municipal waste management [1.1 MB]
- Greece - municipal waste management [925.0 KB]
- Hungary - municipal waste management [979.4 KB]
- Iceland - municipal waste management [669.4 KB]
- Ireland - municipal waste management [884.5 KB]
- Italy - municipal waste management [1.2 MB]
- Latvia - municipal waste management [893.1 KB]
- Lithuania - municipal waste management [779.9 KB]
- Luxembourg - municipal waste management [680.4 KB]
- Macedonia (FYR) - municipal waste management [618.0 KB]
- Malta - municipal waste management [892.7 KB]
- Netherlands - municipal waste management [1.0 MB]
- Norway - municipal waste management [958.6 KB]
- Poland - municipal waste management [1.1 MB]
- Portugal - municipal waste management [1009.8 KB]
- Romania - municipal waste management [1.1 MB]
- Slovakia - municipal waste management [1.2 MB]
- Slovenia - municipal waste management [1.0 MB]
- Spain - municipal waste management [1.0 MB]
- Sweden - municipal waste management [853.5 KB]

In Italia le c.d. tasse ecologiche sullo smaltimento di taluni rifiuti solidi, introdotte dal D.P.R. 10 settembre 1982 n. 815 non hanno incentivato i destinatari della norma alla riduzione e al riciclaggio degli stessi nella misura prevista<sup>32</sup>.

La futura disciplina del settore dei rifiuti e degli indotti potrà ispirarsi alle scelte operate per la salvaguardia del territorio dai paesi dell'UE che, grazie ad una politica fiscale mirata, sono riusciti a contenere sensibilmente la quantità dei rifiuti prodotti.

### Riferimenti bibliografici

Amendola G. (1998). "Rifiuto" "disfarsi" "recupero" e "smaltimento": problemi vecchi e nuovi del recente decreto sui rifiuti. *Riv. giur. amb.*, p. 193.

Angiulli M. (2008). La fiscalità ambientale nella normativa interna e comunitaria sui conferimenti in discarica. *Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Taranto*, Anno I n. 2, Bari: Cacucci Editore, p. 33 ss.

Angiulli M. (2009). Oneri fiscali di salvaguardia ambientale nella gestione dei rifiuti. *Person and family – Persona e famiglia*, S. Tafaro, O. Bucci, F. Lempa (a cura di), Taranto -Warszawa: ed. Varmence, pp. 161-182.

Aulenta M. (2010). Il tributo per il deposito dei rifiuti solidi in discarica. *Ambiente e sviluppo*, n. 1-2, Bari: WoltersKluwer.

Cordini G. (1997). *Diritto ambientale comparato*. Padova: Cedam, p. 141.

Cordini G. (2007). Legislazione, informazione e ricerca ambientale. Atti del convegno *La protezione ambientale tra tecnologia e legislazione*, Dipartimento di diritto privato Dottorato di ricerca in Diritto ed economia dell'ambiente, Università degli studi di Bari. Martina Franca: Tipografia Aquaro, pp. 105 ss.

Cordini G., Fois P., Marchisio S. (2008). *Diritto ambientale, Profili internazionali europei e comparati*. Torino: Giappichelli Editore, pp.181-189.

D'Ayala Valva F. (2005). Brevi riflessioni sullo stato della giustizia tributaria. *Il Fisco*, n.10, fasc. n. 1, 4127, pp. 1395 ss.

Falsitta G. (2012) *Manuale di diritto tributario*, Parte generale, Padova: Cedam, pp. 175-176.

Giampietro P. (2006). Nozione di rifiuto: dopo il "Testo unico" inammissibili i dubbi di costituzionalità. *Ambiente e sicurezza*, pp. 23, 85.

Nanna C.M. (2009). La controversia nozione di rifiuto e la sua compatibilità con la normativa e la giurisprudenza comunitaria. *Annali della Facoltà di giurisprudenza di Taranto*, Anno II. Bari: Cacucci Editore, pp. 317 ss.

Nitti R. *La gestione dei rifiuti*. (2006). A. Amato, V.B. Muscatiello, R. Nitti, R. Rossi, V. Triggiani. *Diritto penale dell'ambiente*. Bari: Cacucci editore, pp. 218, 298-305.

---

Switzerland - municipal waste management [755.6 KB]

Turkey - municipal waste management [553.7 KB]

United Kingdom - municipal waste management [1.1 MB]

<sup>32</sup>Sulla nozione e sull'ambito di applicazione di tale tributo cfr. Uricchio, 2010, 192.



Ramacci L. (2009). *Diritto penale dell'ambiente*, II edizione. Padova: Cedam, pp. 299-300.

Selicato G. (2005) Imposizione fiscale e principio “chi inquina paga”. *Rass. Trib.*, p. 1161.

Uricchio A.F. (2008). La tassa per la raccolta dei rifiuti solidi urbani. Atti del convegno II Incontro ionico-polacco “*Uomo e ambiente*”, 17-20 settembre 2007. Taranto: Mandese Editore, p. 7 ss.

Uricchio A.F. (2010). *Le frontiere dell'imposizione tra evoluzione tecnologica e nuovi assetti istituzionali*. Bari: Cacucci Editore, p. 192.

Uricchio A.F. (2014). L. De Vico, G. De Benedetto, L. Lovecchio, A. Magliaro, F. Ruggiano, A.F. Uricchio. *Manuale dei tributi locali*, II edizione, Santarcangelo di Romagna RN, pp. 723-727.