



**GESTIONE RIFIUTI URBANI**

**SRR PALERMO  
AGGIORNAMENTO PIANO D'AMBITO**

**QUADRO NORMATIVO DI  
RIFERIMENTO**

*maggio 2022*

Informazioni per archiviazione del documento	
Linea di intervento	2 – Know-how development
Attività	2.2 – Supporto specialistico
Work package	2.2.1 – Affiancamento on the job
Tipologia di documento	<input type="checkbox"/> Documento di lavoro <input checked="" type="checkbox"/> Output
Tipologia di output (se del caso)	
Versione attuale	02
Data rilascio	10 maggio 2022
Versione precedente	-
Data rilascio versione precedente	-
Descrizione sinottica	Aggiornamento del capitolo del Piano d'Ambito dedicato al quadro normativo di riferimento



*Il Progetto ReOPEN SPL , soggetto beneficiario Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie e soggetto attuatore INVITALIA, si pone la generale finalità di migliorare le competenze delle amministrazioni territoriali impegnate nei processi di organizzazione ed efficientamento dei servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete, caratterizzati da complessità sia di tipo organizzativo-istituzionale, sia connesse all'efficienza gestionale e alla razionalizzazione della spesa pubblica. In tale contesto, INVITALIA raccoglie, mette a sistema, elabora e analizza dati e informazioni riguardanti il settore dei rifiuti, il servizio idrico integrato e il trasporto pubblico locale.*

*Maggiori informazioni sull'iniziativa possono essere reperite sul sito web*

<https://reopenspl.invitalia.it>

## CAP. 3 - QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

### 3.1 Premessa generale

Il quadro normativo del settore dei rifiuti ha registrato negli ultimi anni importanti evoluzioni, stimulate sicuramente dai principi europei, che hanno interessato temi rilevanti della disciplina sia in ambito organizzativo e gestionale, sia in ambito più specificamente ambientale. Soprattutto dopo il 2020, si è assistito ad una stagione di importante innovazione normativa, alla luce del **PNRR** e della volontà legislativa di semplificare i procedimenti amministrativi. Le novità normative hanno riguardato anche l'ambito dei rifiuti, sotto l'aspetto della *circular economy*.

In riferimento all'ambito organizzativo gestionale, di cui si rimanda ogni approfondimento ai capitoli successivi, occorre evidenziare che la normativa europea e nazionale si basa sulla disciplina generale dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, soprattutto con riguardo al tema degli affidamenti e gestione dei servizi, traendo ispirazione dalle direttive europee in materia di appalti e concessioni e al conseguente recepimento nel Codice dei contratti pubblici. Al riguardo, bisogna anche rilevare l'importanza di normative sopravvenute come il d.l. n. 32/2019 (**Sblocca cantieri**), il d.l. 76/2020 (**Semplificazioni**), il d.l. 77/2021 (**Semplificazioni bis**), la legge n. 238 del 23 dicembre 2021 (**Legge europea 2019-2020**) e le altre norme di attuazione delle direttive europee, oltre a tutti i DPCM intervenuti nel regolare il periodo emergenziale e non solo.

Coerentemente con i principi europei, la normativa settoriale nazionale ha conciliato le diverse fasi della filiera della gestione dei rifiuti ad un ciclo integrato, sancendo il superamento della frammentazione territoriale e l'organizzazione del servizio in ambiti territoriali ottimali (**ATO**), **di dimensioni non inferiori al territorio provinciale**, con la costituzione di **enti di governo d'ambito** a cui i comuni aderiscono obbligatoriamente.

Con riguardo all'ambito prettamente ambientale, occorre far riferimento alle norme settoriali che hanno tra i propri fini, quello di promuovere e incentivare la transizione verso un'economia di tipo circolare. A tal proposito, rilevano le misure adottate dalla

Commissione europea e finalizzate ad un uso più sostenibile delle risorse, mediante un maggiore ricorso al riciclaggio e al riutilizzo.

In tale ambito si evidenziano, ad esempio, prima il DL 133/2014 (c.d. **Sblocca Italia**) recante “misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio”; poi la Legge 221/2015 (c.d. **collegato ambientale**), che ridefinisce le funzioni del Ministero dell’ambiente (oggi Ministero della Transizione Ecologica) e introduce misure volte esplicitamente ad incrementare la raccolta differenziata e il riciclaggio.

Nel 2020 è stato approvato il **pacchetto sull’economica circolare**, composto da una serie di d.lgs. che, come si vedrà, hanno attuato le direttive europee 849, 850, 851, 852/2018 introducendo delle novità in materia.

In ottica di economia circolare rispetto ai rifiuti è necessario anche considerare le **deliberazioni dell’Autorità di settore ARERA** tra cui, da ultimo la Delibera 13 gennaio 2022 2/2022/A - Quadro strategico 2022-2025 dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente. Così come la Delibera 22 febbraio 2022 68/2022/R/rif e gli atti di consultazione dell’ARERA.

Si rafforzano i meccanismi di incentivi e sanzioni, tramite la c.d. **ecotassa** per gli enti territoriali a seconda della loro virtuosità nelle percentuali conseguite di raccolta differenziata, e tramite la prevenzione nella produzione di rifiuti.

Sempre in tema di governance del settore rifiuti, la normativa nazionale (generale e settoriale), attribuisce le attività relative all’organizzazione e alla gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e alla riscossione dei relativi tributi, ai **Comuni**, ricomprendendole tra le funzioni fondamentali, che sono tenuti ad esercitarle in forma associata tramite gli enti di governo degli ambiti a cui sono obbligati ad aderire (ovvero in capo agli Enti di governo degli ATO). A tal proposito è necessario considerare anche le **delibere di ARERA** intervenute tra il 2019 ed il 2022 per disciplinare il metodo di calcolo tariffario e la ripartizione dei costi e ricavi tra gestore ed enti pubblici.

Per quanto riguarda, invece, le modalità di conferimento della gestione, si applicano le direttive europee in materia di **appalti e concessioni** (direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE), recepite nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n. 50 del 2016, recante il **Codice dei contratti pubblici** (integrato e corretto con il d.lgs. n. 56 del 2017) e il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (D.Lgs. 175/2016). Le modalità di affidamento, quindi, prevedono:

- gestione in house providing;
- procedura ad evidenza pubblica avente ad oggetto l'esternalizzazione a terzi del servizio;
- selezione del socio privato, con la contestuale attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione (c.d. gara a doppio oggetto).

Il Codice dei contratti pubblici introduce rilevanti innovazioni rispetto agli orientamenti consolidati nella giurisprudenza comunitaria, prevedendo la possibilità di **ingresso di capitali privati nel patrimonio delle società in house**, condizionato a nessun controllo o potere di veto o esercizio di un'influenza determinante sulla società, oltre che alla quantificazione obbligatoria, entro l'80%, dell'attività prevalente. Gli orientamenti normativi intervenuti tra il 2019 e il 2021 hanno reso rigoroso il **ricorso all'in house**, richiedendo una motivazione rafforzata che tenga conto sia dell'impossibilità di fare una gara per assenza di operatori economici interessati, sia del beneficio che l'affidamento in house potrebbe dare alla collettività. Per tale motivo, la scelta dell'*in house* deve essere attentamente valutata ma non è da escludere a priori. Al riguardo, ogni ente affidante deve dare conto delle **motivazioni** della propria scelta nella relazione art. 34 d.l. n. 179/2012, in cui descrivere tutte le caratteristiche dell'affidamento ed i motivi alla base della scelta *in house* nel caso concreto.

Direttamente incisivo sulla materia ambientale, è il rilievo e la cogenza attribuiti ai decreti del Ministero dell'Ambiente (oggi Ministero della Transizione Ecologica) sui **Criteri Ambientali Minimi (CAM)**, che individuano i requisiti di qualità ambientale per i processi di acquisto di prodotti e servizi.

Dall'altro lato, anche il **TU sulle società a partecipazione pubblica** incide sul settore delle società che gestiscono servizi pubblici locali (quindi anche quelle del settore rifiuti), in merito alla partecipazione mista pubblico privata, alla definizione dei perimetri relativi alle tipologie di società ammesse e alle attività consentite, all'obbligo di ricognizione ed eventuale razionalizzazione da condurre in via ordinaria ogni anno e in via transitoria, all'esplicitazione del principio di fallibilità delle società a controllo pubblico, alla disciplina circa la composizione e i compensi degli organi di amministrazione, a misure relative al reclutamento, alle assunzioni e alle retribuzioni del personale. Infine, si segnala la **Legge di Bilancio 2022** che ha introdotto alcune importanti novità in materia di rifiuti.

E', poi, necessario ricordare dal 2018 l'attribuzione delle competenze di regolazione e controllo in materia di rifiuti urbani all'Autorità indipendente, che assume la denominazione di **ARERA**.

Ad ARERA vengono attribuite una serie di **funzioni di regolazione e controllo**, estesi sia a materie attinenti le materie della qualità, della trasparenza e della tutela dei diritti degli utenti, sia ad attribuzioni di regolazione economica, con particolare riferimento alla predisposizione del metodo tariffario e all'approvazione delle tariffe definite dall'ente d'Ambito, nonché alla fissazione dei criteri per le tariffe di accesso agli impianti di trattamento, in coerenza con gli obiettivi di migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, per garantire accessibilità, fruibilità e diffusione, omogenee sull'intero territorio nazionale, nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché di garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea, superando così le procedure di infrazione. Per tale motivo è necessario avere riguardo anche agli atti di regolazione di ARERA.

Le previsioni di questo Piano d'Ambito devono tenere conto che sono attualmente in discussione presso le Commissioni parlamentari competenti sia il **disegno di legge delega sui contratti pubblici**, sia il **disegno di legge delega sul mercato e la concorrenza** che andranno ad innovare nel prossimo periodo il settore dei

contratti pubblici e degli affidamenti.

## 3.2 Il quadro comunitario e nazionale

### 3.2.1 Gestione dei rifiuti

La normativa comunitaria in tema di gestione dei rifiuti, si è evoluta, negli ultimi 20 anni, in maniera sostanziale a partire dalla Direttiva 75/442/Ce, poi abrogata dalla Direttiva 2006/12/Ce, che è stato il primo atto legislativo comunitario in materia.

Senza entrare nel merito di ognuna delle numerose direttive emanate e successivamente abrogate nel corso del periodo preso in esame, una menzione specifica merita la **Direttiva 2008/98/Ce**, con la quale il legislatore comunitario ha puntato ad una semplificazione e aggiornamento della normativa in materia, come pure alla attuazione di politiche ambiziose e più efficaci sui rifiuti, anche attraverso **l'incoraggiamento al riutilizzo e riciclaggio**.

Tale Direttiva, ha tracciato la strada affinché gli stati membri, nell'attività propria di recepimento, tenessero conto della scala gerarchica dei principi in materia di gestione dei rifiuti, ovvero:

- prevenzione;
- preparazione per il riutilizzo;
- riciclo;
- recupero di materiale e di energia;
- smaltimento.

Gli Stati membri, inoltre, per una corretta politica di gestione dei rifiuti, a tenore di quanto disciplinato dalla citata Direttiva, devono essere in grado di adottare misure volte ad incoraggiare le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo.

Uno dei principi cardine per il raggiungimento del citato obiettivo di miglior risultato ambientale complessivo è stato posto con l'art. 9 della Direttiva 2008/98/Ce che ha definito come un impegno da parte della Commissione europea quello della individuazione di politiche, piani di azione, obiettivi specifici e proposte concernenti le misure necessarie a sostegno di programmi di prevenzione dei rifiuti.

Per dare impulso agli indirizzi in materia di riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti, la Direttiva ha individuato, con l'art. 11, specifici obblighi relativi **all'attivazione delle raccolte differenziate dei rifiuti** (entro il 2015, almeno per carta, metalli, plastica e vetro), e definito un obiettivo di riutilizzo e **riciclaggio dei rifiuti pari al 50% entro il 2020**, per rifiuti domestici e per altri rifiuti ad essi simili.

La Direttiva infine, all'art. 14, ha sancito il principio "**chi inquina paga**" nell'individuare i soggetti cui sono posti in capo i costi della gestione dei rifiuti.

Altro punto considerevole, posto dalla direttiva, è quello concernente il **sistema impiantistico**, ove gli Stati membri adottino misure appropriate per la creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento dei rifiuti e di impianti per il recupero dei rifiuti urbani non differenziati, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili. Altre disposizioni significative sono quelle che attengono ai diversi aspetti legati alla gestione dei rifiuti: dall'attivazione delle azioni di prevenzione, allo sviluppo del recupero, alla definizione della pianificazione.

La Commissione Europea, nel 2012, ha redatto, le **Linee Guida per la preparazione di piani di gestione rifiuti** legate ai requisiti imposti dalla Direttiva 2008/98/Ce (Waste Framework Directive).

Tali linee guida, hanno aiutato la pianificazione della gestione dei rifiuti e la promozione dello sviluppo di pratiche di programmazione, più coerenti e adeguate in tutti gli Stati membri dell'UE, in conformità con i requisiti della legislazione in materia.

Esse infatti contengono:

- una panoramica di principi e politiche generali, applicabili alla pianificazione nel campo della gestione dei rifiuti in Europa, inclusa la prevenzione;
- una struttura (o modello "step-by-step"), come fonte di ispirazione per l'elaborazione di un piano individuale di gestione dei rifiuti, affiancato da una lista di elementi rilevanti da considerare nel processo di pianificazione;
- una lista di fonti bibliografiche, inclusi alcuni siti web, per ulteriore assistenza

sul tema.

La Direttiva Europea indicava come termine per l'adozione di programmi nazionali da parte degli Stati Membri il 12 dicembre 2013.

Il 20 novembre 2013 è stato poi emanato il **VII Programma comunitario di azione in materia ambientale: “Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta”** che indica il programma generale di azione dell’Unione in materia di ambiente fino al 2020.

Il citato Programma comunitario è fondato sul principio di precauzione, sui principi di azione preventiva e di riduzione dell’inquinamento alla fonte e sul principio “chi inquina paga”.

In linea con la Direttiva 2008/98/CE, il VII programma ha posto tra le proprie priorità di azione, quelle riguardanti la riduzione degli impatti derivanti dall’uso delle risorse, attraverso un miglioramento dell’efficienza gestionale nel sistema dei rifiuti, e ragionando sull’applicazione della citata gerarchia di principi che attengono alla prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero di altro tipo e smaltimento, nonché mediante una migliore gestione delle risorse nel corso del loro intero ciclo di vita, così da permettere lo sviluppo di un’economia circolare senza sprechi.

Per quanto riguarda il tema dei rifiuti alimentari, il VII Programma ha evidenziato che la Commissione dovrebbe presentare una strategia globale per combattere gli sprechi alimentari; in tal senso, indica che sarebbero utili misure intese ad aumentare il compostaggio e la digestione anaerobica degli scarti alimentari.

Nel VII programma comunitario di azione in materia ambientale sono indicati, inoltre, indirizzi rilevanti che mirano a:

- riesaminare gli obiettivi esistenti in materia di prevenzione, riutilizzo, riciclaggio, recupero e di alternative alla discarica per progredire verso un’economia “circolare” basata sul ciclo di vita, con un uso senza soluzione di continuità delle risorse e rifiuti residui che sia quasi inesistente;

- applicare rigorosamente la gerarchia dei rifiuti;
- ridurre la produzione di rifiuti pro capite;
- ridurre la produzione di rifiuti in termini assoluti;
- ridurre in particolare i rifiuti alimentari;
- limitare il recupero energetico ai materiali non riciclabili, tenuto conto dell'articolo 4, paragrafo 2 della direttiva quadro sui rifiuti, vale a dire evitare l'incenerimento di rifiuti che siano adatti al riciclaggio o al compostaggio;
- limitare l'uso delle discariche ai rifiuti residui, tenuto conto dei rinvii di cui all'articolo 5, paragrafo 2 della direttiva relativa alle discariche di rifiuti;
- gestire i rifiuti pericolosi responsabilmente in modo tale da minimizzare gli effetti dannosi per la salute umana e l'ambiente e limitarne la produzione;
- sradicare i trasporti di rifiuti illegali, con il supporto di un monitoraggio rigoroso;
- utilizzare i rifiuti riciclati come fonte principale e affidabile di materie prime per l'Unione;
- incrementare strumenti di mercato e altre misure che favoriscano la prevenzione, il riciclaggio e il riutilizzo, compresa la responsabilità ampliata del produttore;
- rimuovere gli ostacoli alle attività di riciclaggio nel mercato interno dell'Unione;
- sviluppare i mercati per materie prime secondarie;
- garantire un riciclaggio di elevata qualità laddove l'uso del materiale riciclato non abbia complessivamente impatti negativi sull'ambiente e la salute umana;
- organizzare campagne pubbliche di informazione per migliorare la consapevolezza e la comprensione della politica in materia di rifiuti.

Nel VII programma si indica, infine, la necessità di puntare sull'innovazione nel settore dei rifiuti anche attraverso **partenariati di ricerca** che svolgano assistenza alle piccole e medie imprese per l'adozione di nuove tecnologie sempre nell'ottica di migliorare l'efficienza delle risorse. Esso intende, pertanto, ispirare le azioni che saranno realizzate nel prossimo futuro.

Fatto questo breve richiamo ai filoni principali del VII Programma comunitario di Azione in materia ambientale, si passa ora ad esaminare il complesso delle **Direttive comunitarie più significative sul tema della disciplina dei flussi di rifiuti.**

In dettaglio occorre ricordare:

- la Direttiva 94/62/Ce del Parlamento europeo e Consiglio Ue del 20 dicembre 1994 integrata e modificata dalle direttive 2004/12/Ce, 2013/2/UE e 2015/720/UE che riguarda gli imballaggi e i rifiuti di imballaggi. In essa si chiede agli stati membri di mettere a punto misure atte a prevenire la formazione dei rifiuti d'imballaggio e a favorire il riutilizzo degli stessi.
- La Direttiva 2004/12/Ce include la **definizione di obiettivi di recupero e riciclaggio**, da conseguirsi entro il 2008:  
obiettivo minimo di recupero pari al 60% in peso dei rifiuti di imballaggio, mentre quello globale di riciclo varia tra il 55% e l'80%. Obiettivi ulteriori sono fissati per i diversi materiali di imballaggio: 60% per la carta e il vetro, 50% per i metalli, 22,5% per la plastica e 15% per il legno.
- La Direttiva 2015/720/UE che in particolare modifica la Direttiva 94/62/Ce, interviene per quanto riguarda la **riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero**. In essa si afferma che, al fine di favorire livelli sostenuti di riduzione dell'utilizzo medio di borse di plastica in materiale leggero, gli Stati membri dovrebbero adottare misure per diminuirne in modo significativo l'utilizzo prevedendo l'uso di strumenti economici come la fissazione del prezzo, imposte e prelievi e di restrizioni alla commercializzazione;
- la Direttiva Parlamento europeo e Consiglio Ue 2000/53/Ce e successive modifiche riguardante i **Veicoli fuori uso**, istituisce misure volte a prevenire la produzione di rifiuti derivanti dai veicoli oltre al reimpiego e al riciclaggio;
- la Direttiva 2006/66/Ce del Parlamento europeo e Consiglio Ue, del 26 settembre 2006, integrata e modificata dalle direttive 2008/103/Ce del 5

dicembre 2008 e 2013/56/UE del 30 dicembre 2013 che riguardano le **pile e accumulatori e i rifiuti di pile e accumulatori**;

- la Direttiva 2008/98/CE (che ha abrogato la precedente Direttiva 75/439/CEE) riguarda, invece, **l'eliminazione degli oli usati**. È richiesto agli Stati membri di adottare le misure necessarie per garantire la raccolta e l'eliminazione degli oli usati senza che ne derivino danni evitabili per l'uomo e l'ambiente. Inoltre, gli Stati membri devono adottare le misure necessarie affinché sia data priorità al trattamento degli oli usati mediante rigenerazione;
- la Direttiva del Parlamento europeo 2012/19/UE del 4 luglio 2012 (che ha abrogato la precedente Direttiva 2002/96/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 27 gennaio 2003): direttiva relativa ai **rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE)**, che punta alla prevenzione della formazione di questa tipologia di rifiuto e a promuoverne il reimpiego, il riciclaggio e altre forme di recupero. La citata direttiva introduce il concetto della responsabilità estesa del produttore, prevedendo l'obbligo per i produttori di provvedere al finanziamento delle operazioni di raccolta, stoccaggio, trasporto, recupero, riciclaggio e corretto smaltimento delle proprie apparecchiature una volta giunte a fine vita.

Con questa nuova direttiva ci si pone anche l'obiettivo di differenziare con chiarezza i RAEE prodotti da nuclei domestici e professionali, ove per entrambi si fissa un importante obiettivo di raccolta: 65% al 2019 (45% era l'obiettivo al 2016), determinato in funzione della quantità media di AEE immessi sul mercato nei tre anni precedenti, o, in alternativa, all'85% del peso dei RAEE prodotti nel territorio dello Stato membro;

- la Direttiva (UE) 2018/851 del 30/05/2018 che modifica la Direttiva 2008/98/CE (recepita dal Leg.vo 152/2006, parte IV) relativa ai **rifiuti**, al fine di promuovere i principi dell'**economia circolare** per il raggiungimento di un alto livello di efficienza delle risorse e per aumentare in via prioritaria la prevenzione nella produzione di rifiuti;
- la Direttiva (UE) 2018/850 del 30/05/2018 che modifica la Direttiva 1999/31/CE (recepita dal Leg.vo 13/01/2003, n. 36) relativa alle **discariche di rifiuti**, al fine di garantire una progressiva riduzione del collocamento in

discarica dei rifiuti, in particolare quelli idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo;

- la Direttiva (UE) 2018/852 del 30/05/2018 che modifica la Direttiva 94/62/CE (recepita dal Leg.vo 05/02/1997, n. 22, e ora D. Leg.vo 152/2006) sugli **imballaggi e i rifiuti di imballaggio**;
- la Direttiva (UE) 2018/849 del 30/05/2018 che modifica la Direttiva 2000/53/CE (recepita dal Leg.vo 24/06/2003, n. 209) relativa ai **veicoli fuori uso**, la Direttiva 2006/66/CE (recepita dal D. Leg.vo 20/11/2008, n. 188) relativa a **pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori**, nonché la Direttiva 2012/19/UE (recepita dal D. Leg.vo 14/03/2014, n.49) sui **rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche**.

Le direttive da ultimo citate sono state attuate a livello nazionale con dei decreti che devono necessariamente essere presi a riferimento nell'attuazione del Piano d'Ambito:

- D.lgs. n. 116/2020 riguarda l'“Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai **rifiuti** e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli **imballaggi e i rifiuti di imballaggio**. Al riguardo si veda anche la circolare MITE 14 maggio 2021 e, quanto alla **TARI**, la circolare MITE n. 35259 del 12 aprile 2021, relativamente all'applicazione delle disposizioni del d.lgs. 116/2020
- D.lgs. n. 118/2020 riguarda l'“Attuazione degli articoli 2 e 3 della direttiva (UE) 2018/849, che modificano le direttive 2006/66/CE relative a **pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori** e 2012/19/UE sui **rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche**”
- D.lgs. n. 119/2020 riguarda l'“Attuazione dell'articolo 1 della direttiva (UE) 2018/849, che modifica la direttiva 2000/53/CE relativa ai **veicoli fuori uso**”
- D.lgs. n. 121/2020 riguarda l'“Attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle **discariche di rifiuti**”

L'innovazione introdotta da questi decreti è rappresentata nella **Nota di lettura IL RECEPIMENTO DEL “PACCHETTO UE SULL'ECONOMIA CIRCOLARE”**

pubblicata da Invitalia nell'ambito del progetto ReOPEN SPL<sup>1</sup> a gennaio 2021, che fornisce una panoramica approfondita e dettagliata sull'argomento e sulle novità introdotte.

E' altresì importante citare la **Direttiva (UE) 2019/883 relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi**<sup>2</sup> e i recenti Regolamenti di esecuzione della Commissione Europea:

- Regolamento di esecuzione (UE) 2022/89 della Commissione, del 21 gennaio 2022, recante modalità di applicazione della direttiva (UE) 2019/883 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il metodo da utilizzare per il **calcolo della sufficiente capacità di stoccaggio dedicata**
- Regolamento di esecuzione (UE) 2022/90 della Commissione, del 21 gennaio 2022, recante modalità di applicazione della direttiva (UE) 2019/883 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli elementi dettagliati del meccanismo unionale di **selezione delle navi da ispezionare basato sul rischio**
- Regolamento di esecuzione (UE) 2022/91 della Commissione, del 21 gennaio 2022, che definisce i **criteri per determinare che una nave produce minori quantità di rifiuti e li gestisce in modo ambientalmente sostenibile** e compatibile in conformità alla direttiva (UE) 2019/883 del Parlamento europeo e del Consiglio
- Regolamento di esecuzione (UE) 2022/92 della Commissione, del 21 gennaio 2022, recante modalità di applicazione della direttiva (UE) 2019/883 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le **metodologie sui dati di monitoraggio e il formato per la comunicazione dei rifiuti accidentalmente pescati**

Infine, il 17 novembre 2021 (COM/2021/709 final) è stata presentata la **Proposta**

---

<sup>1</sup> <https://reopenspl.invitalia.it/archivio-news/notizie/reopen-spl---recepimento-pacchetto-economia-circolare>

<sup>2</sup> DIRETTIVA (UE) 2019/883 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 17 aprile 2019 relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi, che modifica la direttiva 2010/65/UE e abroga la direttiva 2000/59/CE

**di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo alle spedizioni di rifiuti** (che modifica i regolamenti UE n. 1257/2013 e UE 2020/1056), con la quale la Commissione realizza gli obiettivi dell'economia circolare e dell'inquinamento zero proponendo norme più rigorose per l'esportazione dei rifiuti, un sistema più efficiente per la circolazione dei rifiuti considerati risorsa e un'azione incisiva contro il traffico illegale.

### **3.2.2 Economia circolare**

Nell'ambito della strategia Europea contenuta nel programma Horizon 2020, assume rilievo la priorità di azione rivolta a sostenere la transizione verso un'economia di tipo circolare per un uso efficiente delle risorse. Tale azione è stata rinvigorita dal Programma LIFE 2021-2027 che è uno dei pilastri della Commissione UE per realizzare il Green Deal Europeo. Il principale obiettivo è contribuire alla transizione energetica ed alla creazione di un modello di economia circolare attraverso il finanziamento di imprese e autorità pubbliche. Successivamente, in linea con l'obiettivo dell'UE di neutralità climatica entro il 2050 previsto dal Green Deal, nel marzo 2020 la Commissione europea ha proposto un **nuovo piano d'azione per l'economia circolare**. Tale piano è incentrato sulla prevenzione dei rifiuti e la loro gestione ottimale e promuove, inoltre, la crescita, la competitività e la leadership globale dell'UE nel settore. Nel voto del 9 febbraio 2021, il Parlamento europeo ha richiesto norme più severe sul riciclo con obiettivi vincolanti da raggiungere entro il 2030 per l'uso e il consumo di materiali. La circolarità e la sostenibilità devono essere integrate in tutte le fasi della catena del valore per raggiungere un'economia completamente circolare: dalla progettazione alla produzione, fino al consumatore. Il piano d'azione della Commissione europea ha stabilito sette aree chiave, essenziali per raggiungere un'economia circolare: plastica; tessile; rifiuti elettronici; cibo e acqua; imballaggi; batterie e veicoli; edifici e costruzioni.

Il pacchetto di misure adottate dalla Commissione Europea in sede di revisione

della legislazione europea sui rifiuti nel settembre 2014, contenute nella Comunicazione COM(2014)398, “Verso un’economia circolare: programma per un’Europa a zero rifiuti”, si poneva, tra l’altro, un peculiare obiettivo di generale **riduzione dell’uso dei rifiuti**.

Tale comunicazione, accompagnata da una proposta di modifica di alcune direttive in materia di rifiuti COM(2014)397 del 2 luglio 2014 prevedeva che si dovesse riciclare il 70% dei rifiuti urbani e l’80% dei rifiuti di imballaggio entro il 2030, e vietare il conferimento in discarica dei rifiuti riciclabili a partire dal 2025.

Tuttavia, in ragione dei non pochi dubbi sollevati da alcuni gruppi politici in seno alla Commissione europea, nonché da alcuni Stati membri, fu istituita una Commissione, presieduta da Juncker, al fine di “istituire un quadro strategico favorevole per un utilizzo efficiente delle risorse, e sostenere la progettazione e l’innovazione al servizio di un’economia più circolare e sbloccare gli investimenti nell’economia circolare stessa”;

Obiettivo ulteriore che si poneva il lavoro della **Commissione Juncker** era quello di favorire un incremento dei benefici economici, sociali ed ambientali, derivanti da una migliore gestione dei rifiuti urbani, introducendo dei parametri quantitativi diretti ad:

- Aumentare la percentuale di rifiuti urbani riutilizzati e riciclati portandola almeno al 70%;
- Aumentare la percentuale di rifiuti di imballaggio riciclati portandola all’80% entro il 2030, con obiettivi intermedi del 60% entro il 2020 e del 70% entro il 2025;
- Vietare il collocamento in discarica dei rifiuti riciclabili di plastica, metallo, vetro, carta, cartone e dei rifiuti biodegradabili entro il 2025, e chiedere agli Stati membri di impegnarsi per abolire quasi completamente il collocamento in discarica entro il 2030;
- Promuovere ulteriormente lo sviluppo di mercati delle materie prime secondarie;
- Precisare il metodo di calcolo da applicare ai materiali riciclati, per garantire

un riciclaggio di qualità.

Il lavoro della citata Commissione, ha prodotto il **pacchetto sull'economia circolare** ad inizio dicembre del 2015 con la Comunicazione "L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione Europea per l'economia circolare", integrata da proposte legislative per la revisione della direttiva europea quadro sui rifiuti 2008/98/CE, della direttiva sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio 1994/62/CE, della direttiva sui rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (direttive 2000/53/EC, 2000/66/EC, 2012/19/EU), ed infine della direttiva sulle discariche 1999/31/EC.

Punti salienti del lavoro svolto, riguardano diversi argomenti che vanno dalla produzione dei prodotti ad un corretto uso e consumo degli stessi.

Viene infatti chiarito che: "se ben progettati, i prodotti possono durare più a lungo o essere più facili da riparare, rimettere a nuovo o rigenerare; il loro smontaggio è più semplice e le imprese di riciclaggio possono così recuperare materie e componenti di valore; in generale, dalla progettazione dipende il risparmio di risorse preziose. Tuttavia, gli attuali segnali del mercato paiono insufficienti a migliorare questo aspetto, in particolare perché gli interessi dei produttori, degli utilizzatori e delle imprese di riciclaggio non coincidono. È pertanto indispensabile offrire incentivi, preservando nel contempo il mercato unico e la concorrenza favorendo l'innovazione".

Con riguardo al successivo aspetto del consumo, si afferma come "le scelte operate da milioni di consumatori possono influire in modo positivo o negativo sull'economia circolare. Tali scelte sono determinate dalle informazioni a cui i consumatori hanno accesso, dalla gamma e dai prezzi dei prodotti sul mercato, come pure dal quadro normativo. Questa fase è fondamentale per evitare e ridurre la produzione di rifiuti domestici".

Il parlamento Europeo, in data 14 marzo del 2017, approva il suddetto lavoro che costituisce il cosiddetto Pacchetto sull'Economia Circolare, volto a migliorare notevolmente, per unanime parere, la proposta del 2015 soprattutto in ragione

dei nuovi target di riciclaggio previsti per il 2030.

Il 22 maggio 2018, il Consiglio Europeo ha completato l'iter delle 4 proposte di direttiva sull'economia circolare, che modificano 6 direttive UE, pubblicandole poi nella GUUE del 14 giugno 2018, n. 150. Le nuove regole dovranno essere recepite dagli Stati membri entro il 05/07/2020 e l'Italia, come anticipato, ha provveduto alla loro attuazione.

Entrando più nel dettaglio delle singole Direttive, già richiamate nel paragrafo precedente sulla legislazione comunitaria, si può certamente prefigurare che gli Stati membri dovranno attuare un complesso lavoro in sede di recepimento, in ragione dei molteplici ambiti trattati, determinando una **significativa rivisitazione di diversi temi tra cui: gestione dei rifiuti, discariche, imballaggi e rifiuti di imballaggio, veicoli fuori uso, pile e accumulatori, apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).**

In primo luogo, con la Direttiva (UE) 2018/851 del 30/05/2018, che modifica la Direttiva 2008/98/CE (recepita dal D. Leg.vo 152/2006, parte IV) relativa ai rifiuti, al fine di promuovere i principi dell'economia circolare, vengono introdotte misure che tendono al raggiungimento di un alto livello di efficienza delle risorse, per aumentare in via prioritaria la prevenzione nella produzione di rifiuti, nonché modificano, tra l'altro, quelle relative alla preparazione per il riutilizzo, alla raccolta differenziata, al riciclaggio e al recupero energetico. Come detto, a tale direttiva è stata data attuazione dal d.lgs. n. 116/2020.

**La Direttiva, inoltre, prevede che la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati al 55% in peso entro il 2025, al 60% in peso entro il 2030 e al 65% in peso entro il 2035.**

Si segnalano, poi, particolari misure, tra cui quelle relative all'adozione di vari strumenti fiscali, tra cui i **regimi di tariffe puntuali** (pay-as-you-throw) che gravano sui produttori di rifiuti sulla base della quantità effettiva di rifiuti prodotti e forniscono incentivi alla separazione alla fonte dei rifiuti riciclabili e alla riduzione dei rifiuti indifferenziati.

La seconda direttiva, (UE) 2018/850 del 30/05/2018 che modifica la Direttiva 1999/31/CE (recepita dal D. Leg.vo 13/01/2003, n. 36) relativa alle **discariche di rifiuti** che ha tra i propri fini quelli di garantire una progressiva riduzione del collocamento in discarica, in particolare per quelli idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo. Come detto alla direttiva UE 2018/850 è stata data attuazione con il d.lgs. n. 121/2020.

Tale direttiva prevede, tra l'altro, che gli Stati membri dovranno adoperarsi per garantire che, entro il 2030, tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo, in particolare i rifiuti urbani, non siano ammessi in discarica, a eccezione dei rifiuti per i quali il collocamento in discarica produca il miglior risultato ambientale conformemente all'articolo 4 della Direttiva 2008/98/CE.

Gli stati membri dovranno, poi, adottare le misure necessarie per assicurare che entro il 2035 la quantità di rifiuti urbani collocati in discarica sia ridotta al 10%, o a una percentuale inferiore, del totale dei rifiuti urbani prodotti (per peso).

La Direttiva (UE) 2018/852 del 30/05/2018 modificativa della Direttiva 94/62/CE (recepita dal D. Leg.vo 05/02/1997, n. 22, e ora D. Leg.vo 152/2006) sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, prevede misure intese a prevenire, in via prioritaria, la produzione di rifiuti di imballaggio attraverso **l'aumento del riutilizzo degli imballaggi, del riciclaggio e delle altre forme di recupero, con conseguente riduzione dello smaltimento finale di tali rifiuti**. Anche tal direttiva è stata attuata con il d.lgs. n. 116/2020

Per il conseguimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio, la Direttiva prevede che dovrà essere riciclato almeno il 65% in peso entro il 31/12/2025 e almeno il 70% in peso entro il 31/12/2030 di tutti i rifiuti di imballaggio (con percentuali specifiche per plastica, legno, metalli ferrosi, alluminio, vetro, carta e cartone).

Infine la Direttiva (UE) 2018/849 del 30/05/2018 modifica sia la Direttiva 2000/53/CE (recepita dal D. Leg.vo 24/06/2003, n. 209) relativa ai **veicoli fuori uso** sia la Direttiva 2006/66/CE (recepita dal D. Leg.vo 20/11/2008, n. 188) relativa a **pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori**, nonché la Direttiva 2012/19/UE (recepita dal D. Leg.vo 14/03/2014, n. 49) sui rifiuti di

apparecchiature elettriche ed elettroniche. Come detto, gli artt. 1, 2 e 3 della direttiva UE 2018/849 sono stati attuati con i d.lgs. nn. 118 e 119/2020.

Le modifiche introdotte mirano a migliorare la gestione dei rifiuti nel territorio dell'Unione per salvaguardare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana, garantendo un utilizzo accorto, efficiente e razionale delle risorse naturali e promuovendo i principi dell'economia circolare, con particolare riferimento alle diverse categorie di rifiuti.

Si evidenzia che con l'approvazione del pacchetto sull'economia circolare si avranno non poche ricadute sui comuni o sugli ambiti territoriali ottimali (ATO), in ragione di **specifiche disposizioni sanzionatorie** per quelli non in grado di rispettare le percentuali stabilite dal pacchetto, costretti, pertanto, a corrispondere un'addizionale del 20%, la cosiddetta **ecotassa**, i cui costi aumenteranno o diminuiranno a seconda del raggiungimento di determinate percentuali.

Altri aspetti rilevanti riguarderanno:

- la definizione di «rifiuti urbani» (poiché non ancora presente nella legislazione europea, che favorirà sicuramente la comparabilità dei dati e la misurazione delle performance dei diversi Stati), in cui rientrano anche i rifiuti “simili” per «natura e composizione» ai rifiuti domestici;
- il venire meno della condizionalità (fattibilità tecnico – ambientale – economica) che attenuava l'obbligo di raccolta differenziata: l'obbligo potrà essere derogato solo in particolari situazioni, andrà motivato, e dal 2023 riguarderà anche la frazione organica e dal 2025 anche i rifiuti tessili;
- il divieto di conferimento in discarica dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato;
- la definizione di un metodo unico per il calcolo del tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani da cui, a partire dal 2027, verranno escluse le quantità avviate a trattamento meccanico biologico (TMB);
- l'invito a un più deciso utilizzo degli strumenti economici, in particolare

per sviluppare le fasi prioritarie della gerarchia europea;

- la definizione di requisiti minimi e più stringenti per i sistemi di responsabilità estesa del produttore (EPR), compresa una lista dei costi («efficienti») relativi alle fasi di gestione dei rifiuti che dovranno essere coperti dai soggetti sottoposti a EPR.

Il pacchetto sull'economia circolare, come detto, è stato approvato con i decreti legislativi 116, 118, 119 e 121/2020, rispetto ai quali si rinvia per un approfondimento alla già citata **Nota di lettura**<sup>3</sup> nella quale sono illustrati gli effetti diretti ed indiretti delle nuove previsioni.

Oltre ai suddetti punti, il quadro normativo affronta anche un altro tema rilevante in materia di rifiuti, che è quello della raccolta differenziata, di cui all'articolo 205 del D.lgs 152/2006 e rubricato appunto "**Misure per incrementare la raccolta differenziata**". Tale articolo, al comma 1, ha fissato per i comuni degli obiettivi di raccolta differenziata scaglionati per gli anni, mentre al successivo comma 1bis, ha introdotto il principio secondo cui, nel caso non si possano raggiungere gli obiettivi prefissati, sia possibile chiedere al Ministero dell'ambiente (oggi Ministero della Transizione Ecologica) una deroga, previa stipula di un apposito accordo di programma tra Ministero, Regione ed Enti Locali.

Ulteriore tema trattato, da considerare anch'esso rilevante, è quello della definizione e **differenziazione tra il concetto di rifiuto e non rifiuto**. In particolare, il legislatore ha inteso prima modificare il concetto di rifiuto con il D.Lgs. 205/2010 e poi definire, attraverso l'articolo 184-bis del D.Lgs. 152/2006, cosa sia non rifiuto, ovvero come quel sottoprodotto, qualsiasi sostanza (od oggetto) che sia originata da un processo di produzione biologica, che sarà utilizzata da parte del produttore o di terzi anche direttamente e senza ulteriori trattamenti diversi dalla pratica industriale, ed il cui ulteriore utilizzo sia considerato legale. Nel successivo articolo 184-ter, viene invece trattato l'aspetto relativo alla cessazione della qualifica di rifiuto, che avviene quando lo stesso è sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio, e

---

<sup>3</sup> <https://reopenspl.invitalia.it/archivio-news/notizie/reopen-spl--recepimento-pacchetto-economia-circolare>

soddisfi i criteri specifici adottati dal Ministero dell'Ambiente (oggi Ministero della Transizione Ecologica), nel rispetto della normativa comunitaria e di alcune condizioni.

Con l'articolo 184-ter del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 si è disposto per la prima volta in merito al tema della cessazione della qualifica di rifiuto, stabilendo che ciò avviene quando esso sia stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo.

Inoltre, vi è la necessità che siano soddisfatti i criteri e le condizioni previste al comma 1 ovvero che:

- la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;
- esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- che la sostanza o l'oggetto soddisfano i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;
- l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi.

Il medesimo articolo, poi, al comma 2, stabilisce che: "I criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (oggi Ministero della Transizione Ecologica), ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto".

Di rilievo, per le motivazioni di cui si dirà in seguito, appare anche la previsione del comma 3 sempre del citato articolo 184-ter, nella parte in cui dispone che "nelle more dell'adozione di uno o più decreti di cui al comma 2, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio (oggi Ministero della Transizione Ecologica), in data 5 febbraio

1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269 e l'articolo 9-bis, lettere a) e b), del decreto legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 Dicembre 2008, n. 210".

Il d.l. n. 77/2021 ha, da ultimo, modificato ulteriormente l'art. 184 *ter* al comma 3, richiedendo il previo **parere obbligatorio e vincolante dell'ISPRA o dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale territorialmente competente**

Tale previsione, evidenzia quanto con i primi tre decreti citati vengono trattate attività di recupero dei rifiuti, da attuarsi attraverso procedure semplificate presenti nell'Autorizzazione Unica Ambientale, il quarto decreto, invece, dispone che: "fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 181-bis (oggi sostituito dall'articolo 184-ter), comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, le caratteristiche dei materiali di cui al citato comma 2 si considerano altresì conformi alle autorizzazioni rilasciate ai sensi degli articoli 208, 209 e 210 del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006, e successive modificazioni, e del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59".

Come già evidenziato, con la sentenza n. 1229/2018 del Consiglio di Stato, che richiama i principi contenuti nella Direttiva quadro sui rifiuti (2008/98/CE), viene ribadita la presenza di una riserva esclusiva in capo allo Stato circa la possibilità di determinare i criteri di dettaglio che consentono di dimostrare il rispetto delle condizioni necessarie per la realizzazione dell'"End of Waste".

Il Consiglio di Stato, ritiene, che la previsione contenuta nell'art. 6 della direttiva 19 novembre 2008 n. 2008/98/CE, rubricato "**Cessazione della qualifica di rifiuto**", con particolare riguardo ai casi di cessazione non previsti dalla normativa UE, prevede, al comma 4 che: "Se non sono stati stabiliti criteri a livello comunitario in conformità della procedura di cui ai paragrafi 1 e 2, gli Stati membri possono decidere, caso per caso, se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale tenendo conto della giurisprudenza applicabile".

La sentenza richiamata afferma, quindi che il soggetto investito del potere di determinare la cessazione della qualifica di rifiuto è lo Stato, così come ribadito

dalla direttiva, non ad enti e/o organizzazioni interne allo Stato. Essa si pone, tuttavia, in contrasto con la recente sentenza della Corte Costituzionale n. 75 del 12 aprile 2017, che dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 49 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali) è idonea a condizionare la competenza legislativa regionale in materia di tutela della salute e nello specifico, per quanto riguarda la questione sottoposta al vaglio della Corte, rende parzialmente inapplicabile la disciplina adottata dalla Regione Lombardia che regola le miscele dei rifiuti, ossia il decreto della Giunta regionale 6 giugno 2012, n. 3596, e il decreto del Dirigente della Struttura autorizzazioni e innovazione in materia di rifiuti 4 marzo 2014, n. 1795. La Corte ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 49 della legge n. 221 del 2015, per violazione degli artt. 117, primo e terzo comma, e 118, primo comma, Costituzione.

Accanto alla disciplina di cui all'art.184-ter del D.lgs152/2006 sul tema della cessazione della qualifica di rifiuto è intervenuto, tuttavia, anche il D.M. 14 febbraio 2013, n. 22: "Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie **di combustibili solidi secondari (CSS)**".

Riferimenti specifici si trovano, infine, anche in alcuni Regolamenti Europei, tra cui occorre ricordare:

- il Regolamento (UE) n. 333/2011 del 31 marzo 2011 recante "I criteri che determinano quando alcuni tipi di **rottami metallici** cessano di essere considerati rifiuti ai sensi della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio";
- il Regolamento (UE) n. 1179/2012 del 10 dicembre 2012 recante "I criteri che determinano quando i **rottami di vetro** cessano di essere considerati rifiuti ai sensi della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio";
- il Regolamento (UE) n. 715/2013 del 25 luglio 2013 recante "I criteri che determinano quando i **rottami di rame** cessano di essere considerati rifiuti ai

sensi della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio”.

Una sentenza del 28 febbraio 2018 del Consiglio di Stato, ha osservato come la disciplina della cessazione della qualifica di “rifiuto” sia riservata alla normativa comunitaria e che sia comunque possibile per gli Stati membri valutare altri casi di possibile cessazione. Spetta quindi al Ministero dell’ambiente (oggi Ministero della Transizione Ecologica), e non alle Regioni, stabilire cosa non sia più rifiuto. La Conferenza Stato-Regioni, a seguito di tale decisione, ha approvato un ordine del giorno con cui si chiede di modificare il Codice ambientale, salvaguardando le autorizzazioni già rilasciate e riconoscendo alle Regioni la facoltà di decidere, caso per caso, quali rifiuti possono essere considerati fonti di materia prima in attesa dei regolamenti nazionali da emanarsi a cura del Ministero dell’ambiente (oggi Ministero della Transizione Ecologica).

Di seguito si riporta l’ordine del giorno approvato dalla Conferenza Stato-Regioni, che ha chiesto al governo di promuovere la seguente integrazione al Codice dell’Ambiente:

- “All’art.184-ter del Dlgs.152/2006 inserire il seguente comma: “6. Per ciascuna tipologia di rifiuto, fino alla data di entrata in vigore del relativo decreto di cui al comma 2, i criteri specifici di cui al comma 1 possono essere stabiliti dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano per il singolo caso, nel rispetto delle condizioni ivi indicate, tramite autorizzazioni rilasciate ai sensi degli articoli 208, 209 e 211, nonché ai sensi del Titolo III-bis della parte seconda del decreto legislativo n. 152 del 2006. Restano ferme le autorizzazioni già rilasciate, alla data di entrata in vigore della presente disposizione, ai sensi degli articoli 208, 209, 211, nonché ai sensi del Titolo III-bis della parte seconda del decreto legislativo n.152 del 2006, ove conformi alle condizioni di cui al comma 1”.

L’analisi sul concetto di rifiuto e non rifiuto può, infine, essere completata con il riferimento a quanto riportato dall’articolo 185 del D.lgs. 152/2006 rubricato

“**Esclusioni dal campo di applicazione**” e dai seguenti atti normativi di recepimento di direttive europee:

- il decreto legislativo 24 giugno 2003 n.208 di attuazione della direttiva 2000/53/Ce relativa ai **veicoli fuori uso**;
- il decreto legislativo 3 dicembre 2010, n.205 di recepimento della direttiva 2008/98/Ce concernete norme sugli **Oli usati**;
- il decreto legislativo 14 marzo 2014, n.49 sui rifiuti di **apparecchiature elettriche ed elettroniche RAEE**;
- il decreto legi15 febbraio 2016, n.27 di attuazione della direttiva 2013/56/UE relative a **pile e accumulatori**;

Altro tema, già presente nelle direttive europee, come quello degli **imballaggi**, trova posto all'interno della normativa interna, in quanto oggetto di recepimento nel Testo Unico ambientale agli articoli 223, 224, 225 e 226 del D.Lgs. 152/2006.

Alla luce del quadro normativo esposto, possiamo senz'altro affermare che la definizione principale che se ne ricava, in particolare dall'art. 183, comma 1, del D.Lgs. 152/2006 è quella che descrive il **rifiuto come quella sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi**. Inoltre, una classificazione dei rifiuti va fatta sia secondo l'origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali, sia in ragione della pericolosità, in rifiuti pericolosi e non pericolosi. Infine, possiamo affermare che la gestione del ciclo integrato dei rifiuti, oltre che un ambizioso traguardo di sicurezza e tutela ambientale, rappresenta, quindi, una componente economica e finanziaria molto rilevante nel settore dei servizi pubblici locali.

Al quadro della normativa nazionale richiamato, contenuto nelle previsioni del D.Lgs. 152/06, si affiancano anche le previsioni riguardanti le discariche, con il Decreto legislativo n. 36/2003 e ss.mm.ii., attuativo della direttiva 1999/31/CE, e il D.M. Ambiente 27 settembre 2010 - **Criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica**. Occorre ricordare che le suddette norme, disciplinano sia in materia di limiti al conferimento in discarica dei **rifiuti urbani biodegradabili (RUB)**, sia

definendo un calendario valido a livello di Ambito Territoriale Ottimale, oppure, ove questo non sia stato istituito, a livello provinciale. Gli obiettivi indicati nel Calendario sanciscono che:

- entro il 28 dicembre 2020 i rifiuti urbani biodegradabili collocati in discarica devono essere inferiori a 173 kg/anno per abitante;
- entro il 28 dicembre 2023 i rifiuti urbani biodegradabili collocati in discarica devono essere inferiori a 115 kg/anno per abitante;
- entro il 28 dicembre 2030 i rifiuti urbani biodegradabili collocati in discarica devono essere inferiori a 81 kg/anno per abitante.
- L' art. 5 del D.Lgs. n. 36/2003 ha prescritto, poi, che entro 28 dicembre 2016 le Regioni dovevano elaborare ed approvare un apposito programma di riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica ad integrazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Sempre il D.Lgs. 36/03, al successivo articolo 6, dispone in merito ai **rifiuti non conferibili in discarica**, in particolare: pneumatici interi fuori uso a partire dal 16 luglio 2003, esclusi gli pneumatici usati come materiale di ingegneria e gli pneumatici fuori uso triturati a partire da tre anni da tale data, esclusi in entrambi i casi quelli per biciclette e quelli con un diametro esterno superiore a 1400 mm.;

I rifiuti possono essere collocati in discarica solo dopo trattamento, eccezion fatta per i rifiuti inerti il cui trattamento non è tecnicamente fattibile e per i rifiuti il cui trattamento non contribuisce a ridurre la quantità dei rifiuti o i rischi per la salute umana o per l'ambiente e non risulta indispensabile ai fini del rispetto dei limiti fissati dalla normativa vigente. È vietato diluire o miscelare rifiuti al solo fine di renderli conformi ai criteri di ammissibilità definiti dal D.M. Ambiente 27 settembre 2010.

Infine, pare importante richiamare la Circolare del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), oggi Ministero della Transizione

Ecologica, del 6 agosto 2013 in merito al termine di efficacia della circolare MATTM del 30/06/2009 su ammissibilità dei rifiuti in discarica. Con tale atto il Ministro dell'Ambiente (oggi Ministero della Transizione Ecologica) ha fornito chiarimenti circa i trattamenti ai quali devono essere sottoposti i rifiuti urbani prima di poter essere smaltiti in discarica. Con la Circolare viene di fatto superata la circolare emanata "pro tempore" dal Ministero dell'Ambiente (oggi Ministero della Transizione Ecologica) il 30 giugno 2009 nella quale si contemplava tra le operazioni di trattamento anche la "trito vagliatura" e si stabiliva altresì che a determinate condizioni la raccolta differenziata spinta poteva far venir meno l'obbligo di trattamento.

E' intervenuto poi, il Decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 46, che ha abrogato il D.Lgs. 133/05 ed ha introdotto all'interno del D.Lgs. 152/06, il Titolo III-bis "**Incenerimento e coincenerimento dei rifiuti**" che disciplina:

- i valori limite di emissione degli impianti di incenerimento e di coincenerimento dei rifiuti;
- i metodi di campionamento, di analisi e di valutazione degli inquinanti derivanti dagli impianti di incenerimento e di coincenerimento dei rifiuti;
- i criteri e le norme tecniche generali riguardanti le caratteristiche costruttive e funzionali, nonché le condizioni di esercizio degli impianti di incenerimento e di coincenerimento dei rifiuti, con particolare riferimento all'esigenza di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente contro le emissioni causate dall'incenerimento e dal coincenerimento dei rifiuti.

Il suddetto Titolo III-bis, che fornisce anche le principali definizioni in materia di inceneritori, si applica agli impianti di incenerimento e agli impianti di coincenerimento dei rifiuti solidi o liquidi e non agli impianti di gassificazione o di pirolisi per i quali siano verificate determinate ipotesi. Vengono inoltre indicate le disposizioni per la domanda relativa al rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio degli impianti di incenerimento e coincenerimento, le modalità di consegna e ricezione dei rifiuti, le condizioni di esercizio degli impianti

di incenerimento e coincenerimento, nonché la disciplina riguardante il coincenerimento di oli usati, di rifiuti animali rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1069/2009/UE.

Inoltre, si dispone di:

- emissioni in atmosfera;
- metodi di campionamento, analisi e valutazione delle emissioni in atmosfera;
- scarico di acque reflue provenienti dalla depurazione degli effluenti gassosi evacuate da un impianto di incenerimento o di coincenerimento;
- controllo e la sorveglianza delle emissioni nei corpi idrici;
- gestione dei residui prodotti durante il funzionamento dell'impianto di incenerimento o di coincenerimento;
- obblighi di comunicazione, informazione, accesso e partecipazione;
- obblighi nel caso di condizioni anomale di funzionamento dell'impianto;
- obblighi nel caso di incidenti o inconvenienti;
- obbligo di consentire in ogni tempo l'accesso all'intero impianto ai soggetti incaricati dei controlli.

Con il Decreto-legge 133/2014 ("**Sblocca Italia**"), convertito in Legge 11 novembre 2014, n. 164, ed in particolare, con l'art. 35, vengono indicate le seguenti misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un **sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani** e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio:

- individuazione a livello nazionale della capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale al fine di garantire la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentendo di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitando il conferimento di rifiuti in discarica;
- ricognizione dell'offerta esistente in termini di impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani raccolta in maniera differenziata e

- individuazione del fabbisogno residuo;
- realizzazione degli impianti necessari per l'integrale copertura del fabbisogno residuo così determinato; autorizzazione all'esercizio a saturazione del carico termico, per gli impianti di recupero energetico da rifiuti sia esistenti sia da realizzare, come previsto dall'articolo 237-sexies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, qualora sia stata valutata positivamente la compatibilità ambientale dell'impianto in tale assetto operativo, incluso il rispetto delle disposizioni sullo stato della qualità dell'aria di cui al decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155;
  - realizzazione degli impianti conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico "R1" di cui all' allegato C, alla parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni.

Se si verificano queste ultime due condizioni e viene, quindi, effettuato un adeguamento autorizzativo, ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, non sussistono vincoli di bacino al trattamento dei rifiuti urbani in impianti di recupero energetico; nei suddetti impianti deve comunque essere assicurata priorità di accesso ai rifiuti urbani, prodotti nel territorio regionale fino al soddisfacimento del relativo fabbisogno e, solo per la disponibilità residua autorizzata, al trattamento di rifiuti urbani prodotti in altre Regioni.

In questi impianti di recupero energetico, sono altresì ammessi, in via complementare, rifiuti speciali pericolosi a solo rischio infettivo nel pieno rispetto del principio di prossimità sancito dall'articolo 182-bis, comma 1, lettera b), del D.Lgs. 152/06 e delle norme generali che disciplinano la materia.

Nel caso in cui in impianti di recupero energetico di rifiuti urbani localizzati in una Regione, siano smaltiti rifiuti urbani prodotti in altre Regioni, i gestori degli impianti sono tenuti a versare alla Regione un contributo, determinato dalla medesima, nella misura massima di 20 euro per ogni tonnellata di rifiuto urbano indifferenziato di provenienza extraregionale. Il contributo, incassato e versato a cura del gestore in un apposito fondo regionale, è destinato alla prevenzione della produzione dei rifiuti, all'incentivazione della raccolta differenziata, a

interventi di bonifica ambientale e al contenimento delle tariffe di gestione di rifiuti urbani.

Rilevanti novità, come già accennato innanzi, sono state introdotte dalla legge 28 dicembre 2015, n.221 recante “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy, e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali” (c.d. **collegato ambientale**).

L’articolo 29, modificando l’articolo 206-bis del Codice ambiente, attribuisce al

Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (oggi Ministero della Transizione Ecologica), funzioni di:

- elaborazione dei parametri per l’individuazione dei costi standard e dalla definizione di un sistema tariffario equo e trasparente basato sul principio dell’ordinamento dell’Unione europea “chi inquina paga” e sulla copertura integrale dei costi efficienti di esercizio e di investimento;
- predisposizione di uno o più schemi tipo di contratto di servizio;
- verifica circa il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dall’Unione europea in materia di rifiuti ed all’accertamento del rispetto della responsabilità estesa del produttore.

Introduce, poi, degli obblighi di pubblicità per assicurare il corretto svolgimento dell’attività di vigilanza sulla gestione dei rifiuti. In tal senso, le Regioni e le Province autonome sono tenute a pubblicare annualmente sul proprio sito web tutte le informazioni utili a definire lo stato di attuazione dei piani regionali, oltre ad una serie di dati puntualmente elencati riferiti: alla produzione totale e procapite dei rifiuti urbani, alla percentuale di raccolta differenziata totale, alle piattaforme per il conferimento dei materiali raccolti in maniera differenziata, agli impianti di selezione del multi materiale, a quelli di trattamento meccanico-biologico e di compostaggio, ad ogni ulteriore tipo di impianto destinato al trattamento di rifiuti solidi urbani indifferenziati, agli inceneritori e co-inceneritori, ed infine, alle discariche.

L’articolo 32, “Misure per incrementare la raccolta differenziata e il riciclaggio”,

modificando l'articolo 205 del Codice, dispone che l'addizionale del 20 per cento al tributo per il conferimento dei rifiuti in discarica (c.d. **ecotassa**) attualmente prevista sia posta direttamente a carico dei Comuni che non abbiano raggiunto le percentuali di raccolta differenziata (RD) preindividuate.

Il superamento di determinati livelli di raccolta differenziata farà scattare, invece, delle riduzioni del già menzionato tributo, secondo percentuali progressive.

Viene previsto poi che Regioni definiscano il metodo standard per calcolare e verificare le percentuali di RD dei rifiuti solidi urbani e assimilati raggiunte in ogni Comune, sulla base di linee guida elaborate entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (cfr. DM 26 maggio 2016).

E' prevista, infine, una proroga di ventiquattro mesi che decorrono dalla data di entrata in vigore del collegato ambientale - per l'adeguamento delle situazioni pregresse relative al raggiungimento, in ogni ambito territoriale ottimale, delle percentuali di raccolta differenziata previste dalla vigente normativa.

Ancora, l'articolo 45 autorizza le Regioni ad individuare **incentivi economici**, "da corrispondere con modalità automatiche e progressive", per i Comuni che:

- "attuano misure di prevenzione della produzione dei rifiuti, in applicazione dei principi e delle misure previste dal programma nazionale di prevenzione dei rifiuti, e dai rispettivi programmi regionali";
- "ovvero riducono i rifiuti residuali e gli scarti del trattamento di selezione delle raccolte differenziate da avviare a smaltimento".

In aggiunta, impone alle Regioni di adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento, propri programmi regionali di prevenzione della produzione dei rifiuti in linea con il programma nazionale o di verificare la coerenza di quelli già approvati. Gli articoli 34 e 35 incidono sulla disciplina in tema di "**ecotassa**" al fine di:

- Estendere il tributo anche ai rifiuti depositati in "impianti di incenerimento

senza recupero energetico”;

- Eliminare la quota di gettito derivante dall'applicazione dello stesso (attualmente pari al 10%) spettante alle Province e destinare l'intero tributo al fondo regionale con finalità ambientali chiarire che l'ecotassa nella misura ridotta del 20% si applica in ogni caso a tutti gli impianti classificati esclusivamente come impianti di smaltimento mediante l'operazione “D10 Incenerimento a terra”, ai sensi dell'allegato B alla parte quarta del Codice dell'ambiente.

In materia di “ecotassa”, anche la Legge di Bilancio 2018 interviene con riguardo alla destinazione del gettito e sospensione dell'incremento dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali. L'articolo 36 introduce la lettera e-bis) nel corpus dell'articolo 1, comma 659, legge 147/2013 (c.d. legge di stabilità 2014) sancendo, conseguentemente, la possibilità per i Comuni di prevedere riduzioni tariffarie ed esenzioni della TARI nel caso in cui vengano realizzate attività di prevenzione nella produzione di rifiuti, commisurando dette “riduzioni” alla quantità di rifiuti non prodotti.

L'articolo 46 dispone l'abrogazione dell'articolo 6, comma 1, lettera p), del D.lgs. 36/2003, che sancisce il divieto di smaltimento in discarica dei rifiuti con potere calorifico inferiore (PCI) superiore a 13.000kJ/Kg.

L'articolo 47 modifica i termini per l'elaborazione e l'approvazione da parte delle Regioni del programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica e, conseguentemente, per il perseguimento degli obiettivi indicati dall'articolo 5, comma 1, del D.Lgs. 36/2003 richiamato. Detto termine (un anno) decorrerà dalla data di entrata in vigore della disposizione, e non già, come previsto dal testo vigente, dalla data di entrata in vigore del citato decreto.

L'articolo 48, integrando il contenuto dell'articolo 7, comma 1, lettera b), del D.Lgs. 36/2003, demanda all'ISPRA l'individuazione – entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione dei criteri tecnici da applicare per stabilire i casi in cui non ricorre la necessità di “trattare” i rifiuti prima del loro collocamento in discarica. In attuazione della previsione, il 7 dicembre 2016 i

suddetti “criteri tecnici” sono stati pubblicati sul sito dell’ISPRA.

Si ricorda, poi, il **decreto del Ministero dell’ambiente 29 dicembre 2016, n. 266** che, in attuazione dall’articolo 38 del Collegato ambientale, definisce le procedure autorizzative semplificate per l’avvio delle attività di compostaggio di comunità di rifiuti organici non superiori alle 130 tonnellate/anno, intraprese da un “organismo collettivo” al fine dell’utilizzo del “compost” prodotto da parte delle utenze conferenti.

Ed infine, il **decreto del Ministero dell’ambiente 3 luglio 2017, n. 142** che disciplina le modalità di attuazione della sperimentazione (su base volontaria) del sistema del vuoto a rendere su cauzione degli imballaggi primari riutilizzabili con volume compreso da 0,2 a 1,5 litri contenenti birra o acqua minerale e serviti al pubblico da alberghi (o residenze di villeggiatura) ristoranti e bar.

### **3.2.3 Codice degli appalti**

Con il Codice dei contratti pubblici, emanato con il Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n 50 e successivamente integrato con il D.lgs. 56/2017, viene mantenuto l’indirizzo in base al quale il settore ambientale, come in passato, non ricada tra i settori speciali (per i quali la direttiva 2014/25/UE detta una disciplina ad hoc dei contratti di appalto), ma nei settori ordinari (di cui alla direttiva 2014/24/UE).

Tra le tematiche di particolare rilevanza si segnala, anzitutto, l’intervenuta disciplina dei **contratti di concessione**, che si distinguono dai contratti di appalto in virtù della traslazione in capo all’operatore economico-concessionario del c.d. “**rischio operativo**”, inteso come il rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell’offerta o di entrambi, che si sostanzia nella possibilità di non riuscire a recuperare in condizioni operative normali gli investimenti effettuati e i costi sostenuti per la realizzazione dei lavori o dei servizi aggiudicati.

In tema di concessioni, si evidenzia in particolare la previsione contenuta nell’articolo 177 del Codice che obbliga i soggetti pubblici o privati, titolari di

concessioni di lavori o di servizi pubblici già in essere alla data di entrata in vigore del Codice, non affidate con la formula della finanza di progetto o con procedure di gara ad evidenza pubblica, ad esternalizzare una quota pari all'80% dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni di importo superiore a 150.000 euro mediante procedura ad evidenza pubblica, potendo per la restante parte affidarli a **società in house, per i soggetti pubblici, o a società direttamente o indirettamente controllate o collegate, per i soggetti privati, ovvero tramite operatori individuati mediante procedure ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato**. L'adeguamento a tale obbligo è fissato al 18 aprile 2018, dopo il quale l'ANAC effettuerà verifiche periodiche secondo modalità indicate nelle linee Guida n. 11 recanti «Indicazioni per la verifica del rispetto del limite di cui all'articolo 177, comma 1, del codice, da parte dei soggetti pubblici o privati titolari di concessioni di lavori, servizi pubblici o forniture già in essere alla data di entrata in vigore del codice non affidate con la formula della finanza di progetto ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea», emanate con deliberazione n. 614 del 4 luglio 2018 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 178 del 2 agosto 2018. Sull'argomento si segnala la recente **Sentenza 23 novembre 2021, n. 218** con cui la Corte Costituzionale ha ritenuto l'art. 177 in questione costituzionalmente illegittimo in quanto limiterebbe la libertà di iniziativa economica dell'imprenditore ai sensi degli artt. 3 e 41 della Costituzione.

Alla luce di questa sentenza si riespande il potere del concessionario di decidere la modalità di affidamento che ritiene più vantaggiosa, potendo esso anche scegliere di affidare i contratti in house o di gestirli in proprio.

Dunque, la Corte Costituzionale **ha ampliato i poteri del concessionario** (pubblico o privato) consentendogli di autodeterminarsi per tutti i contratti derivanti dalla concessione (e non più per il solo 20%), ma **permane pur sempre la residualità della scelta in house rispetto alle altre modalità di affidamento**, con il conseguente obbligo di osservanza dei criteri e presupposti che la normativa e la giurisprudenza richiedono per giustificare tale la scelta.

La disciplina degli affidamenti in house, non trova nel Codice dei contratti una

collocazione unitaria, pur essendoci un Titolo ad hoc, il titolo II con l'art. 192, denominato appunto "Regime speciale degli affidamenti in house". Tuttavia è nel titolo I, all'art. 5, che vengono identificate le **condizioni che devono coesistere per la legittimità di detta forma di gestione**, ovvero:

- l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sull'affidatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'ente controllante o da altre persone giuridiche dallo stesso controllate;
- nella persona giuridica controllata "non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata".

La norma definisce, al comma 2, il "**controllo analogo**" di cui alla lettera a) alla stregua di "un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata", che può essere anche esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice (c.d. controllo indiretto).

Inoltre, è individuata la figura del "**controllo analogo congiunto**" (comma 5), qualora

il capitale sia detenuto da una pluralità di soggetti e:

- gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti; tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;
- la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle

amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

La principale innovazione rispetto agli orientamenti consolidatisi in seno alla giurisprudenza comunitaria nel corso degli anni è, quindi, rappresentata dalla **possibilità di ingresso di capitali privati nel patrimonio delle società in house** subordinata ad un intervento del legislatore nazionale finalizzato a fissare le forme di partecipazione del socio privato, nel rispetto dei parametri comunitari.

In aggiunta, il già citato art. 192 del D.lgs. 50/2016 sancisce che l'affidamento in house è possibile se la stazione appaltante che intende operare in tal senso abbia presentato domanda di iscrizione all'elenco appositamente costituito presso l'ANAC, che provvede all'iscrizione dopo aver riscontrato la sussistenza dei requisiti prescritti dalla legge, secondo le modalità e i criteri definiti in apposito atto (comma 1).

Inoltre, la norma prescrive che l'affidamento in house di servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza sia consentito solo previa valutazione di congruità economica dell'offerta formulata dall'affidatario in house, valutazione che deve essere esplicitata nella motivazione del provvedimento, dando conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato e dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta (comma 2).

L'orientamento giurisprudenziale e dell'ANAC più recenti hanno reso ancora più stringenti gli obblighi in materia di *in house*, chiedendo all'ente affidante di svolgere una **previa valutazione del mercato**, anche ai sensi degli artt. 66 e 67 d.lgs. n. 50/2016, al fine di verificare l'impossibilità di affidare il servizio tramite procedura concorrenziale. Allo stesso modo deve essere dimostrato che l'affidamento in house rappresenti un beneficio per la collettività di riferimento. Si segnalano al riguardo le sentenze Corte di Giustizia, Sez. IX, 6 febbraio 2020, in cause da C-89/19 a C-91/19 e Corte Costituzionale 27 maggio 2020, n. 100, che hanno ravvisato la residualità della scelta in house rispetto al mercato. Ciò considerato, la possibilità di affidare in house rimane comunque percorribile, ma è necessario rafforzare l'attività istruttoria a motivazione della scelta.

Tra le altre novità si segnalano:

- l'introduzione dell'istituto del **dibattito pubblico** (articolo 22). Uno dei punti qualificanti del Codice è rappresentato dalla disciplina della partecipazione e del dibattito pubblico obbligatorio nella pianificazione e programmazione di lavori di rilevanza sociale e di impatto territoriale e sulle popolazioni residenti. Occorre, tuttavia, tener conto delle previsioni contenute nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 76/2018, recante "modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico" pubblicato in GU n. 145 del 25 giugno 2018;
- il sistema di qualificazione delle **stazioni appaltanti** (articolo 38). In attuazione di una specifica previsione contenuta nella legge di delega (ma non nelle direttive europee), il Codice ha costruito un sistema teso a ridurre quantitativamente e specializzare qualitativamente la committenza. È stato quindi previsto che le stazioni appaltanti, per l'affidamento di lavori (> a 150 mila euro), servizi e forniture (> 40 mila euro), devono alternativamente rivolgersi alle **centrali di committenza/soggetti aggregatori** (articolo 37) o ottenere una specifica qualificazione tecnico-organizzativa da cui consegue l'inserimento in un apposito elenco, istituito e curato da ANAC (articolo 38). La qualificazione è conseguita in rapporto agli ambiti di attività, ai bacini territoriali, alla tipologia e complessità del contratto e per fasce d'importo. La definizione dei requisiti tecnico organizzativi per l'iscrizione al suddetto elenco è demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, mentre spetterà all'ANAC stabilire le modalità attuative del sistema di qualificazione;
- l'introduzione di **clausole sociali per la tutela dei lavoratori** (articolo 50). In ossequio al dettato europeo, sensibile alle istanze pervenute dalle associazioni sindacali e di categoria, l'articolo 50 prevede l'obbligo di inserire, nei bandi di gara e negli avvisi relativi a contratti con alta intensità di manodopera, clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, prevedendo l'applicazione dei contratti collettivi nazionali;

- la preferenza per il criterio di aggiudicazione secondo **l’offerta economicamente più vantaggiosa** (articolo 95). Recependo l'impulso proveniente dalle direttive europee e dalla legge di delega, il Codice conferma la preferenza per il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, che diviene, quindi, il criterio guida nelle procedure di aggiudicazione di appalti o concessioni – peraltro obbligatorio per taluni contratti (cfr. articolo 95, comma 3) superando il precedente regime che lo poneva in posizione di equi ordinazione con il criterio del prezzo più basso;
- le **condizioni di ammissibilità del subappalto** (articolo 105). L’istituto è stato modificato dal decreto Correttivo, che ha mantenuto però il limite delle prestazioni subappaltabili al 30 per cento dell’importo complessivo del contratto. È stato, poi, esteso l’obbligo di indicazione della terna di subappaltatori in sede di offerta per tutti i contratti di importo pari o superiore alle soglie o, indipendentemente dal valore, per i contratti riferiti ad attività maggiormente esposte ai rischi di infiltrazione mafiosa.

### 3.2.4 “Collegato agricoltura”

La Legge 28 Luglio 2016, n. 154 (c.d. “Collegato agricoltura”) ha modificato l’art. 185 del D.lgs. n. 152/2006 estendendo l’esclusione dal campo di applicazione della legislazione sui rifiuti anche agli **sfalci e alle potature derivanti dalla manutenzione del verde urbano** (giardini, parchi, aree cimiteriali), fino a quel momento classificati come rifiuti urbani (frazioni da sempre raccolte separatamente e avviate agli impianti di compostaggio i quali, attraverso un processo di recupero di materia, ne ricavano compost).

Recentemente, con nota del 15 marzo 2018, il Ministero dell’Ambiente (oggi Ministero della Transizione Ecologica) si è espresso chiaramente sull’opportunità di una nuova modifica normativa che consenta, eliminando le specifiche introdotte dalla modifica dell’art.185 del D.lgs. n.152/2006 operata dal “collegato agricoltura”, di evitare l’apertura di una procedura di infrazione da

parte della Comunità europea, impegnandosi peraltro a proporre l'inserimento delle disposizioni abrogative nel disegno di legge europea 2018.

### 3.2.5 D.M. 20 aprile 2017 sui sistemi di misurazione

Il decreto Ministeriale in esame stabilisce i criteri per la realizzazione da parte dei comuni di:

- sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti dalle utenze;
- sistemi di gestione caratterizzati da correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio in funzione del servizio reso.

A tal fine il decreto stabilisce che:

- la misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti va ottenuta determinando almeno (requisito minimo) il peso o il volume del rifiuto urbano residuo (**RUR**); possono essere comunque misurate (anche attraverso sistemi semplificati) le altre frazioni raccolte in maniera differenziata, compresi i conferimenti ai centri di raccolta; i sistemi di misurazione puntuale devono consentire:
  - l'identificazione delle utenze e la registrazione del numero dei conferimenti (attraverso la rilevazione delle esposizioni di contenitori o sacchi, oppure il conferimento diretto in contenitori ad apertura controllata a volume limitato o gli accessi nei centri comunali di raccolta);
  - la misurazione, attraverso metodi di pesatura diretta (peso) o indiretta (volume), della quantità di rifiuti conferiti.

Il decreto stabilisce inoltre che, sempre ai fini della misurazione puntuale:

- laddove non sia tecnicamente fattibile o conveniente una suddivisione del punto di conferimento tra le diverse utenze, la misurazione puntuale possa essere effettuata attraverso la ripartizione delle quantità o dei volumi di un'utenza aggregata tra le singole utenze, utilizzando il **criterio "pro capite"** in funzione del numero di componenti del nucleo familiare riferito all'utenza;

- il rifiuto residuo proveniente dalle utenze non domestiche presenti in utenze aggregate debba essere conferito in maniera separata rispetto a quello conferito dalle utenze domestiche, e che, alternativamente, il comune ha la possibilità utilizzare specifici coefficienti di produttività o distribuzione.

Infine, il decreto stabilisce che, in fase di definizione della parte variabile della tariffa, il comune possa adottare «**criteri di ripartizione**» dei costi commisurati alla qualità del servizio reso alla singola utenza, nonché al numero dei servizi messi a disposizione della medesima (anche quando questa non li utilizzi) e che, ai fini della determinazione dei correttivi ai criteri di ripartizione dei costi, debbano essere tenute in considerazione anche le frazioni avviate al riciclaggio dall'utenza stessa.

### **3.2.6 D.M. 2 marzo 2018 di incentivazione del biometano e d.l. n. 77/2021 sulla semplificazione**

Il decreto stabilisce le modalità per l'erogazione degli incentivi per la produzione e distribuzione di biocarburanti avanzati tra cui anche il biometano avanzato ricavato da rifiuti, fissando a 4,7 miliardi di euro il monte complessivo degli incentivi che saranno a carico esclusivamente dei "soggetti obbligati". Uno degli obiettivi è la **sostituzione progressiva dei biocarburanti di importazione (biodiesel) con biometano prodotto sul territorio nazionale**, promuovendo così lo sviluppo delle filiere nazionali del ciclo dei rifiuti (FORSU) e dell'agricoltura.

Il decreto si applica agli impianti nuovi e a quelli esistenti che vengono riconvertiti entro il 31 dicembre 2022, entro un limite massimo di producibilità ammessa di 1,1 miliardi di standard metri cubi all'anno di biometano. Gli incentivi si applicano per un periodo massimo di 10 anni. Successivamente, il produttore accede alle disposizioni previste all'articolo 5 del DM relativo alla incentivazione del biometano non avanzato (mercato dei CIC).

A tal proposito, il cd. Decreto Semplificazioni prevede quanto segue:

Art. 31 bis d.l. n. 77/2021: *“1. Al fine di semplificare i processi di economia circolare relativi alle attività agricole e di allevamento, nonché delle filiere agroindustriali, i sottoprodotti utilizzati come materie prime per l'alimentazione degli impianti di biogas compresi nell'allegato 1, tabella 1. A, punti 2 e 3, al decreto del Ministro dello sviluppo economico 23 giugno 2016, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 150 del 29 giugno 2016, utilizzati al fine di produrre biometano attraverso la purificazione del biogas, costituiscono materie prime idonee al riconoscimento della qualifica di biocarburante avanzato ai sensi del decreto del Ministro dello sviluppo economico 2 marzo 2018, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 65 del 19 marzo 2018. 2. Le disposizioni dell'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, si applicano anche a tutte le opere infrastrutturali necessarie all'immissione del biometano nella rete esistente di trasporto e di distribuzione del gas naturale, per le quali il provvedimento finale deve prevedere anche l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in esso compresi nonché la variazione degli strumenti urbanistici ai sensi del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327.”*

### **3.2.7 Leggi di Bilancio 2018, 2019, 2020, 2021, 2022**

Di seguito si riportano le principali novità introdotte dalle ultime Leggi di Bilancio in materia di gestione dei rifiuti

#### **Legge 27 dicembre 2017, n. 205 - Legge di Bilancio 2018**

Art. 1, commi dal 527 al 530; attribuzione all'Autorità di regolazione per l'Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico (AEEGSI) di specifiche competenze anche sul ciclo dei rifiuti urbani, con conseguente cambio di nome in ARERA (Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente).

Come esplicitato dalla stessa norma, gli obiettivi della riforma sono di notevole rilievo: «migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche

differenziati, urbani e assimilati, per garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale, nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico- finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché di garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea, superando così le procedure di infrazione già avviate con conseguenti benefici economici a favore degli enti locali interessati da dette procedure».

In particolare, al fine di conseguire tali finalità, **ad ARERA sono attribuite le seguenti funzioni:**

- emanazione di direttive per la separazione contabile e amministrativa della gestione, la valutazione dei costi delle singole prestazioni, anche ai fini della corretta disaggregazione per funzioni, per area geografica e per categorie di utenze, e definizione di indici di valutazione dell'efficienza e dell'economicità delle gestioni a fronte dei servizi resi;
- definizione dei livelli di qualità dei servizi, sentiti le regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori, nonché vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi;
- diffusione della conoscenza e della trasparenza delle condizioni di svolgimento dei servizi a beneficio dell'utenza;
- tutela dei diritti degli utenti, anche tramite la valutazione di reclami, istanze e segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati;
- definizione di schemi tipo dei contratti di servizio di cui all'articolo 203 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
- predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio «chi inquina paga»;
- fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento;

- approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento;
- verifica della corretta redazione dei piani di ambito esprimendo osservazioni e rilievi;
- formulazione di proposte relativamente alle attività comprese nel sistema integrato di gestione dei rifiuti da assoggettare a regime di concessione o autorizzazione in relazione alle condizioni di concorrenza dei mercati;
- formulazione di proposte di revisione della disciplina vigente, segnalandone altresì i casi di gravi inadempienze e di non corretta applicazione;
- predisposizione di una relazione annuale alle Camere sull'attività svolta.

L'Autorità potrà, inoltre, avere funzioni consultive nei confronti del Parlamento e del Governo, formulare segnalazioni e proposte di revisione della disciplina vigente, segnalando anche casi di gravi inadempienze. Inoltre, in relazione alle condizioni di concorrenza dei mercati, potrà formulare proposte in merito alle attività comprese nel sistema integrato di gestione dei rifiuti da assoggettare a regime di concessione o autorizzazione.

La legge 27 dicembre n. 205 interviene anche in materia di “**ecotassa**”. In particolare:

- il comma 531 dell'art. 1 modifica la legge 549/1995 prevedendo che una quota parte del gettito derivane dal tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti sia destinata ai comuni ove sono ubicati le discariche o gli impianti di incenerimento senza recupero energetico e ai comuni limitrofi effettivamente interessati dal disagio provocato dalla presenza della discarica o dell'impianto, per la realizzazione di interventi volti al miglioramento ambientale del territorio interessato, alla tutela igienico-sanitaria dei residenti, allo sviluppo di sistemi di controllo e di monitoraggio ambientale e alla gestione integrata dei rifiuti urbani;
- il comma 37 dell'art. 1 modifica alla legge di Stabilità 2016 prevedendo la sospensione anche per il 2018 dell'efficacia delle leggi regionali e delle

deliberazioni degli enti locali nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali con legge dello Stato (quindi anche l'ecotassa) rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015;

- il comma 96, con cui si cerca di incentivare (in alternativa all'avvio al recupero energetico) il l'incremento del riciclaggio delle plastiche miste e degli scarti non pericolosi dei processi di produzione industriale e della lavorazione di selezione e di recupero dei rifiuti solidi urbani, attraverso un credito d'imposta nella misura del 36% per gli anni 2018, 2019 e 2020, a tutte le imprese che acquistano prodotti realizzati con materiali derivati da plastiche miste provenienti dalla raccolta differenziata degli imballaggi in plastica o da selezione di rifiuti urbani residui.

#### **Legge 30 dicembre 2018 n. 145 - Legge Bilancio 2019**

*Art. 1 comma 73. Al fine di incrementare il riciclaggio delle plastiche miste e degli scarti non pericolosi dei processi di produzione industriale e della lavorazione di selezione e di recupero dei rifiuti solidi urbani, in alternativa all'avvio al recupero energetico, nonché al fine di ridurre l'impatto ambientale degli imballaggi e il livello di rifiuti non riciclabili derivanti da materiali da imballaggio, a tutte le imprese che acquistano prodotti realizzati con materiali provenienti dalla raccolta differenziata degli imballaggi in plastica ovvero che acquistano imballaggi biodegradabili e compostabili secondo la normativa UNI EN 13432:2002 o derivati dalla raccolta differenziata della carta e dell'alluminio è riconosciuto, per ciascuno degli anni 2019 e 2020, un **credito d'imposta** nella misura del 36 per cento delle spese sostenute e documentate per i predetti acquisti.*

*Art. 1 comma 802. Al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dopo l'articolo 226-ter è inserito il seguente: « Art. 226-quater. – (Plastiche monouso) – 1. Ai fini di prevenire la produzione di rifiuti da prodotti di plastica monouso e di quella dei materiali di origine fossile, nonché di prevenire l'abbandono e di favorire la loro raccolta differenziata e il relativo riciclaggio di materia, nonché di facilitare e promuovere l'utilizzo di beni di consumo ecocompatibili coerentemente con gli*

obiettivi indicati nella comunicazione della Commissione europea “Strategia europea per la plastica nell’economia circolare”, COM(2018) 28 definitivo, i produttori, su base volontaria e in via sperimentale dal 1° gennaio 2019 fino al 31 dicembre 2023: a) adottano modelli di raccolta differenziata e di riciclo di stoviglie in plastica da fonte fossile con percentuali crescenti di reintroduzione delle materie prime seconde nel ciclo produttivo; b) producono, impiegano e avviano a compostaggio stoviglie fabbricate con biopolimeri di origine vegetale; c) utilizzano entro il 31 dicembre 2023 biopolimeri, con particolare attenzione alle fonti di approvvigionamento nazionale, in modo massivo e in alternativa alle plastiche di fonte fossile per la produzione di stoviglie monouso.

2. Per le finalità e gli obiettivi di cui al comma 1 i produttori promuovono: a) la raccolta delle informazioni necessarie alla messa a punto di materie prime, processi e prodotti ecocompatibili e la raccolta dei dati per la costruzione di Life Cycle Assessment certificabili; b) l’elaborazione di standard qualitativi per la: 1) determinazione delle caratteristiche qualitative delle materie prime e degli additivi impiegabili in fase di produzione; 2) determinazione delle prestazioni minime del prodotto durante le fasi di impiego, compreso il trasporto, lo stoccaggio e l’utilizzo; c) lo sviluppo di tecnologie innovative per il riciclo dei prodotti in plastica monouso; d) l’informazione sui sistemi di restituzione dei prodotti in plastica monouso usati da parte del consumatore.

3. Le informazioni di cui alla lettera d) del comma 2 riguardano in particolare: a) i sistemi di restituzione, di raccolta e di recupero disponibili; b) il ruolo degli utenti di prodotti di plastica monouso e dei consumatori nel processo di riutilizzazione, di recupero e di riciclaggio dei prodotti di plastica monouso e dei rifiuti di imballaggio; c) il significato dei marchi apposti sui prodotti di plastica monouso.

4. Al fine di realizzare attività di studio e verifica tecnica e monitoraggio da parte dei competenti istituti di ricerca, è istituito un apposito Fondo presso il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare con una dotazione di euro 100.000 a decorrere dall’anno 2019. Con successivo decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono individuate le specifiche modalità di utilizzazione del Fondo».

### **Legge Bilancio 2020, I. n. 160/2019**

Art. 1 comma 738. *A decorrere dall'anno 2020, l'imposta unica comunale di cui all'articolo 1, comma 639, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, è abolita, ad eccezione delle disposizioni relative alla tassa sui rifiuti (TARI); l'imposta municipale propria (IMU) è disciplinata dalle disposizioni di cui ai commi da 739 a 783.*

### **Legge Bilancio 2021, I. n. 178/2020**

Art. 1 comma 48. *A partire dall'anno 2021 per una sola unità immobiliare a uso abitativo, non locata o data in comodato d'uso, posseduta in Italia a titolo di proprietà o usufrutto da soggetti non residenti nel territorio dello Stato che siano titolari di pensione maturata in regime di convenzione internazionale con l'Italia, residenti in uno Stato di assicurazione diverso dall'Italia, l'imposta municipale propria di cui all'articolo 1, commi da 739 a 783, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, è applicata nella misura della metà e la tassa sui rifiuti avente natura di tributo o la tariffa sui rifiuti avente natura di corrispettivo, di cui, rispettivamente, al comma 639 e al comma 668 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, è dovuta in misura ridotta di due terzi.*

Art. 1 comma 767. *Nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è istituito, in via sperimentale, il «Fondo per la promozione della tariffazione puntuale» con una dotazione pari a 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022, al fine di incentivare l'adozione dei sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti conferiti dalle utenze domestiche al servizio pubblico nei comuni aventi la propria superficie in tutto o in parte compresa all'interno di una zona economica ambientale di cui all'articolo 4-ter del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141.*

Art. 1 comma 768. *Agli enti di governo d'ambito composti dai comuni di cui al comma 767 o, laddove non costituiti, ai comuni aventi la propria superficie in tutto o in parte compresa all'interno di una zona economica ambientale che adottano uno dei sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti conferiti da*

*utenze domestiche al servizio pubblico, ai sensi del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 20 aprile 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 117 del 22 maggio 2017, a valere sulle risorse del Fondo di cui al comma 767 del presente articolo, è erogato un contributo per la copertura fino al 50 per cento dei costi sostenuti per l'acquisto delle infrastrutture tecniche e informatiche necessarie per l'adozione di uno dei sistemi di misurazione puntuale.*

### **Legge di Bilancio 2022, I. n. 234/2021**

*Art. 1 comma 499. E' istituito, nello stato di previsione del Ministero della transizione ecologica, un apposito fondo, finalizzato ad incentivare l'apertura dei centri per la preparazione per il riutilizzo, di cui agli articoli 181 e 214-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, con una dotazione pari a 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023. I centri di cui al periodo precedente hanno ad oggetto rifiuti idonei ad essere preparati per il loro reimpiego mediante operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione e garantiscono l'ottenimento di prodotti o componenti di prodotti conformi al modello originario.*

*Art. 1 comma 500. Ai fini dell'accesso al fondo di cui al comma 499, le imprese individuali e le società che intendono svolgere le attività di preparazione per il riutilizzo, a seguito di iscrizione nell'apposito registro di cui all'articolo 216, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, presso l'amministrazione competente per territorio, presentano al Ministero della transizione ecologica istanza per un contributo a copertura parziale, ovvero integrale, dei costi sostenuti per l'avvio dell'attività, fino a un importo massimo di euro 60.000 per ciascun beneficiario, in relazione alla tipologia delle operazioni previste e alle quantità dei rifiuti impiegabili, nel limite complessivo della dotazione del fondo e conformemente alla disciplina dell'Unione europea in materia di aiuti de minimis.*

### **3.2.8 Principi di Economia Circolare nella normativa nazionale**

Anche la normativa nazionale ha introdotto principi di economia circolare<sup>4</sup>.

Alcuni di questi principi, possiamo già riscontrarli all'interno della citata legge di stabilità 2016, con la quale è entrato in vigore il Collegato Ambientale, che ha introdotto, come esposto nel paragrafo della normativa nazionale, disposizioni in materia ambientale per promuovere la green economy e lo sviluppo sostenibile.

Altri interventi sul tema, nel corso della precedente legislatura, (la XVII), sono certamente quelli sulla disciplina dei rifiuti, in particolare riguardanti la cessazione della qualifica di rifiuto (End of Waste - EOW).

Il comma 4 dell'art. 13 del D.L. 91/2014, infatti, aveva già introdotto disposizioni volte ad assoggettare alle procedure semplificate di recupero dei rifiuti le attività di trattamento disciplinate dai regolamenti europei, che fissano le condizioni per la cessazione della qualifica di rifiuto. Tuttavia, principi riguardanti la cessazione della qualifica di rifiuto è disciplinata, in termini generali, dall'art. 184-ter del D.Lgs. 152/2006 ove si prevede, tra l'altro, che "i **criteri di "end of waste"** sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare".

Tuttavia non si può ritenere che il quadro normativo nazionale sia sufficientemente esaustivo ed organico sul tema, ma potrebbe trovare già attuazione nella delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione Europea (Legge di delegazione europea 2018) e disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (Legge europea 2018), approvate in esame preliminare nella seduta del Consiglio dei Ministri del 6 settembre 2018.

Di seguito si riportano esclusivamente le principali misure oggetto di delega che attengono al tema ambiente e rifiuti:

---

<sup>4</sup> La strategia italiana è reperibile nel documento ministeriale del 30 settembre 2021 al seguente indirizzo: [https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/economia\\_circolare/SEC\\_30092021\\_1.pdf](https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/economia_circolare/SEC_30092021_1.pdf)

- a) le norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti;
- b) la restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche;
- c) la riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio;
- d) i veicoli fuori uso, le pile e gli accumulatori nonché i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche;
- e) le discariche di rifiuti;
- f) i rifiuti, gli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

Il quadro dei principi sull'economia circolare trova poi conferma in alcune pronunce giurisdizionali, come la sentenza n. 1229 del 28 febbraio 2018, attraverso cui il Consiglio di Stato ha precisato che il potere di individuare i casi in cui un rifiuto cessa di essere tale è concesso (in base al disposto della direttiva rifiuti e del richiamato art. 184-ter) solamente allo Stato e non anche alle regioni.

Visto il tenore della sentenza, la Conferenza delle Regioni ha approvato un ordine del giorno, nella seduta del 19 aprile 2018, per chiedere al Governo una modifica del citato art. 184-ter al fine di consentire alle regioni di disciplinare il "caso per caso" nelle more dell'emanazione dei decreti ministeriali.

Di recente, la conversione con legge 108/2021 del d.l. n. 77/2021 (cd. Decreto **Semplificazioni**) ha comportato la modifica di alcuni articoli del d.lgs. n. 152/2006 proprio in tema di economia circolare.

L'art. 35 intitolato "Misure di semplificazione per la promozione dell'economia circolare" ha introdotto una serie di novità incidendo sulla materia. La proposta normativa si rende necessaria ai fini di una più corretta attuazione delle norme eurounitarie in materia di promozione dell'economia circolare. In particolare:

- la lettera a) si rende necessaria in quanto il decreto legislativo n. 116 del 2020 ha introdotto all'articolo 183, comma 1 lettera b-ter), punto 2, parte IV, del decreto legislativo n. 152 del 2006 la **definizione di "rifiuto urbano"** che ricomprende i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che sono

simili per natura e composizione ai rifiuti domestici, di conseguenza il termine “assimilati” è assorbito dalla nuova definizione. La proposta di modifica si rende necessaria e urgente per consentire immediatamente la corretta gestione dei rifiuti e chiarire la portata nazionale della definizione facendo venir meno le attività discrezionali degli enti locali. In pratica vengono soppresse - ovunque ricorrano - le parole “e assimilati” nella parte IV (rubricato "Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati"), titolo I, dedicato alla gestione dei rifiuti, del Codice;

- la lettera b) interviene sull'articolo 185 per introdurre precisazioni circa le **ceneri vulcaniche** riutilizzate in sostituzione di materie prime all'interno di cicli produttivi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana, escludendole dal campo di applicazione della Parte quarta. Inoltre, si colma una lacuna per assoggettare alla disciplina sui rifiuti anche quelli provenienti da pirotecnici, armonizzando la disciplina con l'articolo 34 del decreto legislativo 123 del 29 luglio 2015 (di recepimento della direttiva UE in materia di armonizzazione del mercato interno dei pirotecnici), mediante il decreto ministeriale 101/2016, con la precisazione che in materia di gestione dei rifiuti relativi ad articoli pirotecnici, scaduti, o in disuso, mantenendo questi la capacità esplosiva, occorre fare rinvio alla disciplina di pubblica sicurezza, posto che attualmente vengono spesso inopinatamente dismessi nei cassonetti della raccolta urbana con pericolo per la salute pubblica. Assoggettando alla disciplina sui rifiuti anche quelli provenienti da pirotecnici, si consente l'applicazione della disciplina di responsabilità estesa del produttore e si interviene per riconoscere i sistemi collettivi istituiti, applicando i principi di cui all'articolo 237;
- le modifiche di cui alle lettere c) e d) si rendono necessarie per introdurre il **processo di avvio al recupero** di cui lo smaltimento si connota come operazione di scarto finale, in aderenza alle disposizioni europee su economia circolare, e adeguarne l'attestazione, oltre che per stabilire il soggetto in capo al quale vige l'obbligo di rilascio dell'attestazione, al fine di garantire l'esclusione della responsabilità del produttore del rifiuto per il processo di avvio al recupero.

Le lettere c) e d) novellano gli articoli 188 e 188-bis del Codice, concernenti, rispettivamente, la responsabilità della gestione e la tracciabilità dei rifiuti;

- la modifica di cui alla lettera e) si rende necessaria al fine di chiarire il campo di applicazione della norma, specificando che sono contemplate anche le **attività svolte dal personale sanitario** al di fuori delle strutture sanitarie di riferimento come ad esempio le attività svolte su mezzi appositamente attrezzati (clinica mobile per tamponi COVID o screening) oppure in strutture con apertura saltuaria o estemporanea (es. vaccinazioni somministrate in locali messi a disposizione dai soggetti interessati ecc.) e non solo per l'assistenza domiciliare o il soccorso sanitario urgente;
- la lettera f) consente la corretta applicazione della sanzione ora vanificata da un erroneo richiamo al comma sbagliato;
- la lettera g) si rende necessaria per adeguare l'attività di vigilanza al contesto attuale; inoltre sono state espunte competenze assegnate all'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (**ARERA**) ed è stato inserito il collegamento ai nuovi sistemi collettivi di cui all'articolo 178-ter. come concordato nell'ambito dei lavori del Tavolo tecnico per il recepimento delle direttive, in quanto funzioni svolte da Ispra e dall'ARERA.
- la lettera h) interviene nel processo di trattamento "**preparazione per il riutilizzo**" per i rifiuti, modificando l'articolo 214-ter, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006. È altresì necessario ai fini del rispetto dei principi di trasparenza e di pubblicità che le autorità competenti diano comunicazione degli esiti delle procedure semplificate, che verranno gestite secondo le modalità indicate nel decreto di cui al comma 2 del citato articolo 214-ter del decreto legislativo n. 152 del 2006.
- la lettera i) si rende necessaria in quanto di diretta applicazione dell'articolo 37 della direttiva 2008/98/CE, come modificato dalla direttiva UE 2018/851.
- la lettera l) si rende necessaria per specificare all'articolo 221 il ruolo di diretta responsabilità dei produttori, disciplinando l'obbligo, in capo ai sistemi autonomi, della comunicazione di dati al fine di consentire all'Amministrazione di poter

effettuare sull'operato di detti sistemi le attività di vigilanza e controllo, e al CONAI la predisposizione annuale del programma generale di prevenzione e gestione. Si coordina il testo con le previsioni contenute nell'articolo 237 che ha valenza generale per tutti i sistemi adottati secondo le disposizioni di cui ai Titoli II e III della Parte IV del D. Lgs. 152/06.

- La lettera m) è necessaria e urgente per apportare le opportune correzioni all'elenco dei Codici EER, contenute all'Allegato D, della Parte IV, del Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e rendere così coerente la gestione dei rifiuti con le corrette definizioni in relazione alla decisione 2014/955/UE, che altrimenti sarebbe difforme rispetto alle disposizioni UE con pregiudizio per lo Stato italiano (Allegato III al presente decreto). Con riferimento ai commi 2 e 3, si rappresenta quanto segue. La normativa nazionale, in una logica di economia circolare, ha previsto specifiche disposizioni – quali il DM 22/2013 e l'aggiornamento dell'allegato X alla Parte V del D.Lgs. 152/2006 – attraverso le quali sono stati definiti rispettivamente i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto (**End of waste**) del CSS-Combustibile e la conseguente possibilità di utilizzo dello stesso come combustibile in determinati impianti produttivi. Il DM 22/2013 tuttavia non specifica se gli interventi di sostituzione dei combustibili tradizionali con CSS-Combustibile, che non comportino un incremento della capacità produttiva dell'impianto o dell'installazione, costituiscano una modifica sostanziale ai sensi 22 dell'art. 5 c. 1 lett. I-bis) D.Lgs. 152/2006 e dell'art. 6 del D.P.R. 13 marzo 2013, n. 59 o una variante sostanziale ai sensi dell'art. 208 c. 19 e 214-216 D.Lgs. 152/2006. Tale situazione ha generato un'applicazione disomogenea della normativa in questione sul territorio nazionale e portato numerose Regioni ad agire in maniera più prudente e restrittiva e a qualificare in ogni caso tali interventi come modifiche o varianti sostanziali, rendendo più difficile l'ingresso sul mercato da parte delle imprese operanti nel settore e ostacolando la diffusione del CSS-Combustibile. In tale quadro, la presente norma prevede che l'impiego di CSS-Combustibile in luogo di altri combustibili, ove non comporti un incremento della capacità produttiva autorizzata dell'impianto:
  - negli impianti già autorizzati allo svolgimento delle operazioni R1, non

costituisca una modifica sostanziale o variante sostanziale e richieda la sola comunicazione dell'intervento di modifica all'Autorità competente, da inoltrare unitamente alla presentazione della documentazione tecnica descrittiva dell'intervento.

- negli impianti non autorizzati allo svolgimento delle operazioni R1, non costituisca una modifica sostanziale o variante sostanziale e richieda il solo aggiornamento del titolo autorizzatorio da comunicare all'autorità competente quarantacinque giorni prima dell'avvio della modifica.

Da considerare anche l'introduzione con l'art. 35 bis di alcune previsioni in materia di misure di semplificazione e di promozione dell'economia circolare nella filiera foresta-legno, per cui: è promossa la stipulazione di accordi di foresta nel territorio nazionale, quali strumenti per lo sviluppo delle reti di imprese nel settore forestale, al fine di valorizzare le superfici pubbliche e private a vocazione agro-silvo-pastorale nonché per la conservazione e per l'erogazione dei servizi ecosistemici forniti dai boschi.

### 3.3 Approfondimento del quadro nazionale

#### 3.3.1 Gestione dei rifiuti

Il quadro normativo nazionale in tema di rifiuti risiede, in via prioritaria, nelle previsioni contenute nel Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, parte IV, cosiddetto **codice Ambientale**, su cui sono poi intervenuti successivi atti normativi tra cui occorre certamente ricordare i seguenti, oltre a quelli già visti in tema di economia circolare:

- il decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 di recepimento della Direttiva quadro europea 2008/98/Ce in materia di rifiuti;
- il D.Lgs. 4 marzo 2014, n. 46, in materia di incenerimento e sanzioni;
- la legge 28 dicembre 2015, n. 221 in materia di politiche ambientali e di gestione dei rifiuti;
- i dd.lgs. nn. 116, 118, 199, 121/2020 di attuazione delle direttive UE 849, 850 851, 852/2018.

In particolare, le principali modifiche al testo intervenute hanno riguardato:

- l'introduzione dell'art.178-bis, riguardante la responsabilità estesa del produttore;
- la modifica all'art.179, che ha fissato i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti;
- la modifica all'art. 180, in tema di prevenzione della produzione dei rifiuti;
- la modifica all'articolo 180-bis, riguardante il tema del "Riutilizzo di prodotti e preparazione per il riutilizzo dei rifiuti;
- l'introduzione di modifiche all'art. 181, che tratta di riciclaggio e recupero di rifiuti;
- la modifica all'articolo 182 in materia di rifiuti urbani non pericolosi, che stabilisce il divieto in regioni diverse da quelle in cui vengono prodotti, fatto salvo eventuali accordi regionali o internazionali;
- l'introduzione dell'articolo 182-bis, che introduce principi di autosufficienza negli ambiti territoriali ottimali per lo smaltimento dei rifiuti, e di prossimità di

- smaltimenti ai luoghi più vicini a quello di produzione e raccolta;
- la modifica dell’articolo 183, che riporta le principali definizioni sulla tematica rifiuti e raccolta differenziata;
  - l’introduzione degli articoli 188-bis, che riguarda il Controllo sulla tracciabilità dei rifiuti, e 188-Ter sul sistema di tracciabilità dei Rifiuti – Sistri, poi ulteriormente modificati dal DL 101/2013 e dalla legge 125/2013;
  - la modifica all’articolo 199 rubricato “Piani Regionali”, che definisce puntualmente le informazioni che le Regioni e le Province autonome devono assicurare, attraverso la pubblicazione sul proprio sito istituzionale, utili a stabilire l’attuazione dei piani regionali e la relativa attività di vigilanza sugli stessi piani;
  - la modifica dell’articolo 208 in tema di Autorizzazione Unica, per i nuovi impianti di smaltimento e recupero di rifiuti;
  - la modifica dell’articolo 214, che con l’aggiunta del comma 7bis in tema di impianti di compostaggio aerobio di rifiuti biodegradabili derivanti da attività agricole;
  - l’introduzione dell’articolo 219-bis, con l’introduzione in tema di imballaggi del
  - sistema di vuoto a rendere.

I nuovi dd.lgs. nn. 116, 118, 1919, 121/2020 hanno apportato ulteriori modifiche al d.lgs. n. 152/2006. Al riguardo si veda anche la circolare del Ministero della Transizione Ecologica (MITE) 14 maggio 2021.

- Con l’art.1 del d.lgs. 116/2020, che modifica l’art 117 del d.lgs. 152/2006 (TU Ambientale), viene inserita tra le finalità per la gestione dei rifiuti, l’obiettivo di evitare o prevenire la produzione dei rifiuti, sottolineando quanto ciò costituisca un elemento fondamentale per il passaggio ad un’economia circolare nell’UE.
- Con la riscrittura dell’art. 178 bis del TU Ambientale viene riformato il sistema di responsabilità estesa del produttore (EPR) e vengono individuate, circoscritte e specificati responsabilità, compiti e ruoli, i cui regimi verranno istituiti obbligatoriamente attraverso un decreto MATTM, di concerto con il

MISE, sentita la Conferenza unificata.

- Con l'introduzione dell'art. 178 ter, nel TU Ambientale vengono fissati i requisiti minimi in materia di responsabilità estesa del produttore. Fra questi ultimi, sinteticamente, si segnalano:
  - definizione dei ruoli e delle responsabilità di tutti i pertinenti attori coinvolti nelle diverse filiere di riferimento;
  - definizione, in linea con la gerarchia dei rifiuti, degli obiettivi di gestione dei rifiuti, volti a conseguire almeno gli obiettivi quantitativi rilevanti per il regime di responsabilità estesa del produttore;
  - adozione di un sistema di comunicazione delle informazioni relative ai prodotti immessi sul mercato e dei dati sulla raccolta;
  - assicurazione che i produttori del prodotto garantiscano la corretta informazione agli utilizzatori del loro prodotto.
  
- I regimi di responsabilità estesa devono assicurare:
  - una copertura geografica della rete di raccolta dei rifiuti corrispondente alla copertura geografica della distribuzione dei prodotti, senza limitare la raccolta alle aree in cui la raccolta stessa e la gestione dei rifiuti sono più proficue, fornendo così un'adeguata disponibilità dei sistemi di raccolta dei rifiuti anche nelle zone più svantaggiate;
  - idonei mezzi finanziari e/o organizzativi per soddisfare gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore;
  - alcuni meccanismi adeguati di autosorveglianza supportati da regolari verifiche indipendenti.

Si semplificano le procedure per l'istituzione di nuovi sistemi di EPR e si lascia spazio alla concorrenza tra i diversi operatori. Si assoggetta, inoltre, al regime di responsabilità estesa del produttore qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti

(produttore del prodotto), adottando misure volte a incoraggiare la progettazione di prodotti volta a ridurre la produzione di rifiuti e l'impatto ambientale.

Il decreto, nel prevedere e disciplinare l'applicazione di requisiti minimi generali in materia di EPR, individua i requisiti atti a definire i ruoli e le responsabilità di tutti i soggetti coinvolti nella filiera, a determinare gli obiettivi di gestione dei rifiuti, a garantire l'alimentazione di un sistema di comunicazione efficiente relativo ai prodotti immessi sul mercato e alle quantità di rifiuti raccolti e trattati, ad assicurare un trattamento equo ai produttori di prodotti relativamente alla loro quota di mercato, ad assicurare una corretta informazione ai detentori del rifiuto in merito alle misure di prevenzione, ai centri per il riutilizzo e per la preparazione al riutilizzo e ai sistemi di raccolta.

- Viene rafforzato il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti riscrivendo l'art. 180 del TU Ambientale, che conterrà anche misure relative alla prevenzione della dispersione dei rifiuti in ambiente naturale e alla riduzione dello spreco alimentare.

La norma prevede anche che il MATTM, il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e le Regioni sono tenuti ad incentivare il riciclaggio dei rifiuti organici e a dare priorità a questo rispetto ad altre modalità di gestione dei rifiuti organici.

Fra alcune misure che deve contenere il piano, si segnala la promozione e il sostegno a modelli di produzione e consumo sostenibili, l'incoraggiamento al riutilizzo di prodotti e alla creazione di sistemi che promuovano attività di riparazione e di riutilizzo, la riduzione della produzione di rifiuti nei processi inerenti alla produzione industriale, all'estrazione di minerali, all'industria manifatturiera, alla costruzione e alla demolizione, della produzione di rifiuti alimentari nella produzione primaria.

- Un intervento specifico viene introdotto in materia di preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti riscrivendo l'art. 181 del TU Ambientale.

Da un lato al MATTM, alle Regioni ed agli Enti di Governo d'Ambito degli ATO

nelle loro rispettive competenze viene data la possibilità di adottare modalità autorizzative semplificate nonché tutte le misure necessarie per promuovere la preparazione per il riutilizzo dei rifiuti, il riciclaggio o altre operazioni di recupero, in particolare incoraggiando lo sviluppo di reti di operatori per facilitare le operazioni di preparazione.

Dall'altro lato, al fine di raggiungere le finalità appena enunciate e per procedere verso una piena economia circolare, le autorità competenti (anche quelle menzionate), devono raggiungere i seguenti obiettivi:

- a. entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici, sarà aumentata complessivamente almeno al 50 per cento in termini di peso;
- b. entro il 2020 la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale, incluse operazioni di riempimento che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi, escluso il materiale allo stato naturale definito alla voce 17.05.04 dell'elenco dei rifiuti, sarà aumentata almeno al 70 % in termini di peso;
- c. entro il 2025, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 55 % in peso;
- d. entro il 2030, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 60 % in peso;
- e. entro il 2035, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 65 % in peso.

Una particolare disposizione è prevista per gli enti di governo degli ATO, i quali possono individuare appositi spazi, presso i centri di raccolta di cui all'articolo 183, comma 1, lettera mm) del TU Ambientale per l'esposizione temporanea, finalizzata allo scambio tra privati, di beni usati e funzionanti direttamente idonei al riutilizzo.

Nei centri di raccolta possono altresì essere individuate apposite aree adibite al deposito preliminare alla raccolta dei rifiuti destinati alla preparazione per il

riutilizzo e alla raccolta di beni riutilizzabili. Nei centri di raccolta possono anche essere individuati spazi dedicati alla prevenzione della produzione di rifiuti, con l'obiettivo di consentire la raccolta di beni da destinare al riutilizzo, nel quadro di operazioni di intercettazione e schemi di filiera degli operatori professionali dell'usato autorizzati dagli enti locali e dalle aziende di igiene urbana.

Viene inoltre introdotto l'obbligo, entro il 31 dicembre 2023, di differenziare e riciclare i rifiuti organici alla fonte, senza miscelarli con altri tipi di rifiuti. (cfr. nuovo art 183 ter del TU Ambientale).

- Viene modificato il sistema di definizioni del TU Ambientale con alcune aggiunte e modifiche che riguardano l'art. 183 del TU citato.

Fra le nuove definizioni, non comprese nel testo precedente, si segnalano quella di "rifiuto non pericoloso" che viene definita a contrario dalla precedente definizione di rifiuto pericoloso.

Un'importante definizione che viene introdotta per la prima volta nel testo normativo e che potrebbe avere effetti significativi nella gestione del servizio integrato di rifiuti e quella di "rifiuti urbani". Per rifiuti urbani si intendono:

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<sup>1</sup> prodotti dalle attività riportate nell'allegato L-quinqies<sup>2</sup>;
3. i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade e dallo svuotamento dei cestini portarifiuti;
4. i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua;
5. i rifiuti della manutenzione del verde pubblico, come foglie, sfalci d'erba e potature di alberi, nonché i rifiuti risultanti dalla pulizia dei mercati;
6. i rifiuti provenienti da aree cimiteriali, esumazioni ed estumulazioni, nonché

gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui ai punti 3, 4 e 5.

Altra novità riguarda l'introduzione della definizione di "rifiuti da costruzione e demolizione" che sono i rifiuti prodotti dalle attività di costruzione e demolizione. Un nuovo inserimento definitorio riguarda la definizione di rifiuto alimentare che viene collegata alla nozione prevista dal regolamento (CE) n. 178/2020.

La definizione di rifiuto organico, già presente nella precedente versione, viene modificata. La nuova definizione amplia il novero dei soggetti che possono produrre questi rifiuti come gli uffici, attività all'ingrosso e mense ed estende l'equiparabilità del rifiuto a quelli prodotti dagli impianti dell'industria alimentare eliminando la previsione della fattispecie al solo caso della raccolta differenziata.

Si definisce anche il "regime di responsabilità estesa del produttore": le misure volte ad assicurare che ai produttori di prodotti spetti la responsabilità finanziaria o la responsabilità finanziaria e organizzativa della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto.

Subisce una modifica anche la definizione di Gestione dei rifiuti. Rispetto alla precedente definizione viene compresa la cernita dei rifiuti in precedenza esclusa espressamente. Viene eliminato "il controllo di tali operazioni", riferito alle attività di gestione dei rifiuti, in luogo di una più estesa operativa attività di "supervisione".

Completano il novero delle nuove definizioni quelle di: recupero di materia, riempimento, deposito temporaneo prima della raccolta, compostaggio e compost.

- Viene anche ritoccata la classificazione dei rifiuti dell'art 184 TU Ambientale. Le modifiche riguardano il comma 3 relativo ai rifiuti speciali e prevedono l'aggiunta dei rifiuti derivanti da attività di silvicoltura e i veicoli fuori uso precedentemente non menzionati. Per tutti gli altri rifiuti elencati viene aggiunta la dicitura "se diversi da quelli di cui al comma 2" ovvero i rifiuti urbani.
- Importante modifica subisce l'art. 184-ter, che disciplina i criteri e le condizioni

affinché un rifiuto cessi di essere tale (End of Waste), in linea con quanto previsto dall'art. 1, paragrafo 6 della direttiva 851/2018.

In particolare, si introduce il comma 5-bis, sulla responsabilità della persona fisica o giuridica che usa o immette sul mercato un "materiale EoW", e si escludono, al comma 1 dell'art. 184-ter, tra le attività di recupero funzionali all'effettuazione di processi di end of waste, le attività che costituiscono preparazione per il riutilizzo. Tali modifiche rispondono anche al criterio di delega dell'articolo 16, comma 1, lett. e) della legge di delegazione europea 2018 (L. n.117/2019).

Nello specifico, il comma 1 dell'art. 184-ter viene modificato in linea con quanto previsto dall'art. 6, paragrafo 1 della direttiva 98/2008, secondo il quale il processo di cessazione della qualifica di rifiuto (EoW) prevede che il rifiuto sia sottoposto ad un'operazione di riciclaggio o di recupero di altro tipo.

Il comma 5-bis aggiunto all'art. 184-ter prevede che la persona fisica o giuridica - che utilizza, per la prima volta, un materiale che ha cessato di essere considerato rifiuto e che non è stato immesso sul mercato o che utilizza o immette un materiale sul mercato per la prima volta dopo che cessa di essere considerato rifiuto - provvede affinché il materiale soddisfi i pertinenti requisiti ai sensi della normativa applicabile in materia di sostanze chimiche e prodotti collegati.

Il nuovo comma 5-bis prevede, altresì, il rispetto delle condizioni previste al comma 1 dell'art. 184 -ter, che devono essere soddisfatte prima che la normativa sulle sostanze chimiche e sui prodotti si applichi al materiale che ha cessato di essere considerato un rifiuto.

Le condizioni previste dal comma 1 dell'art. 184 - ter sono le seguenti:

- a. la sostanza o l'oggetto sono destinati a essere utilizzati per scopi specifici;
- b. esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- c. la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;
- d. l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

- Con l'introduzione dell'art. 185 bis viene disciplinato un aspetto della gestione dei rifiuti che aveva creato molteplici problemi a causa del vuoto normativo e delle diverse interpretazioni delle norme penali sulla detenzione dei rifiuti. Viene disciplinato il "deposito temporaneo di rifiuti prima della raccolta". A determinate condizioni non è necessaria l'autorizzazione da parte dell'autorità competente.
- Viene riscritto l'art 188 del TU Ambientale dedicato alla responsabilità della gestione dei rifiuti. Il nuovo articolo si differenzia dal precedente per una maggiore precisazione della fattispecie descritta e lascia sostanzialmente immutato il profilo dell'istituto.

Secondo il primo comma, il produttore iniziale o altro detentore di rifiuti provvede al loro trattamento direttamente ovvero mediante l'affidamento ad intermediario, o ad un commerciante o alla loro consegna a un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto addetto alla raccolta o al trasporto dei rifiuti, pubblico o privato, nel rispetto della Parte IV del decreto in commento. Precedentemente, in luogo dell'affidamento, il testo prevedeva la sola consegna.

Anche il richiamo al rispetto della parte IV rappresenta una novità, dettata da esigenze di aggiornamento e coordinamento, rispetto alla precedente versione che legava alla sola conformità degli art. 77 e 179 le attività del primo comma.

Viene eliminato il comma 1 bis relativo al produttore iniziale o detentore di rifiuti di rame o di metalli ferrosi e non ferrosi.

Questa fattispecie è stata inglobata nel primo comma. Il secondo comma prevede un nuovo obbligo per che gli enti o le imprese che provvedono alla raccolta o al trasporto dei rifiuti a titolo professionale.

Questi sono tenuti all'iscrizione all'Albo dei Gestori Ambientali di cui all'art. 212 e dovranno conferire i rifiuti raccolti e trasportati agli impianti autorizzati alla gestione dei rifiuti o a un centro di raccolta.

Il 3 comma, che sostanzialmente è il precedente 5 comma, e prevede che i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale dei rifiuti

nonché dai detentori che si succedono a vario titolo nelle fasi del ciclo di gestione.

Il riferimento all'intero ciclo di gestione rappresenta la vera novità del nuovo comma in quanto precedentemente si faceva riferimento ai precedenti detentori.

La semplice consegna dei rifiuti, ai fini del trattamento, dal produttore iniziale o dal detentore ad uno dei soggetti di cui al comma 1, non costituisce esclusione automatica della responsabilità rispetto alle operazioni di effettivo recupero o smaltimento secondo quanto previsto dal nuovo comma 4 che riscrive i precedenti comma 2 e 3.

Il testo prevede anche alcune condizioni esimenti della responsabilità del produttore. Viene previsto che al di fuori dei casi di concorso di persone nel fatto illecito e di quanto previsto dal regolamento (CE) n. 1013/2006, la responsabilità del produttore o del detentore per il recupero o smaltimento dei rifiuti è esclusa nei seguenti casi:

- a. conferimento dei rifiuti al servizio pubblico di raccolta;
- b. conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento a 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 che alla scadenza di detto termine il produttore o detentore abbia provveduto a dare comunicazione alle autorità competenti della mancata ricezione del formulario.

Per le spedizioni transfrontaliere di rifiuti, con riferimento ai documenti previsti dal regolamento (CE) n. 1013/2006, tale termine è elevato a sei mesi e la comunicazione è effettuata alla Regione o alla Provincia autonoma. Per essere esenti da responsabilità i produttori, oltre alle prescrizioni sin qui menzionate, devono ricevere, oltre al formulario di identificazione, un'attestazione di avvenuto smaltimento, resa ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, sottoscritta dal titolare dell'impianto da cui risultino, almeno, i dati dell'impianto e del titolare, la quantità dei rifiuti trattati e la tipologia di operazione di smaltimento effettuata.

Questa prescrizione si applica sino alla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 188-bis, comma 1, in cui sono definite, altresì, le modalità per la verifica ed invio della comunicazione dell'avvenuto smaltimento dei rifiuti, nonché le responsabilità da attribuire all'intermediario dei rifiuti.

### **Ulteriori novità legislative**

L'attività legislativa e ministeriale ha comportato anche l'introduzione delle seguenti norme che dovranno essere tenute in considerazione:

- Art. 3 comma 5 *quinquies* d.l. 228/2021 convertito da l. 25 febbraio 2022, n. 15: *“A decorrere dall'anno 2022, i comuni, in deroga all'articolo 1, comma 683, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, possono approvare i piani finanziari del servizio di gestione dei rifiuti urbani, le tariffe e i regolamenti della TARI e della tariffa corrispettiva entro il termine del 30 aprile di ciascun anno.”*
- L. 234/2021 sul Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024. La legge, ai commi 832, 840 e 841 prevede alcune disposizioni in merito allo smaltimento e al trattamento dei rifiuti, finanziando altresì un piano straordinario di bonifica.
- DM transizione ecologica 7 novembre 2021 che definisce i criteri e le modalità per il riconoscimento di un contributo volto ad incentivare l'adozione dei sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti dalle utenze domestiche al servizio pubblico.
- DPCM 27 luglio 2021 rappresenta l'adozione della nota metodologica relativa all'aggiornamento e alla revisione dei fabbisogni standard dei Comuni per il 2021.
- DM transizione ecologica 27 maggio 2021 che determina il riparto del contributo dovuto per l'anno 2018, previsto dall'articolo 206-bis, comma 6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.
- L. 178/2020, art. 1 ai commi 48, 760, 767, 768 e 1053 che disciplinano la

- ripartizione del contributo da destinare agli enti nella gestione dei rifiuti.
- D.M. 22 settembre 2020, n. 188 introduce il Regolamento recante la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto da carta e cartone, ai sensi dell'articolo 184 ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152
  - DPCM 11 dicembre 2020 e relativa nota metodologica allegata, sulla revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni e delle regioni a statuto ordinario per il servizio di smaltimento dei rifiuti
  - DPCM 23 dicembre 2020 riguarda l'approvazione del modello unico di dichiarazione ambientale per l'anno 2021
  - D.M. 21 aprile 2020 che disciplina le modalità di organizzazione e di funzionamento del registro nazionale per la raccolta delle autorizzazioni rilasciate e degli esiti delle procedure semplificate concluse per lo svolgimento di operazioni di recupero
  - L. 160/2019 riguarda l'approvazione del Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022. L'art. 1 comma 187 riguarda il contributo agevolato in materia di smaltimento, mentre il comma 738 riguarda la TARI, mentre il comma 838 i canoni di prelievo sui rifiuti.
  - D.L. 32/2019 convertito dalla legge 14 giugno 2019 n. 55, che riguarda l'aggiornamento al d.lgs. n. 50/2016 tramite la modifica di norme per l'accelerazione della realizzazione di opere pubbliche, infrastrutture e servizi.
  - L. 145/2018 riguarda l'approvazione del Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021, in cui all'art. 1 comma 73 si tratta dell'attività di smaltimento e riciclaggio di plastiche monouso.
  - D.M. 15 maggio 2019 che introduce il Regolamento recante la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuti da prodotti assorbenti per la persona (PAP), ai sensi dell'articolo 184 ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152

## **Delibere e provvedimenti ARERA**

Sono altresì da tenere in adeguata considerazione i seguenti provvedimenti dell'Autorità.

- **Delibera 13 gennaio 2022 2/2022/A** - Quadro strategico 2022-2025 dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, con cui, tra l'altro, l'Autorità si propone di implementare nuove azioni e strumenti regolatori, necessari a tener conto, simultaneamente, degli effetti dell'avvenuto recepimento del c.d. "Pacchetto sull'economia circolare" e della concomitante attuazione del PNRR, secondo una stabile impostazione di forte attenzione al profilo infrastrutturale del settore, e di promozione sia della capacità del sistema locale di gestire integralmente i rifiuti, sia del conseguimento degli obiettivi di carattere ambientale, europei e nazionali, quali, ad esempio, la prevenzione o l'incremento dei livelli di riutilizzo e di riciclaggio, da un lato, e la riduzione del conferimento in discarica, dall'altro.
- **Delibera 18 gennaio 2022 15/2022/R/rif** - Regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani: il provvedimento adotta il Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani (TQRIF), prevedendo l'introduzione di un set di obblighi di qualità contrattuale e tecnica, minimi ed omogenei per tutte le gestioni, affiancati da indicatori di qualità e relativi standard generali differenziati per Schemi regolatori, individuati in relazione al livello qualitativo effettivo di partenza garantito agli utenti nelle diverse gestioni.
- **Delibera 22 febbraio 2022 68/2022/R/rif** - Valorizzazione dei parametri finanziari alla base del calcolo dei costi d'uso del capitale in attuazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2), sulla base dei criteri recati dal TIWACC di cui alla deliberazione dell'Autorità 614/2021/R/com. Il provvedimento ha l'obiettivo di riconoscere i costi efficienti del servizio di gestione dei rifiuti e determinare le tariffe alla luce del paradigma della

### *Circular Economy*

- **Determina 04 novembre 2021 2/2021 – DRIF** - Approvazione degli schemi tipo degli atti costituenti la proposta tariffaria e delle modalità operative per la relativa trasmissione all’Autorità, nonché chiarimenti su aspetti applicativi della disciplina tariffaria del servizio integrato dei rifiuti approvata con la deliberazione 363/2021/R/rif (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025. Il provvedimento I costi e i ricavi relativi ad eventuali infrastrutture condivise da più ambiti e/o da attività esterne al servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani (quali ad esempio i ricavi derivanti dal trattamento dei rifiuti speciali), sono attribuiti al singolo ambito tariffario e/o al servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani: a) tramite il ricorso alla contabilità separata per ciascun ambito tariffario e/o servizio; b) in subordine, applicando opportuni driver, definiti secondo criteri di ragionevolezza e verificabilità.
- **Delibera 26 ottobre 2021 459/2021/R/rif** - Valorizzazione dei parametri alla base del calcolo dei costi d'uso del capitale in attuazione del Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2). Il provvedimento determina taluni valori monetari e finanziari in continuità con quanto già disposto dal MTR, da utilizzarsi per la quantificazione dei costi riconosciuti di cui all'Articolo 7 del MTR-2.
- **Delibera 03 agosto 2021 364/2021/R/rif** - Avvio di procedimento per la determinazione dei costi efficienti della raccolta differenziata, del trasporto, delle operazioni di cernita e delle altre operazioni preliminari ai sensi dell’articolo 222, comma 2 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.
- **Delibera 03 agosto 2021 363/2021/R/rif** - Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025. Il presente provvedimento definisce i criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento per il periodo 2022-2025, adottando il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2)
- **Consultazione 02 luglio 2021 282/2021/R/rif** - Definizione del Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR -2) -

Orientamenti finali. Il documento per la consultazione si inquadra nell'ambito del procedimento per la definizione del metodo tariffario rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2), avviato con la deliberazione 138/2021/R/RIF del 30 marzo 2021. Il documento illustra gli orientamenti finali dell'Autorità per la determinazione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti nonché per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, in conformità ai principi derivanti dalla normativa comunitaria e nazionale ed in modo da mantenere un quadro generale di regole stabile e certo, che sia ritenuto efficace e credibile dai vari attori presenti nel comparto.

- **Memoria 20 maggio 2021 209/2021//rif** - Memoria dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti Ambiente in merito alla determinazione e alla modulazione della TARI. Con la presente memoria, l'Autorità riferisce sugli sviluppi relativi all'elaborazione di uno dei provvedimenti regolatori principali che la stessa si accinge a predisporre, consapevole della rilevanza che esso assume per i cittadini, per le Istituzioni pubbliche attive nel settore dei rifiuti, nonché per l'intero tessuto economico ed industriale. Infatti, l'Autorità ha recentemente avviato il procedimento per la definizione del metodo tariffario rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2), al fine di provvedere all'aggiornamento e all'integrazione dell'attuale sistema di regole per il riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, nonché alla fissazione dei criteri per la determinazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento
- **Consultazione 11 maggio 2021 196/2021/R/rif** - Primi orientamenti per la definizione del metodo tariffario rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2). Il presente documento per la consultazione si inquadra nell'ambito del procedimento per la definizione del metodo tariffario rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2), avviato con la deliberazione 138/2021/R/RIF del 30 marzo 2021. Il documento illustra gli orientamenti

generali dell'Autorità per la determinazione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti nonché per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, in conformità ai principi derivanti dalla normativa comunitaria e nazionale ed in modo da mantenere un quadro generale di regole stabile e certo, che sia ritenuto efficace e credibile dai vari attori presenti nel comparto.

- **Delibera 30 marzo 2021 138/2021/R/rif** - Avvio di procedimento per la definizione del Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2)
- **Delibera 24 novembre 2020 493/2020/R/rif** - Aggiornamento del Metodo Tariffario Rifiuti (MTR) ai fini delle predisposizioni tariffarie per l'anno 2021. Il provvedimento avvia un procedimento per la definizione del Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio (MTR-2), nell'ambito del quale provvedere anche alla fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento.
- **Memoria 25 maggio 2020 179/2020/I/rif** Memoria dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente per l'audizione relativa all'esame degli schemi di decreto legislativo di recepimento del cd. "Pacchetto di misure sull'economia circolare". Il cd. "Pacchetto europeo di misure sull'economia circolare", approvato in via definitiva il 22 maggio 2018, modifica le sei principali direttive in materia di rifiuti e discariche: la direttiva quadro sui rifiuti (2008/98/CE) e le direttive "speciali" in materia di rifiuti di imballaggio (1994/62/CE), discariche (1999/31/CE), rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, cosiddetti RAEE (2012/19/UE), veicoli fuori uso (2000/53/CE) e rifiuti di pile e accumulatori (2006/66/CE). Con la presente memoria, l'Autorità, nell'ambito delle competenze regolatorie e di controllo assegnatele dal Legislatore con la legge 27 dicembre 2017, n. 205, in tema di ciclo dei rifiuti, anche urbani e assimilati, intende soffermarsi sulle disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo di cui all'Atto Governo n. 169, formulando considerazioni e proposte in merito.

- Gli schemi di decreto legislativo di recepimento, attualmente all'esame in sede consultiva del Parlamento, sono quattro e riguardano:
  - **l'attuazione della direttiva (UE) 2018/851**, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, e della direttiva (UE) 2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (Atto del Governo 169);
  - **l'attuazione della direttiva (UE) 2018/850** che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti (Atto del Governo 168);
  - **l'attuazione degli articoli 2 e 3 della direttiva (UE) 2018/849**, che modificano la direttiva 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e la direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (Atto del Governo n. 167);
  - **l'attuazione dell'articolo 1 della direttiva (UE) 2018/849**, che modifica la direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso (Atto del Governo n.166).
- **Delibera 28 gennaio 2020 13/2020/A** - Approvazione della Convenzione tra l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani per l'esercizio, la manutenzione e lo sviluppo del sistema di gestione dei bonus sociali nazionali (SGAte) e per lo sviluppo delle ulteriori attività in materia di bonus sociali nazionali previste dal decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito con modificazioni dalla legge 19 dicembre 2019, n. 15. Il provvedimento approva la nuova Convenzione tra l'Autorità e l'ANCI per l'esercizio, la manutenzione e lo sviluppo del sistema di gestione dei bonus sociali nazionali e per lo sviluppo delle ulteriori attività in materia di bonus sociali nazionali previste dall'articolo 57-bis, commi 2, 3, 4 5 e 6 del DL 1124/19.
- **Delibera 03 marzo 2020 57/2020/R/rif** - Semplificazioni procedurali in ordine alla disciplina tariffaria del servizio integrato dei rifiuti e avvio di procedimento per la verifica della coerenza regolatoria delle pertinenti determinazioni dell'ente territorialmente competente. Il provvedimento - con riferimento ai piani economico finanziari e ai corrispettivi del servizio

integrato dei rifiuti, o dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione - avvia un procedimento volto alla verifica della coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della documentazione trasmessa ai sensi della deliberazione 443/2019/R/rif, anche prevedendo misure tese alla semplificazione procedurale (per ridurre l'onere amministrativo per i soggetti interessati) e al rafforzamento (in un'ottica di tutela degli utenti) dei meccanismi di garanzia per il superamento di casi di inerzia.

- **Memoria 25 novembre 2019 482/2019/I/rif** - Memoria dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla normativa che regola la cessazione della qualifica di rifiuto ("end of waste"). La Memoria riporta il contributo dell'Autorità all'indagine conoscitiva sulla normativa concernente la cessazione della qualifica di rifiuto ("end of waste").
- **Delibera 31 ottobre 2019 444/2019/R/rif** - Disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati. La deliberazione definisce le disposizioni in materia di trasparenza del servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati per il periodo di regolazione 1<sup>o</sup> aprile 2020 - 31 dicembre 2023, nell'ambito del procedimento avviato con la deliberazione 226/2018/R/RIF. Nell'ambito di intervento sono ricompresi gli elementi informativi minimi da rendere disponibili attraverso siti internet, gli elementi informativi minimi da includere nei documenti di riscossione (avviso di pagamento o fattura) e le comunicazioni individuali agli utenti relative a variazioni di rilievo nella gestione.
- **Delibera 31 ottobre 2019 443/2019/R/rif** - Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021. Il presente provvedimento definisce i criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento per il periodo 2018-2021, adottando il Metodo Tariffario per il servizio integrato di gestione dei Rifiuti (MTR).
- **Memoria 21 ottobre 2019 - 414/2019/I/rif** Memoria dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente in merito alla definizione del

nuovo metodo tariffario del servizio integrato dei rifiuti. La Memoria illustra gli orientamenti dell'Autorità in merito alla definizione del nuovo metodo tariffario del servizio integrato dei rifiuti.

### **3.3.2 Impianti di trattamento e recupero dei rifiuti**

L'art. 202 del **d.lgs. n. 152/2006** comma 4 prevede che *“Gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali di proprietà degli enti locali già esistenti al momento dell'assegnazione del servizio sono conferiti in comodato ai soggetti affidatari del medesimo servizio.”* Quindi, gli impianti già esistenti, qualora pubblici, sono concessi in comodato ai soggetti affidatari, i quali, una volta conclusa la gestione, dovranno riconsegnarli agli enti pubblici proprietari o all'ATO che li affida al nuovo gestore.

L'art. 7 comma 6 **L.R. Sicilia n. 9/2010** prevede che *“Il patrimonio di beni mobili ed immobili degli enti locali appartenenti all'ATO, è conferito per la gestione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti secondo le modalità di cui all'articolo 202 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.”* Pertanto, facendo un riferimento diretto all'art. 202 d.lgs. n. 152/2006, la norma regionale ammette il conferimento degli impianti pubblici agli affidatari tramite comodato.

Inoltre, in giurisprudenza (TAR Lazio Roma, Sez. I, 19.05.2008, n. 4467) è stato affermato che *“Parte resistente trascura, infatti, che i criteri generali relativi all'istituzione degli ATO e all'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti, rappresentano un vincolo anche per il legislatore regionale, al quale è rimesso soltanto, per quanto qui interessa, di disciplinare “le forme e i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale, prevedendo che gli stessi costituiscano le Autorità d'ambito di cui al comma 2, alle quali è demandata, nel rispetto del principio di coordinamento con le competenze delle altre amministrazioni pubbliche, l'organizzazione, l'affidamento e il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti” (art. 201, comma 1, d.lgs. n. 152/2006). Va altresì precisato che, secondo il Codice dell'Ambiente, alle Autorità d'ambito viene trasferito, unicamente, l'esercizio (e non la titolarità) delle attribuzioni degli enti locali in materia di gestione integrata dei rifiuti (art. 198, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006). Pertanto, sebbene il conferimento della personalità giuridica consenta loro di acquisire, in futuro, la*

*titolarità di beni e rapporti contrattuali (in primis, quelli relativi alla gestione dei servizi che verranno dalle Autorità medesime affidati), alcuna ablazione di cespiti patrimoniali o comunque di poste attive pertinenti al patrimonio degli enti locali preesistenti, ovvero ancora di rapporti contrattuali, è configurabile, in assenza di una specifica disposizione normativa che tanto autorizzi.”*

**I beni sono, dunque, pubblici e vengono gestiti dall’ATO che, però, non è titolare degli stessi.**

Difatti, l’art. 204 comma 4 **d.lgs. n. 152/2006** prevede che *“Alla scadenza, ovvero alla anticipata risoluzione, delle gestioni di cui al comma 1 (cioè le gestioni in economia fatte dagli enti locali), i beni e gli impianti delle imprese già concessionarie sono trasferiti direttamente all’ente locale concedente nei limiti e secondo le modalità previste dalle rispettive convenzioni di affidamento.”*

Tale norma è ripresa dall’art. 7 comma 7 **L.R. Sicilia n. 9/2010**: *“Nei trasferimenti di beni ed impianti di cui al comma 4 dell’articolo 204 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si tiene in considerazione anche il valore di eventuali contributi pubblici erogati a favore degli stessi.”*

Inoltre, in giurisprudenza (TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 03.02.2021, n. 381) è stato affermato che *“Invero, l’art. 202, comma 4, del codice dell’ambiente dispone che gli impianti di proprietà degli enti locali, già esistenti al momento dell’assegnazione del servizio di gestione dei rifiuti, sono conferiti “in comodato” ai soggetti affidatari, rimanendo, pertanto, la loro titolarità in capo agli enti territoriali; il successivo art. 204 statuisce, a sua volta: al comma 1, che i soggetti i quali esercitano il servizio continuano a farlo fino all’istituzione e organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte delle Autorità d’ambito; al comma 4, che, alla scadenza ovvero alla anticipata risoluzione delle gestioni di cui al comma 1, i beni e gli impianti delle imprese concessionarie “sono trasferiti direttamente all’ente locale concedente”. Dalle norme succitate si evince che, come correttamente affermato nella direttiva impugnata, i beni e gli impianti funzionalmente vincolati al servizio (pubblico ed essenziale) di gestione dei rifiuti non possono essere distolti dalla loro funzione e vanno utilizzati in favore della collettività di riferimento.”*

In questo caso di trasferimento, è necessario **mantenere e valorizzare la funzione dei beni.**

Invece, ipotesi differente è quella prevista dall'art. 202 comma 5 d.lgs. n. 152/2006: *“I nuovi impianti vengono realizzati dal soggetto affidatario del servizio o direttamente, ai sensi dell'articolo 113, comma 5-ter, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove sia in possesso dei requisiti prescritti dalla normativa vigente, o mediante il ricorso alle procedure di cui alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, ovvero secondo lo schema della finanza di progetto di cui agli articoli 37 bis e seguenti della predetta legge n. 109 del 1994.”*

In giurisprudenza (TAR Sicilia Palermo Sez. III, 27.07.2021, n. 2362) **si ammette la possibilità che gli impianti per il trattamento dei rifiuti siano privati in quanto realizzati a seguito di finanza di progetto.**

In tali casi, secondo la giurisprudenza (TAR Umbria Perugia Sez. I, 15.05.2014, n. 257) *“Non può indurre a diverso opinamento, sotto il profilo della coerenza del sistema ordinamentale, neppure l'invocata previsione dell'art. 202 del c.d. "codice dell'ambiente", il quale, al quinto comma, prevede che "i nuovi impianti vengono realizzati dal soggetto affidatario del servizio" o direttamente, o mediante appalto pubblico, ovvero ancora mediante finanza di progetto.*

*Tale disposizione, a parte che, come si inferisce dalla sedes materiae, si riferisce agli impianti direttamente destinati al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, in realtà conferma che il gestore di un servizio pubblico può essere "soggetto aggiudicatore", ma nulla aggiunge in ordine alla qualificazione come pubblica dell'opera eseguita, ponendosi dunque su di un differente piano, inidoneo ad interferire con la speciale disciplina dettata dal legislatore umbro in tema di attività di cava, ed in particolare di autorizzazione per il fabbisogno straordinario.*

*Analogo ragionamento può essere condotto con riguardo all'art. 208, comma 6, dello stesso D.Lgs. n. 152 del 2006 laddove, nell'affermare che l'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori, ha riguardo al procedimento espropriativo che si renda necessario, ma non qualifica in alcun modo come*

*"pubblica" l'opera che si viene a realizzare, attributo strettamente connesso al regime proprietario della medesima."*

### **3.3.3 Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**

Al fine di accedere ai fondi del Dispositivo di ripresa e resilienza (RRF), nel quadro di Next Generation EU (NGEU) - il nuovo strumento dell'Unione europea per la ripresa che integra il Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 - ciascuno Stato membro deve predisporre un Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR - Recovery and Resilience Plan), con cui definire un pacchetto coerente di riforme e investimenti per il periodo 2021-2026. Il 13 luglio 2021 il PNRR dell'Italia è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta di decisione della Commissione europea (del 22 giugno 2021). Il Piano si articola in sedici Componenti, raggruppate in sei Missioni. ai fini del presente piano si segnala, fra gli altri, la Missione 2 "*Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica*", stanziata complessivamente 68,6 miliardi – di cui 59,4 miliardi dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e 9,1 miliardi dal Fondo complementare. La Missione è volta a realizzare la transizione verde ed ecologica della società e dell'economia per rendere il sistema sostenibile e garantire la sua competitività e comprende, tra gli altri, interventi per migliorare la capacità di gestione dei rifiuti. In particolare, la Componente 1 si prefigge di migliorare la gestione dei rifiuti e dell'economia circolare, rafforzando le infrastrutture per la raccolta differenziata, ammodernando o sviluppando nuovi impianti di trattamento rifiuti, colmando il divario tra regioni del Nord e quelle del Centro-Sud (oggi circa 1,3 milioni di tonnellate di rifiuti vengono trattate fuori dalle regioni di origine) e realizzando progetti *flagship* altamente innovativi per filiere strategiche quali rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), industria della carta e del cartone, tessile, riciclo meccanico e chimica delle plastiche.

Fra le riforme<sup>5</sup> previste dal PNRR, nell'ambito della Missione 2 Componente 1 "economia circolare e agricoltura sostenibile" si segnalano:

- la Riforma 1.1 – Strategia nazionale per l'economia circolare. Questa riforma consiste nell'adozione di un'ampia strategia nazionale per l'economia circolare, che riguarda un nuovo sistema di tracciabilità digitale dei rifiuti, incentivi fiscali a sostegno delle attività di riciclaggio e dell'utilizzo di materie prime secondarie, una revisione del sistema di tassazione ambientale, il diritto al riutilizzo e alla riparazione, la riforma del sistema di responsabilità estesa del produttore e dei consorzi, il sostegno agli strumenti normativi esistenti (quali la legislazione sulla cessazione della qualifica di rifiuto, o End of Waste, e i Criteri Ambientali Minimi nel quadro degli appalti verdi) e il sostegno al progetto di simbiosi industriale. La riforma del sistema di responsabilità estesa del produttore e dei consorzi risponde inoltre alla necessità di un uso più efficiente del contributo ambientale per garantire l'applicazione di criteri trasparenti e non discriminatori. Deve essere creato un organo di vigilanza ad hoc con l'obiettivo di monitorare il funzionamento e l'efficacia dei sistemi dei consorzi sotto la presidenza del Ministero per la Transizione Ecologica (MITE). La misura riguarda tutti i consorzi (non solo il consorzio nazionale imballaggi CONAI).

Il decreto ministeriale per l'adozione della strategia nazionale per l'economia circolare deve includere almeno le misure seguenti:

- a) nuovo sistema di tracciabilità digitale dei rifiuti che sostenga, da un lato, lo sviluppo di un mercato secondario delle materie prime (definendo un quadro chiaro per l'approvvigionamento di materie prime secondarie) e, dall'altro, le autorità di controllo nella prevenzione e nella lotta contro la gestione illegale dei rifiuti;
- b) incentivi fiscali a sostegno delle attività di riciclaggio e utilizzo di materie prime secondarie;

---

<sup>5</sup> Per una panoramica sulle riforme di settore e sulle misure previste dal PNRR si rinvia a <https://www.mite.gov.it/pagina/la-struttura-del-pnrr-e-i-progetti-del-mite>

- c) revisione del sistema di tassazione ambientale sui rifiuti volta a rendere il riciclaggio più conveniente del conferimento in discarica e dell'incenerimento su tutto il territorio nazionale;
  - d) diritto al riutilizzo e alla riparazione;
  - e) riforma del sistema di responsabilità estesa del produttore e dei consorzi, volta a sostenere il conseguimento degli obiettivi dell'UE mediante la creazione di un organo di vigilanza ad hoc sotto la presidenza del MITE al fine di monitorare il funzionamento e l'efficacia dei consorzi;
  - f) sostegno agli strumenti normativi esistenti quali: legislazione sulla End of Waste (nazionale e regionale), Criteri Ambientali Minimi (CAM) nel quadro degli appalti verdi. Lo sviluppo/aggiornamento della cessazione della qualifica di rifiuto e dei CAM devono riguardare specificamente l'edilizia, il tessile, le plastiche e i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE);
  - g) sostegno a progetti di simbiosi industriale attraverso strumenti normativi e finanziari.
- la Riforma 1.2 – Programma nazionale per la gestione dei rifiuti. Questa riforma prevede l'adozione di un ampio programma nazionale per la gestione dei rifiuti volto a raggiungere livelli molto elevati di preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero dei rifiuti, che adatti la rete di impianti necessari per la gestione integrata dei rifiuti, riduca al minimo, come opzione ultima e residua, lo smaltimento finale, istituisca sistemi di monitoraggio, eviti l'avvio di nuove procedure di infrazione nei confronti dell'Italia, affronti lo scarso tasso di raccolta dei rifiuti, disincentivi il conferimento in discarica e garantisca la complementarità con i programmi regionali in materia di rifiuti, consentendo il conseguimento degli obiettivi della normativa dell'UE e nazionale in materia di rifiuti e combattendo gli scarichi illegali di rifiuti e l'incenerimento all'aria aperta. Il decreto ministeriale sul programma nazionale per la gestione dei rifiuti deve includere almeno i seguenti obiettivi: raggiungere livelli massimi di preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero dei rifiuti, conseguendo

almeno gli obiettivi di cui all'articolo 181 del decreto legislativo 152/2006 e tenendo conto anche dei regimi di responsabilità estesa del produttore;

- a) adattare la rete di impianti necessari per la gestione integrata dei rifiuti, al fine di sviluppare l'economia circolare, garantendo la capacità necessaria per conseguire gli obiettivi di cui alla lettera a), e di conseguenza ridurre al minimo, come opzione ultima e residua, lo smaltimento finale, conformemente al principio di prossimità e tenendo conto degli obiettivi di prevenzione definiti nell'ambito della pianificazione nazionale di prevenzione dei rifiuti di cui all'articolo 180 del decreto legislativo 152/2006;
- b) istituire un monitoraggio adeguato dell'attuazione del programma per consentire un controllo costante del rispetto dei suoi obiettivi e dell'eventuale necessità di adottare strumenti correttivi per la realizzazione delle azioni previste;
- c) evitare l'avvio di nuove procedure di infrazione nei confronti della Repubblica italiana per mancata applicazione della normativa europea in materia di pianificazione del ciclo dei rifiuti;
- d) affrontare lo scarso tasso di raccolta dei rifiuti e disincentivare il conferimento in discarica (si veda anche la strategia nazionale per l'economia circolare);
- e) perseguire la complementarietà del piano regionale di gestione dei rifiuti al programma nazionale per la gestione dei rifiuti;
- f) colmare le lacune nella gestione dei rifiuti e il divario tra diverse regioni e zone del territorio nazionale per quanto riguarda la capacità degli impianti e gli standard di qualità vigenti, con l'obiettivo di recuperare i ritardi;
- g) raggiungere gli obiettivi attuali e futuri previsti dalla normativa europea e nazionale;
- h) combattere gli scarichi di rifiuti illegali e l'incenerimento all'aria aperta (ad es. nella Terra dei fuochi) mediante misure quali l'introduzione di un nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti, sostenuta da un sistema di monitoraggio su tutto il territorio che consentirà di affrontare gli

scarichi illegali e sarà sviluppato attraverso l'impiego di satelliti, droni e tecnologie di intelligenza artificiale

## **Il principio DNSH (Do No Significant Harm) nel PNRR**

Il pilastro centrale di Next Generation EU è il dispositivo RRF che, tra i vari obiettivi, si propone di sostenere interventi che contribuiscano ad attuare l'Accordo di Parigi e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, in coerenza con il Green Deal europeo.

Il principio Do No Significant Harm (DNSH) prevede che gli interventi previsti dai PNRR nazionali non arrechino nessun danno significativo all'ambiente: questo principio è fondamentale per accedere ai finanziamenti del RRF. Inoltre, i piani devono includere interventi che concorrono per il 37% delle risorse alla transizione ecologica.

Tutte le misure inserite nei PNRR devono essere conformi al principio DNSH ed è compito degli Stati membri dimostrarne il rispetto.

Il Regolamento<sup>6</sup> individua sei criteri per determinare come ogni attività economica contribuisca in modo sostanziale alla tutela dell'ecosistema, senza arrecare danno a nessuno degli obiettivi ambientali. Secondo il quarto criterio, (Art. 13) "*Contributo sostanziale alla transizione verso un'economia circolare*", un'attività economica non deve portare a significative inefficienze nell'utilizzo di materiali recuperati o riciclati, ad incrementi nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali, all'incremento significativo di rifiuti, al loro incenerimento o smaltimento, causando danni ambientali significativi a lungo termine.

### Articolo 13

#### **Contributo sostanziale alla transizione verso un'economia circolare**

1. Si considera che un'attività economica dà un contributo sostanziale alla transizione verso un'economia circolare, compresi la prevenzione, il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti, se:

<sup>6</sup> REGOLAMENTO (UE) 2020/852 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088

- a) utilizza in modo più efficiente le risorse naturali, compresi i materiali a base biologica di origine sostenibile e altre materie prime, nella produzione, anche attraverso:
  - i. la riduzione dell'uso di materie prime primarie o aumentando l'uso di sottoprodotti e materie prime secondarie; o
  - ii. misure di efficienza energetica e delle risorse;
- b) aumenta la durabilità, la riparabilità, la possibilità di miglioramento o della riutilizzabilità dei prodotti, in particolare nelle attività di progettazione e di fabbricazione;
- c) aumenta la riciclabilità dei prodotti, compresa la riciclabilità dei singoli materiali ivi contenuti, anche sostituendo o riducendo l'impiego di prodotti e materiali non riciclabili, in particolare nelle attività di progettazione e di fabbricazione;
- d) riduce in misura sostanziale il contenuto di sostanze pericolose e sostituisce le sostanze estremamente preoccupanti in materiali e prodotti in tutto il ciclo di vita, in linea con gli obiettivi indicati nel diritto dell'Unione, anche rimpiazzando tali sostanze con alternative più sicure e assicurando la tracciabilità dei prodotti;
- e) prolunga l'uso dei prodotti, anche attraverso il riutilizzo, la progettazione per la longevità, il cambio di destinazione, lo smontaggio, la rifabbricazione, la possibilità di miglioramento e la riparazione, e la condivisione dei prodotti;
- f) aumenta l'uso di materie prime secondarie e il miglioramento della loro qualità, anche attraverso un riciclaggio di alta qualità dei rifiuti;
- g) previene o riduce la produzione di rifiuti, anche la produzione di rifiuti derivante dall'estrazione di minerali e dalla costruzione e demolizione di edifici;
- h) aumenta la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti;
- i) potenzia lo sviluppo delle infrastrutture di gestione dei rifiuti necessarie per la prevenzione, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio, garantendo al contempo che i materiali di recupero siano riciclati nella produzione come apporto di materie prime secondarie di elevata qualità, evitando così il downcycling;
- j) riduce al minimo l'incenerimento dei rifiuti ed evita lo smaltimento dei rifiuti, compresa la messa in discarica, conformemente ai principi della gerarchia dei rifiuti;
- k) evita e riduce la dispersione di rifiuti.

Per quanto riguarda l'applicazione del principio si rinvia alla "GUIDA OPERATIVA PER IL RISPETTO DEL PRINCIPIO DI NON ARRECARRE DANNO SIGNIFICATIVO ALL'AMBIENTE"<sup>7</sup>. La guida si compone di:

- una **mappatura** delle misure del PNRR, che ha la funzione di associare ad ogni misura le attività economiche che verranno svolte per la realizzazione degli interventi;

<sup>7</sup> <https://italiadomani.gov.it/Interventi/dnsh.html>

- **schede tecniche** relative a ciascun settore di intervento (per es., costruzione di nuovi edifici, fotovoltaico, ciclabili), la cui funzione è quella di fornire, alle Amministrazioni titolari delle misure PNRR e ai soggetti attuatori, una sintesi delle informazioni operative e normative che identificano i requisiti tassonomici, ossia i vincoli DNSH, e nelle quali sono riportati i riferimenti normativi, i vincoli DNSH e i possibili elementi di verifica;
- **check list di verifica e controllo** per ciascun settore di intervento, che riassumono in modo molto sintetico i principali elementi di verifica richiesti nella corrispondente scheda tecnica.