REGIONE PUGLIA

PIANO REGIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI

A.1. SEZIONE CONOSCITIVA: RIFIUTI URBANI E RIFIUTI DEL LORO TRATTAMENTO

1 Inquadramento normativo

PREMESSA

1.Normativa dell'Unione Europea.

1.1.I programmi di azione per l'ambiente.

1.2 Interventi in materia di Economia Circolare: "Piano d'azione dell'Unione Europea per l'Economia Circolare" e "Pacchetto sull'Economia Circolare".

1.2.1 Strumenti di adeguamento all'ordinamento dell'Unione Europea in tema di Economia Circolare.

1.2.2. I decreti legislativi recanti l'attuazione delle quattro Direttive UE del "pacchetto economia circolare".

2.La gestione integrata dei rifiuti. I servizi pubblici.

2.1.La nozione di servizio pubblico.

2.2.La gestione dei servizi pubblici nell'ordinamento europeo.

2.3.Brevi cenni sulla disciplina normativa dei servizi pubblici e la sua evoluzione dalla Legge n. 103/1903 alla L. n. 142/1990.

2.4.La disciplina dei servizi pubblici locali recata dal T.U.E.L. - D. Lgs. n. 267/2000.

2.5.L'intervento critico della Commissione Europea.

2.6.L'intervento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e l'emanazione della L. n. 133/2008.

2.7.Il referendum popolare del 12-13 Giugno 2011 e l'abrogazione dell'art. 23-*bis* della L. n. 133/2008.

2.8.L'emanazione dell'art. 4 del D.L. n. 138/2011 e dell'art. 25, D.L. n. 1/2012.

2.9.La dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 4 del D.L. n. 138/2011.

2.10.La normativa vigente: dal D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 alla Legge "Del Rio" - L. n. 56/2014.

2.11.La normativa regionale in materia di servizi pubblici locali con particolare riferimento alla gestione dei rifiuti.

3.Altre disposizioni rilevanti del D. Lgs. n.152/2006 e le competenze di Stato, Regioni, Province e Comuni.

3.1.Competenze dello Stato.

3.2.Competenze delle Regioni.

3.3.Competenze delle Province.

3.4.Competenze dei Comuni.

4.Normativa speciale d'interesse.

4.1.Decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 2003, n. 254 - I rifiuti sanitari.

4.2. D.M. 29 luglio 2004, n.248 – Regolamento relativo alla determinazione e disciplina delle attività di recupero dei prodotti e beni di amianto e contenenti amianto.

4.3 Rifiuti di plastica: iniziative europee, nazionali e regionali.

4.4 Fanghi di depurazione: normativa europea, nazionale e regionale.

4.5 Rifiuti da pile e accumulatori ed apparecchiature elettriche ed elettroniche: il quadro normativo.

4.6 La normativa in materia di "End of Waste".

4.7 Spreco alimentare.

5.La tariffa per la gestione dei rifiuti urbani.

5.1 Le competenze dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) nel settore dei rifiuti urbani.

5.2.L'ecotassa.

PREMESSA

Il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani (PRGRU) costituisce documento di pianificazione settoriale in materia di gestione dei rifiuti la cui approvazione compete alla Regione Puglia e rientra nelle tipologie di piani e programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale.

L'aggiornamento del PRGRU - approvato con Delibera di Consiglio Regionale n. 204 dell'8 ottobre 2013-, in attuazione dell'art. 199, comma 10° del D. lgs. n.152/2006 è finalizzato ad assumere alla base dei principi ispiratori della pianificazione regionale in materia di rifiuti i principi dell'economia circolare come espressi nella comunicazione COM (2015) 614 del 2 dicembre 2015 della Commissione Europea.

Le più recenti modifiche introdotte al testo unico ambientale pongono l'accento sulla riduzione della produzione di rifiuti organici e degli impatti sull'ambiente derivanti dalla gestione degli stessi, sulla promozione del riciclaggio di alta qualità, sull'obbligo di realizzazione della raccolta differenziata almeno per la carta, metalli, plastica e vetro, ove possibile legno, tessili entro il 1 gennaio 2022; rifiuti organici; imballaggi, rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori, rifiuti ingombranti ivi compresi materassi e mobili, al fine di ridurre il quantitativo di rifiuti da smaltire in discarica.

1.Normativa dell'Unione Europea.

Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.

Il quadro normativo di derivazione comunitaria pone a monte la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio UE n. 2008/98/CE del 19 novembre 2008, il cui allegato II è stato modificato di recente dalla Direttiva UE 2015/1127 della Commissione, del 10 luglio 2015.

Gli artt. 28 e 29, così come modificati dalla Direttiva 2018/851/UE, introducono, rispettivamente, i Piani di gestione dei rifiuti e i Programmi di prevenzione dei rifiuti, da adottare da parte degli Stati membri.

L'art. 28 prevede che gli Stati membri predispongano i piani di gestione dei rifiuti, a copertura dell'intero territorio geografico.

I piani in discorso devono analizzare lo stato della gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico di riferimento, nonché le misure da adottare per migliorare la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti in modo corretto dal punto vista ambientale, oltre a valutare il modo in cui i piani contribuiranno all'attuazione degli obiettivi e delle disposizioni della direttiva.

I Piani di gestione dei rifiuti devono contenere almeno i seguenti elementi:

a) individuazione di tipo, quantità e fonte dei rifiuti prodotti all'interno del territorio, indicazione dei rifiuti che saranno prevedibilmente spediti da o verso il territorio nazionale e valutazione dell'evoluzione futura dei flussi di rifiuti;
b) grandi impianti esistenti di smaltimento e recupero, inclusi eventuali sistemi speciali per oli usati, rifiuti pericolosi, rifiuti contenenti quantità importanti di materie prime critiche o flussi di rifiuti disciplinati da una normativa unionale specifica;
c) una valutazione della necessità di chiudere impianti per i rifiuti esistenti e di ulteriori infrastrutture impiantistiche per i rifiuti ai sensi dell'articolo 16.
   Gli Stati membri provvedono affinché sia effettuata una valutazione degli investimenti e di altri mezzi finanziari, anche per le autorità locali, necessari per soddisfare tali esigenze. Tale valutazione è inserita nei pertinenti piani di gestione dei rifiuti.

c-bis) informazioni sulle misure volte a conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 5, paragrafo 3-bis), della Direttiva 1999/31/Ce o in altri documenti strategici che coprano l'intero territorio dello Stato membro interessato;

c-ter) una valutazione dei sistemi di raccolta dei rifiuti esistenti, fra cui la copertura materiale e territoriale della raccolta differenziata e misure volte a migliorarne il funzionamento, delle eventuali deroghe concesse a norma dell'articolo 10, paragrafo 3, e della necessità di nuovi sistemi di raccolta;

d) informazioni sufficienti sui criteri di riferimento per l'individuazione dei siti e la capacità dei futuri impianti di smaltimento o dei grandi impianti di recupero, se necessario;

e) politiche generali di gestione dei rifiuti, incluse tecnologie e metodi di gestione pianificata dei rifiuti, o altre politiche per i rifiuti che pongono problemi particolari di gestione;
f) misure per contrastare e prevenire tutte le forme di dispersione di rifiuti e per rimuovere tutti i tipi di rifiuti dispersi;
g) idonei indicatori e obiettivi qualitativi o quantitativi, anche per quanto riguarda la quantità di rifiuti prodotti e il relativo trattamento nonché i rifiuti urbani che sono smaltiti o sottoposti a recupero di energia.

I Piani di gestione dei rifiuti devono infine conformarsi alle prescrizioni in materia di pianificazione di cui all'articolo 14 della Direttiva 94/62/CE, agli obiettivi di cui all'articolo 11, paragrafi 2 e 3, della Direttiva in parola e alle prescrizioni di cui all'articolo 5 della Direttiva 1999/31/CE e, ai fini della prevenzione della dispersione di rifiuti, alle prescrizioni di cui all'articolo 13 della Direttiva 2008/56/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio e all'articolo 11 della Direttiva 2000/60/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio.
La Direttiva 98/2008/CE è stata recepita nell'ordinamento italiano con il D. Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, di modifica della Parte IV del D. Lgs. 3 aprile 2006, n.152.
La Direttiva quadro del 2008, all'art.3, comma 1°, n.1) definisce rifiuto "*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi*".
Da ultimo, la **Decisione della Commissione** del 18 dicembre 2014, la quale modifica la Decisione 2000/532/CE relativa all'elenco dei rifiuti, ai sensi della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, applicabile dal 1 giugno 2015, ha approvato un nuovo elenco europeo dei rifiuti.
Per espressa disposizione della Direttiva (art. 6) alcuni rifiuti specifici cessano di possedere tale qualità quando sono sottoposti ad operazioni di riciclaggio o di recupero di altro tipo e le sostanze e gli oggetti ottenuti soddisfano criteri specifici elaborati dall'Ue, conformemente alle seguenti condizioni:

a) la sostanza o l'oggetto è destinata/o a essere utilizzata/o 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.

Quanto al concetto di sottoprodotto, la cui definizione è fornita dall'art. 5 della Direttiva 2008/98/CE, si intende una sostanza od oggetto derivante da un processo di produzione il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto, ma soltanto a condizione che soddisfi le seguenti condizioni:

a) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà ulteriormente utilizzata/o;
b) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzata/o direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
c) la sostanza o l'oggetto è prodotta/o come parte integrante di un processo di produzione;
d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute umana e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.

Alla data di formazione del presente aggiornamento sono stati emanati dall'Unione Europea i seguenti atti:
- **Regolamento del Consiglio UE 31 marzo 2011, n. 333/2011/UE** recante i criteri che determinano quando alcuni tipi di rottami metallici cessano di essere considerati rifiuti;
- **Regolamento del Consiglio UE 10 dicembre 2012, n. 1179/2012/UE** recante i criteri che determinano quando i rottami di vetro cessano di essere considerati rifiuti;
- **Regolamento del Consiglio UE 25 giugno 2013, n. 715/2013/UE** recante i criteri che determinano quando i rottami di rame cessano di essere considerati rifiuti.

Nella Direttiva quadro è sancito, inoltre, l'impiego del sottoprodotto in altro processo esterno, in conformità con la giurisprudenza della Corte di giustizia secondo cui "*non costituisce rifiuto il bene che sia utilizzato anche in altre industrie*…".

All'articolo 4 della Direttiva è espresso un principio fondamentale in materia di rifiuti qual è quello di "*gerarchia dei rifiuti*", definita nei termini di ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti. La gerarchia si articola in azioni di prevenzione, riutilizzo, riciclaggio, recupero energetico e smaltimento in discarica.
Ulteriore principio essenziale in materia, il principio "*chi inquina paga*" è uno degli elementi fondanti le politiche comunitarie in materia ambientale, come sancito dall'articolo 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (ex art. 174 del TCE). Coloro i quali sono all'origine di fenomeni di inquinamento o, in senso più ampio, di danni causati all'ambiente, devono farsi carico dei costi necessari ad evitare o riparare l'inquinamento o il danno. In linea con tale principio, all'art. 14 della Direttiva è enucleato il concetto di responsabilità estesa del produttore (inteso come qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti), dei detentori del momento o dei detentori precedenti dei rifiuti. Gli Stati membri possono decidere che i costi della gestione dei rifiuti siano sostenuti parzialmente o interamente dal produttore del prodotto origine dei rifiuti e che i distributori di tale prodotto possano contribuire alla copertura dei costi. Gli Stati membri, inoltre, possono adottare misure legislative o non legislative che includano l'accettazione dei prodotti restituiti e dei rifiuti che restano dopo l'utilizzo di tali prodotti, nonché la successiva gestione dei rifiuti e la responsabilità finanziaria per tali attività, nonché misure appropriate per incoraggiare una progettazione dei prodotti volta a ridurre i loro impatti ambientali e misure che incoraggino lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti adatti all'uso multiplo. Ai sensi dell'articolo 11 della Direttiva, gli Stati membri devono adottare misure necessarie per promuovere il riutilizzo dei prodotti e misure di preparazione per le attività di riutilizzo, favorendo la costituzione e il sostegno di reti di riutilizzo e di riparazione, l'uso di strumenti economici, di criteri in materia di appalti, di obiettivi quantitativi o di altre misure.
Gli Stati membri devono inoltre adottare misure intese a promuovere il riciclaggio di alta qualità e a tal fine implementano la raccolta differenziata dei rifiuti, ove sia fattibile sul piano tecnico, ambientale ed economico e al fine di soddisfare i necessari criteri qualitativi per i settori di riciclaggio pertinenti.
La Direttiva ha previsto che gli Stati membri istituiscano la raccolta differenziata almeno per i rifiuti di carta, metalli, plastica e vetro.
In particolare, gli Stati membri devono adottare le misure necessarie a conseguire i seguenti obiettivi:

a) entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali, come minimo, 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% 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 colmatazione 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.

Per quanto attiene i rifiuti organici, definiti quali i rifiuti biodegradabili di giardini e parchi, rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, uffici, ristoranti, attività all'ingrosso, mense, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio e rifiuti equiparabili prodotti dall'industria alimentare raccolti in modo differenziato, gli Stati membri adottano specifiche misure volte a:

a) incoraggiare il riciclaggio, ivi compreso il compostaggio e la digestione, dei rifiuti organici, in modo da rispettare un livello elevato di protezione dell'ambiente e che dia luogo a un output che soddisfi pertinenti standard di elevata qualità;
b) incoraggiare il compostaggio domestico;
c) promuovere l'utilizzo dei materiali ottenuti dai rifiuti organici.

Successivamente, con Decisione 18 novembre 2011, n. 2011/753/UE, la Commissione Europea ha stabilito le modalità di calcolo per verificare e controllare il rispetto degli obiettivi di riciclaggio, pur lasciando agli Stati membri una certa flessibilità nell'individuare l'opzione di calcolo più adeguata alla realtà nazionale considerata.
La Decisione in particolare stabilisce che:

- in caso di raccolta differenziata dei rifiuti o se la produzione di un impianto di selezione è sottoposta a processi di riciclaggio o altra forma di recupero di materiale senza perdite significative, il peso dei rifiuti può essere considerato equivalente al peso dei rifiuti preparati per essere riutilizzati, riciclati o sottoposti ad altra forma di recupero di materiale;
- la quantità di rifiuti preparati per essere riutilizzati è inclusa nella quantità di rifiuti riciclati e non è comunicata separatamente;
- i rifiuti che sono inviati in un altro Stato membro per essere preparati a essere riutilizzati, riciclati o sottoposti a un'altra forma di recupero di materiale possono essere contabilizzati esclusivamente in relazione agli obiettivi dello Stato membro in cui sono stati raccolti;
- i rifiuti esportati fuori dell'Unione per essere preparati a essere riutilizzati, riciclati o sottoposti a un'altra forma di recupero di materiale sono contabilizzati come preparati a essere riutilizzati, riciclati o sottoposti a un'altra forma di recupero soltanto in presenza di prove attendibili attestanti che l'invio è conforme alle disposizioni del Regolamento (Ce) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio;
- se il calcolo degli obiettivi è applicato al trattamento aerobico o anaerobico dei rifiuti biodegradabili, la quantità di rifiuti sottoposti al trattamento aerobico o anaerobico può essere contabilizzata come riciclata se il trattamento produce compost o digestato che eventualmente previo ulteriore trattamento, è utilizzato come prodotto, sostanza o materiale riciclato per il trattamento in ambiente terrestre a beneficio dell'agricoltura o dell'ecologia.

Sempre la **Decisione 2011/753/CE** individua quattro metodologie di calcolo per valutare il raggiungimento degli obiettivi di preparazione per il riutilizzo/riciclaggio di cui all'articolo 11 della Direttiva.
Gli Stati membri applicano l'obiettivo a una delle operazioni seguenti:

a) la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti domestici costituiti da carta, metalli, plastica e vetro;
b) la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti domestici costituiti da carta, metalli, plastica e vetro e di altri tipi di rifiuti domestici o di rifiuti simili di altra origine;
c) la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti domestici;
d) la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti urbani.

L'obiettivo si applica alla quantità totale di rifiuti dei flussi di rifiuti inerenti all'opzione scelta dallo Stato membro. Gli Stati membri dovranno applicare la metodologia di calcolo della decisione 2011/753/CE corrispondente all'opzione prescelta.
Dal lato della dotazione infrastrutturale, la Direttiva 98/2008/CE dispone che gli Stati membri debbano adottare misure appropriate per la creazione di una rete integrata di impianti di smaltimento dei rifiuti e di impianti per il recupero dei rifiuti urbani non differenziati, provenienti dalla raccolta domestica, inclusi i casi in cui detta raccolta comprenda rifiuti che provengono da altri produttori.
La rete è organizzata in maniera da consentire alle comunità nel loro insieme di raggiungere l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti, nonché nel recupero dei rifiuti urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica, anche in considerazione del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti. La rete deve permettere lo smaltimento dei rifiuti o il recupero dei rifiuti urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica, in uno degli impianti appropriati più prossimi (c.d. principio di prossimità).

Per quanto inerisce, infine, agli strumenti di pianificazione, la Direttiva prevede, all'art. 28 che gli Stati membri provvedano affinché le rispettive autorità competenti predispongano uno o più piani di gestione dei rifiuti. Tali piani devono comprendere:

- un'analisi della situazione della gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico interessato;
- le misure da adottare per migliorare una preparazione per il riutilizzo, un riciclaggio, un recupero e uno smaltimento dei rifiuti corretti dal punto di vista ambientale;
- una valutazione del modo in cui i piani contribuiranno all'attuazione degli obiettivi e delle disposizioni della medesima Direttiva.

Come detto, all'art. 29 la Direttiva introduce l'obbligo per gli Stati membri di elaborare programmi di prevenzione dei rifiuti incentrati sui principali impatti ambientali e basati sulla considerazione dell'intero ciclo di vita dei prodotti e dei materiali.
La Direttiva stabilisce che gli Stati membri adottino programmi di prevenzione dei rifiuti fissando specifici obiettivi. Lo scopo di tali obiettivi e misure è di dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti.
Per "prevenzione" la Direttiva intende le misure adottate prima che una sostanza, un materiale o un prodotto diventino un rifiuto e che quindi sono in grado di ridurre:

a) la quantità dei rifiuti (anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita);
b) gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e la salute umana;
c) il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti.

I programmi di prevenzione sono integrati nei piani di gestione o in altri programmi di politica ambientale o costituiscono programmi a sé stanti, e loro fine precipuo è dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti, oltre ad individuare i traguardi e gli indicatori qualitativi o quantitativi.
Gli Stati membri provvedono affinché i piani di gestione e i programmi di prevenzione dei rifiuti siano valutati ogni sei anni e, se opportuno, riesaminati.
Nel 2012 la Commissione Europea ha pubblicato il documento "*Preparing a waste prevention programme*", nel quale si riconosce innanzitutto il carattere trasversale del tema della prevenzione e, quindi, la sua necessità di trovare spazio nelle politiche afferenti a settori diversi quali I'industria, I'agricoltura, il commercio, i trasporti, Ie infrastrutture ecc.. É riconosciuta, cioè, la necessità di creare un' «integrazione orizzontale» tra politiche di settori diversi, e un' «integrazione verticale» sia tra i livelli dell'amministrazione (sovranazionale, nazionale, regionale e locale) che tra Ie fasi del ciclo di vita dei prodotti: progettazione, estrazione delle risorse, produzione, distribuzione, consumo e gestione del rifiuto.
Quanto al tema degli sprechi alimentari, il documento "*Guidelines on the preparation of food waste prevention programmes*" muove dai preoccupanti dati sulla crescita della produzione dei rifiuti alimentari che si registra in Europa e il conseguente impatto ambientale e richiama la necessità di riduzione sensibile di questo flusso di rifiuti sottolineandone i benefici economici, ambientali e sociali.
A livello metodologico evidenzia innanzitutto la necessità di generare un cambiamento nei comportamenti di tutti i soggetti interessati e di adottare iniziative specifiche per ogni settore in cui si producono rifiuti alimentari (la manifattura, la distribuzione e la vendita, i servizi come ristoranti, catering, alberghi, caffè), i luoghi di lavoro, le istituzioni, gli ospedali e le abitazioni. Particolare attenzione viene data alla necessità di fissare degli obiettivi (prima per ciascun settore poi, in un secondo momento, a livello nazionale) e un calendario specifico per ogni misura, con le varie tappe da rispettare, le risorse allocate e i soggetti coinvolti. Propedeutico a tale iniziativa è però la fissazione di una chiara ed univoca definizione di "*food waste*".

1.1.I programmi di azione per l'ambiente.

Con **Decisione n. 1600/2002/CE del 22 luglio 2002** del Parlamento europeo e del Consiglio è stato istituito il Sesto programma di azione per l'ambiente, il quale si ispira al Quinto programma di azione per l'ambiente e copre il periodo compreso tra il 22 luglio 2002 e il 21 luglio 2012.

La valutazione finale del 6° PAA ha concluso che il programma ha recato benefici all'ambiente e ha delineato un orientamento strategico generale per la politica ambientale.
Tuttavia, nonostante questi risultati positivi, persistono tendenze non sostenibili nei quattro settori prioritari indicati nel 6° PAA:

1. cambiamenti climatici;
2. natura e biodiversità;
3. ambiente, salute e qualità della vita;
4. risorse naturali e rifiuti.

In quest'ultimo settore, in particolare, solo per l'anno 2011 è stato acclarato che la produzione pro capite di rifiuti urbani in tutta l'Unione è stata in media di 503 kg. In media solo il 40% dei rifiuti solidi è preparato per il riutilizzo o riciclato, mentre alcuni Stati membri raggiungono un tasso del 70%, a dimostrazione che i rifiuti possono divenire a lungo termine una risorsa fondamentale nell'Unione.

Con **Decisione n. 1386/2013/UE del 20.11.2013** il Parlamento Europeo ed il Consiglio dell'Unione Europea hanno adottato il Settimo programma generale di azione per l'ambiente dell'Unione (7° PAA) per il periodo fino al 31 dicembre 2020, finalizzato, tra l'altro, al raggiungimento dei seguenti nove obiettivi prioritari:

1) proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione;
2) trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva;
3) proteggere i cittadini dell'Unione da pressioni legate all'ambiente e da rischi per la salute e il benessere;
4) sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione dell'Unione in materia di ambiente migliorandone l'attuazione;
5) migliorare le basi di conoscenza e le basi scientifiche della politica ambientale dell'Unione;
6) garantire investimenti a sostegno delle politiche in materia di ambiente e clima e tener conto delle esternalità ambientali;
7) migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche;
8) migliorare la sostenibilità delle città dell'Unione;
9) aumentare l'efficacia dell'azione unionale nell'affrontare le sfide ambientali e climatiche a livello internazionale.

Il programma identifica tre aree prioritarie in cui è necessario agire con più decisione per proteggere la natura e rafforzare la resilienza ecologica, promuovere una crescita a basse emissioni di carbonio ed efficiente nell'impiego delle risorse e ridurre le minacce per la salute e il benessere dei cittadini legate all'inquinamento, alle sostanze chimiche e agli effetti dei cambiamenti climatici.
La prima area di azione è correlata al "*capitale naturale*" (dal suolo fertile alle acque dolci di buona qualità, dai terreni e mari produttivi all'aria pura) e alla biodiversità che lo sostiene. Il capitale naturale comprende servizi essenziali, quali l'impollinazione, la protezione dalle inondazioni e la regolazione del clima.
L'Unione si è prefissata gli obiettivi di arginare la perdita di biodiversità e raggiungere il buono stato delle acque e dell'ambiente marino europei. Inoltre, ha messo in atto le misure necessarie a centrare tali obiettivi, adottando testi giuridicamente vincolanti, quali la Direttiva quadro sulle acque, la Direttiva sulla qualità dell'aria, la Direttiva Habitat e la Direttiva Uccelli, e garantendo sostegno tecnico ed economico.
Tuttavia, il nostro ambiente continua a trovarsi sotto forte pressione: la perdita di biodiversità nell'UE non è stata arrestata e molti ecosistemi sono colpiti da un forte degrado, pertanto è necessario intensificare gli sforzi.
Il 7° PAA costituisce la prova dell'impegno assunto dall'UE, dalle autorità nazionali e dalle parti interessate ad accelerare la realizzazione degli obiettivi della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 e il Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee.
Nel PPA sono contemplate anche altre questioni che esigono un'azione a livello nazionale e comunitario, quali la tutela del suolo, l'uso sostenibile dei terreni e la gestione sostenibile delle risorse forestali.
La seconda area di azione riguarda le condizioni che ci aiuteranno a trasformare l'UE in un'economia a basse emissioni di carbonio ed efficiente nell'impiego delle risorse. Ciò richiede:

- la piena attuazione del pacchetto su clima ed energia per conseguire gli obiettivi 20-20-20 e la stipula di un accordo sui prossimi passi delle politiche sul clima dopo il 2020; sostanziali miglioramenti della performance ambientale dei prodotti nel corso del loro intero ciclo di vita;
- la riduzione dell'impatto ambientale dei consumi, ivi compresi la riduzione dei rifiuti alimentari e l'uso sostenibile della biomassa;
- la trasformazione dei rifiuti in una risorsa, favorendo la prevenzione, il riutilizzo e il riciclaggio e rinunciando a metodi inefficienti e nocivi, come le discariche. Lo stress idrico è un problema che interessa sempre più regioni europee, anche a causa dei cambiamenti climatici.

La terza area di azione si riferisce alle minacce alla salute e al benessere dei cittadini europei, come l'inquinamento dell'acqua e dell'aria, i livelli eccessivi di rumore e le sostanze chimiche tossiche. L'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) stima che i fattori di stress per l'ambiente siano responsabili del 15-20% delle morti in Europa. A livello comunitario sono già stati adottati standard elevati per la qualità dell'aria, ma in molte città l'inquinamento atmosferico rimane al di sopra dei limiti accettabili.
Il PAA elenca una serie di impegni volti a migliorare l'attuazione della legislazione comunitaria esistente e a conseguire ulteriori riduzioni nei livelli di inquinamento atmosferico e acustico. Inoltre, garantisce l'individuazione di azioni a lungo termine nell'ottica di conseguire l'obiettivo di un ambiente non tossico e si propone di affrontare i rischi derivanti dall'uso delle sostanze chimiche nei prodotti e nelle miscele di sostanze chimiche, soprattutto di quelle che interferiscono con il sistema endocrino.
Parallelamente, la creazione di un quadro di riferimento, insieme a un livello più elevato di investimenti in conoscenze, sarà tesa ad incoraggiare l'innovazione e l'elaborazione di soluzioni più sostenibili.

Il 14 ottobre 2020 la Commissione europea ha adottato una proposta di decisione relativa all'**8° Programma d'azione per l'ambiente** (2021-2030), che sostituisce il 7° Programma scaduto il 31 dicembre 2020.
Il nuovo PAA ha l'obiettivo di accelerare la transizione giusta e inclusiva dell'Unione verso un'economia climaticamente neutra entro il 2050, efficiente sotto il profilo delle risorse pulita e circolare, nonché conseguire gli obiettivi ambientali dell'Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, sostenendo appieno la strategia delineata dal Green Deal europeo.
Esso include per la prima volta anche un quadro di monitoraggio, misurazione e comunicazione per misurare i progressi verso tali obiettivi.
L'8° PAA si articola in sei obiettivi tematici prioritari:

1) ridurre in modo irreversibile e graduale le emissioni di gas a effetto serra e aumentare l'assorbimento da pozzi naturali e di altro tipo al fine di realizzare l'obiettivo di riduzione delle emissioni per il 2030 e conseguire la neutralità climatica entro il 2050;
2) fare costanti progressi nella capacità di adattamento, nel consolidamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici;
3) progredire verso un modello di crescita rigenerativo che restituisca al pianeta più di quanto prenda, dissociando la crescita economica dall'uso delle risorse e dal degrado ambientale e accelerando la transizione a un'economia circolare;
4) perseguire l'obiettivo "inquinamento zero" per un ambiente privo di sostanze tossiche e proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi ambientali e dagli effetti connessi;
5) proteggere, preservare e ripristinare la biodiversità e rafforzare il capitale naturale – in particolare l'aria, l'acqua, il suolo e le foreste, le acque dolci, le zone umide e gli ecosistemi marini;
6) promuovere la sostenibilità ambientale e ridurre le principali pressioni ambientali e climatiche connesse alla produzione e al consumo, in particolare nei settori dell'energia, dello sviluppo industriale, dell'edilizia e delle infrastrutture, della mobilità e del sistema alimentare.

1.2. Interventi in materia di Economia Circolare: "*Piano d'azione dell'Unione Europea per l'Economia Circolare" e "Pacchetto sull'Economia Circolare*".

La transizione verso un'economia efficiente nell'uso delle risorse, a basse emissioni di carbonio e resiliente ai cambiamenti climatici, costituisce la rinnovata sfida a livello mondiale per raggiungere una crescita sostenibile ed inclusiva.

A differenza del sistema definito lineare, che parte dalla materia e arriva al rifiuto, l'economia circolare è un'economia in cui i prodotti di oggi sono le risorse di domani, in cui il valore dei materiali viene il più possibile mantenuto o recuperato, in cui c'è una minimizzazione degli scarti e degli impatti sull'ambiente.
La *circular economy*, dunque, è un'economia progettata per "auto-rigenerarsi": i materiali di origine biologica sono destinati a rientrare nella biosfera, e i materiali di origine tecnica sono progettati per circolare all'interno di un flusso che prevede la minima perdita di qualità; l'economia circolare mira a basarsi su fonti energetiche di tipo rinnovabile, a minimizzare, tracciare ed eliminare l'uso di sostanze chimiche tossiche, e ad eliminare le produzioni di rifiuti e sprechi, mediante un'attenta progettazione.
Nel luglio 2014 la Commissione Europea ha pubblicato la Comunicazione [COM(2014) 398 final] "*Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*", al fine di istituire un quadro strategico favorevole, comune e coerente a livello europeo, per promuovere l'economia circolare.
Con la suddetta Comunicazione la Commissione, al fine di incrementare i benefici economici, sociali ed ambientali derivanti da una migliore gestione dei rifiuti urbani, ha proposto di:

- aumentare la percentuale di rifiuti urbani riutilizzati e riciclati portandola almeno a 70% entro il 2030;
- aumentare la percentuale di rifiuti di imballaggio riciclati portandola a 80% entro il 2030, con obiettivi intermedi di 60% entro il 2020 e 70% entro il 2025, con obiettivi per determinati materiali;
- vietare il collocamento in discarica dei rifiuti riciclabili di plastica, metallo, vetro, carta e 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 di qualità, anche valutando l'opportunità di introdurre criteri di fine vita per determinati materiali;
- precisare il metodo di calcolo da applicare ai materiali riciclati per garantire un riciclaggio di qualità.

Inoltre, la Comunicazione in parola ha affrontato le problematiche connesse a determinate tipologie di rifiuti, ed in particolare la Commissione:

- ha proposto di cercare di ridurre i rifiuti marini del 30% entro il 2020, per i dieci tipi di rifiuti che più comunemente inquinano le spiagge, nonché per le attrezzature da pesca abbandonate in mare, e adattare le priorità in funzione delle quattro regioni marine dell'UE (il Mediterraneo, il Mar Nero e il Mar Baltico e l'Oceano Atlantico settentrionale che include anche il Mare del Nord);
- ha prospettato l'adozione di misure volte a stimolare i mercati dei materiali riciclati ricavati dai rifiuti di costruzione e demolizione e ha inteso introdurre, a livello di UE, un quadro comune di valutazione delle prestazioni ambientali degli edifici;
- ha proposto che gli Stati membri elaborino strategie nazionali di prevenzione dei rifiuti alimentari impegnandosi a garantire una riduzione almeno del 30% entro il 2025 dei rifiuti alimentari;
- ha previsto di mettere a punto un valido sistema di registrazione almeno dei rifiuti pericolosi in tutti gli Stati membri; parallelamente alle proposte di ridurre l'uso di borse di plastica leggere, ha proposto di vietare entro il 2025 il collocamento in discarica della plastica;
- ha proposto che gli Stati membri includano nei piani nazionali di gestione dei rifiuti misure relative alla raccolta ed al riciclaggio dei rifiuti contenenti quantità significative di materie prime essenziali;
- ha ponderato lo sviluppo di un quadro strategico per il fosforo, allo scopo di incoraggiarne il riciclaggio, migliorare le condizioni del mercato e integrare l'uso sostenibile di questa sostanza nella legislazione unionale in materia di fertilizzanti, prodotti alimentari, acqua e rifiuti.

Nel dicembre 2015 la Commissione Europea, con la Comunicazione [COM(2015) 614 final] recante "*L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione Europea per l'economia circolare*", ha adottato un nuovo ed ambizioso pacchetto di misure sull'economia circolare in cui ha analizzato l'interdipendenza di tutti i processi della catena del valore: dall'estrazione delle materie prime alla progettazione dei prodotti, dalla produzione alla distribuzione, dal consumo al riuso ed al riciclo dei materiali.
Il Piano, che ha previsto 54 azioni, rappresenta l'architrave per uno sviluppo economico sostenibile e caratterizzato da sempre più scarsi rilasci di anidride carbonica, ma, al tempo stesso, efficiente (nell'uso

delle risorse) e competitivo, in grado di attivare un processo del quale dovranno essere protagonisti i consumatori, le imprese, e le autorità locali, regionali e nazionali, col fattivo sostegno dell'Unione Europea.
Il Piano in parola ha introdotto azioni specifiche per alcuni settori o flussi di materiali, come la plastica, i rifiuti alimentari, le materie prime critiche, la costruzione e la demolizione, la biomassa e i bioprodotti nonché misure orizzontali in settori come l'innovazione e gli investimenti, ed in particolare:

1. sulle plastiche, è stata evidenziata la necessità di un'azione strategica estesa a tutta la catena del valore del settore, allo scopo di favorire la prevenzione e il riciclo dei rifiuti, riducendo il ricorso allo smaltimento in discarica o per incenerimento, nonché la dispersione nell'ambiente, con tutte le problematiche connesse, non da ultimo l'inquinamento dei mari (*marine litter*);
2. sui rifiuti alimentari, è stata rilevata la necessità di definire una metodologia di misurazione delle quantità dei rifiuti alimentari effettivamente generati lungo tutta la catena del valore (produzione, distribuzione, conservazione, consumo), al fine di impostare piani di monitoraggio e successive azioni mirate al conseguimento di obiettivi di riduzione. In proposito, è stato annunciato il lancio di una piattaforma dedicata allo spreco alimentare per raccogliere buone pratiche e innovazioni funzionali a tale obiettivo;
3. in merito alle materie prime critiche all'economia dell'Unione, ossia materie prime per le quali l'Europa è fortemente dipendente dall'importazione, è stata sottolineata la necessità di intervenire per favorirne il recupero dai prodotti a fine vita attraverso la revisione degli obiettivi vincolanti in materia di rifiuti, e in particolare di quelli delle apparecchiature elettriche ed elettroniche (di seguito RAEE), nonché promuovendo l'eco-design e favorendo lo scambio di informazioni tra fabbricanti e imprese di riciclaggio, introducendo specifiche norme per il riciclo di qualità e promuovendo il potenziale delle materie prime riciclate presso gli operatori;
4. per quel che riguarda i rifiuti da costruzione e demolizione è stata riconosciuta la necessità di migliorare la gestione complessiva di questo flusso di rifiuti, attraverso una corretta identificazione e raccolta separata per tipologia, e di promuovere la diffusione di buone pratiche di riciclaggio nonchè lo sviluppo di protocolli volontari basati su norme comuni;
5. per le biomasse e i biomateriali, sono state previste misure per incoraggiare l'uso a cascata delle risorse rinnovabili, nel rispetto della gerarchia dei rifiuti, attraverso la diffusione di orientamenti e buone pratiche, nonché un eventuale aggiornamento della strategia per la bioeconomia nel quadro dell'economia circolare.

Le quattro Direttive facenti parte del "*Pacchetto Economia Circolare*" mirano a ridurre la produzione di rifiuti e, ove ciò non sia possibile, ad aumentare in modo sostanziale il riciclaggio dei rifiuti urbani e dei rifiuti d'imballaggio; questi interventi sono tesi a ridurre gradualmente la pratica della discarica e promuovere l'uso di strumenti economici, come i regimi di responsabilità estesa del produttore (di seguito EPR). La nuova legislazione rafforza la "gerarchia dei rifiuti", imponendo agli Stati membri l'adozione di misure specifiche che diano priorità alla prevenzione, al riutilizzo e al riciclaggio rispetto allo smaltimento in discarica e all'incenerimento, facendo così diventare realtà l'economia circolare. In particolare:

- **la Direttiva n. 2018/849/Ue** "*che modifica le Direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche*" ha introdotto il dovere per gli Stati membri di adottare «i provvedimenti necessari affinché le autorità competenti riconoscano reciprocamente e accettino i certificati di rottamazione emessi in altri Stati membri», e anche in questo caso, per pile, accumulatori e RAEE, gli Stati membri «possono utilizzare strumenti economici e altre misure per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti»;
- **la Direttiva n. 2018/850/Ue** "*che modifica la Direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti*" punta a garantire una progressiva riduzione del collocamento in discarica dei rifiuti, in particolare quelli idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo; essa prevede che entro il 2035 i rifiuti urbani smaltiti in discarica dovranno essere ridotti, per costituire al massimo il 10% del totale dei rifiuti urbani prodotti;
- **la Direttiva n. 2018/851/Ue** "*che modifica la Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti*" ha stabilito misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana evitando o riducendo la produzione di

rifiuti, gli effetti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti; essa ha dettato nuove norme sulla raccolta differenziata, ampliando l'obbligo esistente di differenziare carta e cartone, vetro, metalli e plastica, al fine di migliorare la qualità delle materie prime secondarie.
In particolare la Direttiva in parola ha previsto che entro il 2023 si dovranno raccogliere separatamente i rifiuti organici ed entro il 2025 i rifiuti domestici pericolosi ed i rifiuti tessili; inoltre essa determina le percentuali di riciclaggio dei rifiuti urbani (sia domestici sia commerciali), che si riportano nella tabella che segue.

Entro il 2025	Entro il 2030	Entro il 2035
55%	60%	65%

- **la Direttiva 2018/852/Ue** "*che modifica la Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio*" ha previsto misure intese, in via prioritaria, a prevenire la produzione di rifiuti di imballaggio, a cui si affiancano, come ulteriori principi fondamentali, il riutilizzo e altre forme di recupero dei rifiuti di imballaggio e, quindi, la riduzione dello smaltimento finale di tali rifiuti.
  La Direttiva ha individuato i nuovi obiettivi di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio, ed in particolare:

	Entro il 2025	Entro il 2030
Tutti i tipi di imballaggio	65%	70%
Plastica	50%	55%
Legno	25%	30%
Metalli ferrosi	70%	80%
Alluminio	50%	60%
Vetro	70%	75%
Carta e cartone	75%	85%

Con queste misure, dunque, l'UE ha inteso avviare la transizione verso un'economia più circolare, in cui il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse è mantenuto quanto più a lungo possibile e la produzione di rifiuti è ridotta al minimo; tale transizione è indispensabile per sviluppare un'economia che sia sostenibile, rilasci poche emissioni di biossido di carbonio, utilizzi le risorse in modo efficiente e resti competitiva.

1.2.1 Strumenti di adeguamento all'ordinamento dell'Unione Europea in tema di Economia Circolare.
La legge di delegazione europea è, insieme alla legge europea, uno dei due strumenti di adeguamento all'ordinamento dell'Unione Europea introdotti dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234. La legge di delegazione europea, ai sensi dell'art. 30 della L. 234/2012, contiene le disposizioni di delega necessarie per il recepimento delle Direttive e degli altri atti dell'Unione Europea.
In particolare, con la **legge 4 ottobre 2019, n. 117** avente ad oggetto "*Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018*" è stato delegato il Governo, ai sensi dell'art. 33 della legge 234/2012 e nel rispetto dei criteri direttivi ivi indicati, a recepire 26 Direttive europee, tra le quali rientrano le quattro Direttive facenti parte del "pacchetto economia circolare", nonché ad adeguare la normativa nazionale a 12 Regolamenti europei.
Al riguardo, si richiamano gli artt. 14, 15 e 16 della legge n. 117/2019 che hanno definito i principi ed i criteri direttivi specifici per il recepimento del suddetto pacchetto "economia circolare".

In particolare, l'art. 14 ha stabilito i principi e i criteri direttivi per l'attuazione della Direttiva n. 2018/849.
Il comma 1 dell'**art. 14**, contiene, alle lettere a) - c), i principi e i criteri specifici che devono essere seguiti, per l'esercizio della delega prevista, per la revisione della normativa relativa:

a. alla gestione dei veicoli fuori uso (comma 1, lettera a)): l'intento è quello di individuare forme di promozione e di semplificazione per il riutilizzo delle componenti dei veicoli fuori uso come parti di ricambi e di introdurre sistemi di tracciabilità dei veicoli fuori uso e dei materiali derivanti dal loro trattamento nonché sistemi di tracciabilità dei veicoli che contrastino, tra l'altro, l'importazione di

veicoli di “provenienza ignota”, spesso destinati ad essere “cannibalizzati” delle parti da utilizzare come ricambio e poi abbandonati sul territorio”;

b. alla gestione dei rifiuti di pile e accumulatori (comma 1, lettera b)): al fine di riformare il sistema di gestione dei rifiuti di pile e accumulatori, si prevede di armonizzare il sistema di gestione dei rifiuti di pile e accumulatori con quello di gestione dei RAEE, valutando la possibilità di realizzare un sistema unico di gestione;
c. alla gestione dei RAEE (comma 1, lettera c)): al fine di prevenire la produzione dei rifiuti, si dispone di individuare misure di promozione e semplificazione per il riutilizzo delle AEE e dei loro componenti.

Oltre a tali criteri, durante l'esame al Senato sono stati aggiunti i seguenti ulteriori criteri:

- prevedere misure che favoriscano il ritiro, su base volontaria, ''uno contro zero'', dei piccolissimi RAEE da parte di distributori che non vendono apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE);
- disciplinare il fine vita dei pannelli fotovoltaici incentivati immessi sul mercato prima del 12 aprile 2014 (cioè prima dell’entrata in vigore del D.Lgs. n. 49/2014), anche prevedendo il coinvolgimento dei sistemi individuali e collettivi di cui agli articoli 9 e 10 del D.Lgs. 49/2014.

Il comma 2 disciplina le modalità di adozione dei decreti delegati.

L’articolo 15 prevede il recepimento della Direttiva 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31, in materia di discariche di rifiuti, specificando, in particolare, determinati princìpi e criteri direttivi da perseguire nell’esercizio della delega.

Il comma 1 prevede, nell'esercizio della delega per l'attuazione della Direttiva (UE) 2018/850, che il Governo sia tenuto a seguire i seguenti princìpi e criteri direttivi specifici:

a. riformulare il sistema dei criteri di ammissibilità in discarica dei rifiuti;
b. prevedere l’adozione di una nuova disciplina organica in tema di utilizzazione dei fanghi, anche mediante una modifica di quella attualmente vigente recata dal D.Lgs. 99/1992, che sia finalizzata a garantire il perseguimento degli obiettivi di riduzione del conferimento in discarica;
c. adeguare al progresso tecnologico i criteri di realizzazione e di chiusura delle discariche favorendo l’evoluzione verso requisiti tecnici di tipo prestazionale, al fine di perseguire l’obiettivo della direttiva di ridurre gli impatti negativi sull’ambiente derivanti dall’esercizio di tali impianti;
d. definire le modalità, i criteri generali e gli obiettivi progressivi, anche in coordinamento con le Regioni, per il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla Direttiva (UE) 2018/850 in termini di percentuali massime di rifiuti urbani conferibili in discarica.

Al comma 2 viene previsto che i decreti delegati vengano adottati:

- previa acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni e province autonome;
- su proposta del Ministro per gli affari europei e del Ministro dell’ambiente, di concerto con i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, della giustizia, dell'economia e finanze, delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo e della salute.

L’articolo 16 concerne l’attuazione della Direttiva (UE) 2018/851 e della Direttiva (UE) 2018/852 in materia, rispettivamente, di rifiuti e di imballaggi e rifiuti di imballaggio, nonché disposizioni volte a disciplinare le procedure di emanazione dei decreti delegati.

La disposizione reca una molteplicità di princìpi e criteri direttivi specifici.

Tra le modifiche approvate durante l'esame al Senato si segnala, in particolare, la completa riscrittura della lett. e) inerente alla riforma della disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto (end of waste).

I criteri specifici di delega prevedono:

a. la riforma del sistema di responsabilità estesa del produttore (EPR), in attuazione dell’art. 1 della c.d. Direttiva rifiuti (dir. 2018/851/UE) e dell’art. 1 della c.d. Direttiva imballaggi (dir. 2018/852/UE) (comma 1, lett. a));
b. la riforma del sistema di tracciabilità informatica dei rifiuti (comma 1, lett. b);
c. la riforma del sistema delle definizioni e delle classificazioni (attualmente riportate negli articoli 183, 184 e 218 del D.Lgs. 152/2006) (comma 1, lett. c));
d. la riforma del sistema tariffario (comma 1, lett. d)) al fine di incoraggiare l’applicazione della gerarchia dei rifiuti, in linea con quanto previsto dalla direttiva rifiuti, e garantire il perseguimento degli obiettivi fissati dalla direttiva in tema di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti;

e. la riforma della disciplina "end of waste" (comma 1, lett. e)); nel dettaglio, si interviene in materia di cessazione della qualifica di rifiuto (in attuazione delle nuove disposizioni in materia dettate dalla Direttiva 2018/851/UE, che ha modificato le norme europee già contenute nell'art. 6 della direttiva 2008/98/CE).
   Il nuovo testo dell'art. 6 prevede che, nell'operare la riforma in questione:
   1) siano fatte salve le autorizzazioni in essere alla data di entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della disciplina di cui alla lettera in parola;
   2) si provveda all'istituzione presso il Ministero dell'ambiente, di un registro nazionale deputato alla raccolta delle autorizzazioni rilasciate ai sensi degli articoli 208, 209 e 211 e di quelle di cui al titolo III-bis della parte seconda del D.Lgs. 152/2006.

   Si ricorda che la disciplina nazionale dell'end of waste, contenuta nell'art. 184-ter del Codice dell'ambiente (D.Lgs. 152/2006) dispone, in linea con quella europea dettata dall'art. 6 della Direttiva 2008/98/CE, che un rifiuto cessa di essere tale quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfa criteri specifici, da adottare nel rispetto delle condizioni fissate dallo stesso articolo 6 (per una trattazione più approfondita si rimanda al paragrafo 4.5);
f. viene inoltre previsto che i decreti delegati, al fine di garantire la gerarchia dei rifiuti, siano finalizzati anche a prevedere e agevolare l'applicazione di appositi strumenti e misure per promuovere il mercato di prodotti e materiali riciclati e lo scambio di beni riutilizzabili (comma 1, lett. f));
g. al fine di garantire il raggiungimento dei nuovi obiettivi in materia di raccolta e riciclo dei rifiuti urbani, nonché di attuare la nuova disciplina europea dei rifiuti organici (introdotta dall'art. 1, paragrafo 19, della Direttiva 2018/851/UE), viene previsto che i decreti delegati introducano misure atte a favorire la qualità dei rifiuti organici raccolti e trattati nonché dei processi di gestione (comma 1, lett. g)).

Viene altresì prevista la riforma della disciplina della prevenzione della produzione dei rifiuti in attuazione delle disposizioni dettate dalle nuove direttive sui rifiuti e sugli imballaggi (n. 2018/851 e n. 2018/852) (comma 1, lett. i)).
E' prevista, infine, una nuova disciplina della raccolta di particolari tipologie di rifiuti, come ad esempio quelli di costruzione e demolizione, presso i rivenditori di prodotti merceologicamente simili ai prodotti che originano tali rifiuti (comma 1, lett. n).

La legge europea, a differenza della legge di delegazione europea, contiene norme di diretta attuazione volte a garantire l'adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento europeo, con particolare riguardo ai casi di non corretto recepimento della normativa europea.
La **legge 3 maggio 2019, n. 37** recante *"Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea -Legge Europea 2018*", agli articoli 18, 19 e 20 reca alcune disposizioni in materia ambientale, in particolare sugli "sfalci e potature", i rifiuti radioattivi e RAEE.
L'art. 18 della legge in parola ha introdotto modifiche al regime dei rifiuti radioattivi e del combustibile esaurito, di cui al D. Lgs. 4 marzo 2014, n. 45. In particolare, ha previsto la responsabilità in via principale per la gestione in sicurezza di tali materie in capo ai produttori ed ai soggetti titolari di autorizzazioni per attività o impianti connessi alla gestione di combustibile esaurito o di rifiuti radioattivi. In caso di mancanza di tali soggetti, o di altra parte responsabile, lo Stato è responsabile in via sussidiaria riguardo alla gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi prodotti nel territorio nazionale. Nel caso in cui rifiuti radioattivi o combustibile esaurito siano spediti in uno Stato membro dell'Unione europea o in un Paese terzo per il trattamento o il ritrattamento, lo Stato è responsabile, in via sussidiaria rispetto agli altri soggetti obbligati, dello smaltimento sicuro e responsabile di tali materie radioattive prodotte nel territorio nazionale; viceversa, qualora rifiuti radioattivi o combustibile esaurito siano spediti in Italia, per il trattamento o il ritrattamento, la responsabilità sussidiaria dello smaltimento sicuro è dello Stato membro dell'Unione europea o del Paese terzo dal cui territorio tali materie radioattive sono state spedite.
L'art. 19 ha introdotto alcune modifiche alla disciplina dei RAEE ex D.Lgs. 49/2014. In particolare, al fine di agevolare il lavoro di Ispra sul monitoraggio del tasso di raccolta, è stato modificato l'art. 14, comma 3 del

D.Lgs. 49/2014, introducendo l'obbligo per i produttori e i terzi che agiscono in loro nome di trasmettere annualmente e gratuitamente a Ispra i dati relativi ai RAEE ricevuti presso i distributori, quelli ricevuti presso impianti di raccolta e trattamento e quelli oggetto di raccolta differenziata.
L'articolo in commento, inoltre, ha previsto che i meccanismi per assicurare un rimborso ai produttori elaborati dal Ministero dell'Ambiente siano assicurati solo nel caso di AEE trasferite per l'immissione sul mercato fuori dal territorio nazionale. Non sarà più previsto alcun rimborso per le apparecchiature elettroniche avviate al trattamento al di fuori dei sistemi di gestione individuali o collettivi previsti (i vari Consorzi).
Per effetto della modifica dell'art. 28 del D. Lgs. 49/2014, il marchio o simbolo, in caso di impossibilità di apposizione sull'apparecchiatura, dovrà essere stampato anche sulla garanzia, non solo sull'imballaggio e le istruzioni dell'apparecchiatura; è stata inoltre eliminata ogni deroga all'obbligo di apporre il marchio di fabbrica sull'apparecchiatura, anche se di piccole dimensioni. E' stato modificato, infine, l'allegato VI del D. Lgs. 49/2014.
Con riferimento al regime degli sfalci e potature, l'articolo 20 modifica l'articolo 185, comma 1, lettera f), D. Lgs n. 152/2006 e smi, recante esclusioni dall'applicazione delle norme in materia di gestione dei rifiuti.
La versione attualmente vigente della lettera f) del comma 1 dell'art. 185 come modificato dalla Legge n. 154/2016 ha presentato diversi problemi di compatibilità con la Direttiva europea sui rifiuti 2008/98/CE.
Con le novità introdotte dall'articolo in parola sono escluse dalla disciplina in materia di rifiuti anche **gli sfalci e le potature derivanti dalla manutenzione del verde pubblico** dei Comuni, a patto che il materiale sia usato in agricoltura, nella silvicoltura o per produrre energia anche fuori del luogo di produzione o con cessione a terzi se non si danneggia l'ambiente e non si mette in pericolo la salute umana.

1.2.2. I decreti legislativi recanti l'attuazione delle quattro Direttive UE del "pacchetto economia circolare".

Nel settembre 2020 sono stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana quattro decreti legislativi di attuazione del Pacchetto di Direttive sulla "economia circolare" adottato dall'Unione europea a luglio del 2018.
Nel dettaglio, il **Decreto Legislativo 3 settembre 2020, n. 116** recante "*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*" modifica la parte del Codice ambientale relativa ai rifiuti in generale e ai rifiuti di imballaggi, introducendo rilevanti novità, in particolare:

- riforma il sistema di responsabilità estesa del produttore (EPR), che ne individua e circoscrive specificamente responsabilità, compiti e ruoli. 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;
- 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;
- stabilisce che i produttori corrispondono un contributo finanziario che consenta di coprire i costi della raccolta differenziata;
- istituisce un "Registro nazionale dei produttori" per consentire il controllo del rispetto degli obblighi in materia di responsabilità estesa del produttore;

- si rafforza il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti, che conterrà anche misure relative alla prevenzione della dispersione dei rifiuti in ambiente naturale e alla riduzione dello spreco alimentare;
- prevede che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, 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.

Il testo, inoltre, introduce norme in materia di gestione dei rifiuti e degli imballaggi e di bonifica dei siti inquinati.
Infine, si stabiliscono le sanzioni amministrative pecuniarie applicabili per il mancato rispetto delle norme introdotte, con particolare riferimento all'iscrizione al Registro nazionale dei produttori e alla mancata o incompleta trasmissione dei dati informativi.
Il **Decreto Legislativo 3 settembre 2020, n. 118** avente ad oggetto "*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*" prevede che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare invii, ogni anno, alla Commissione europea, una relazione contenente informazioni, comprese stime circonstanziate sulle quantità, in peso, di apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE) immesse sul mercato e di rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) raccolti separatamente ed esportati, nonché informazioni relative alla raccolta ed al riciclaggio dei rifiuti di pile e di accumulatori elaborate dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).
Analizzando brevemente le novità introdotte dal **Decreto Legislativo 3 settembre 2020, n. 119** recante "*Attuazione dell'articolo 1 della direttiva (UE) 2018/849, che modifica la direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso*" si rileva che lo stesso:

- coordina le disposizioni nazionali con quelle della direttiva, con particolare riferimento allo schema di responsabilità estesa del produttore;
- individua forme di promozione e di semplificazione per il riutilizzo delle parti dei veicoli fuori uso utilizzabili come ricambio;
- rafforza l'efficacia e l'efficienza dei sistemi di tracciabilità e di contabilità dei veicoli, dei veicoli fuori uso e dei rifiuti derivanti dal trattamento degli stessi, con particolare riferimento all'obbligo della pesatura dei veicoli fuori uso nei centri di raccolta;
- individua misure per sviluppare o incentivare il riciclo dei rifiuti provenienti da impianti di frantumazione dotati delle migliori tecniche disponibili, finalizzando lo smaltimento o il recupero energetico ai soli rifiuti non riciclabili.

Infine, il **Decreto Legislativo 3 settembre 2020, n. 121** recante "*Attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti*" mira a:

- riformare il sistema dei criteri di ammissibilità dei rifiuti nelle discariche;
- adeguare al progresso tecnologico i criteri di realizzazione e di chiusura delle discariche;
- definire le modalità, i criteri generali e gli obiettivi progressivi, anche in coordinamento con le Regioni, per il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla direttiva in termini di percentuali massime di rifiuti urbani conferibili in discarica.

2.La gestione integrata dei rifiuti. I servizi pubblici.
Come detto, la Direttiva 2008/98/CE costituisce la norma quadro sui rifiuti che delinea il nuovo quadro giuridico per la loro gestione. Tale Direttiva è stata recepita dall'ordinamento italiano con il D. Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, che ha modificato e integrato la Parte IV "*Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati*" del D.Lgs. 3 aprile 2006, n.152.
Il Codice dell'ambiente, nel proposto fine di superare la frammentazione delle gestioni, e secondo i principi dell'unicità e dell'integrazione della gestione, di autosufficienza e prossimità, individua un servizio di gestione integrata dei rifiuti (art. 200), definito all'art. 183, comma 1°, lett. ll) come "[…] *il complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade come definita alla lettera oo), volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti*; […]", ad opera di un unico gestore, cui vengono affidate la realizzazione, la gestione e

l'erogazione dell'intero servizio.
La gestione integrata dei rifiuti è un servizio economico di interesse generale e rientra tra le funzioni fondamentali dei Comuni, come previsto dall'art. 14, comma 27 del D.L 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in L. 30 luglio 2010, n. 122, alla lett. f) "*l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi*") ed i Comuni la esercitano in forma obbligatoriamente associata.
In virtù della rilevanza che i rifiuti e la relativa gestione occupano nell'ambito dei servizi pubblici appare necessario un esame della normativa comunitaria, nazionale e regionale nella materia *de qua* finalizzato a dare atto delle ripercussioni della stessa nell'ambito della disciplina della gestione dei rifiuti.

2.1.La nozione di servizio pubblico.
La legge non fornisce una definizione positiva di servizio pubblico, motivo per il quale la dottrina ha cercato di individuarne le caratteristiche e delinearne i confini in base alle scelte, non sempre uniformi, effettuate dal Legislatore nella disciplina di settore.
In via preliminare occorre soffermarsi sulla duplice prospettiva in cui può intendersi la nozione di servizio pubblico: secondo la *teoria soggettivo-nominalistica* deve considerarsi servizio pubblico l'espletamento di qualsiasi attività demandato allo Stato o ad altro ente pubblico e da questi gestito in via diretta o indiretta, in quanto ritenuta di interesse collettivo; secondo la *teoria oggettiva*, invece, l'espressione servizio pubblico farebbe riferimento all'espletamento delle attività economiche sottoposte ad un particolare regime per la rilevanza sociale degli interessi perseguiti, indipendentemente dall'imputazione soggettiva a pubblici poteri.
Attualmente è possibile affermare che il Legislatore ha aderito all'orientamento dottrinario secondo cui la qualificazione pubblica di un servizio debba essere ancorata a criteri di carattere oggettivo dovendosi, pertanto, considerare pubblici servizi tutte le attività esercitate sotto il potere direttivo-autoritativo di un organo pubblico finalizzato alla tutela dell'interesse pubblico cui l'organo medesimo è preposto, indipendentemente dalla natura giuridica, pubblica o privata, del soggetto cui concretamente è affidato lo svolgimento dell'attività stessa.
L'adesione operata dall'ordinamento giuridico italiano alla teoria oggettiva della nozione di servizio pubblico, come dianzi delineata per capisaldi, affonda le proprie radici già nel secondo dopoguerra come dimostra quanto stabilito dall'Assemblea Costituente nel 1948.
Al fine di comprendere il processo evolutivo che ha caratterizzato la disciplina dei servizi pubblici, occorre partire dalle principali disposizioni di riferimento nel nostro ordinamento sono costituite dagli artt. 41 e 43 della Costituzione.
L'art. 41 della nostra Carta Costituzionale è considerato il fondamento del *sistema a economia mista*, in quanto consente la coesistenza tra l'iniziativa economica privata e quella pubblica di coordinamento ed indirizzo, diretta alla realizzazione di politiche e finalità sociali. Infatti, la Costituzione ha posto dei limiti alla libertà di iniziativa economica privata finalizzati al perseguimento dei principi dello stato sociale con interventi specifici di regolazione dell'attività stessa da parte del potere pubblico.
L'art. 43 Cost. ha invece disciplinato le ipotesi nelle quali è prevista una totale compressione dell'iniziativa privata, in presenza di un preminente interesse generale: il Legislatore ha dunque individuato determinate categorie di imprese che possono essere riservate allo Stato o ad Enti pubblici a fini di utilità generale. La *ratio* è quella di garantire che determinati settori strategici dell'economia siano sottratti alla costituzione di monopoli privati in quanto vengono in rilievo attività economiche destinate alla collettività.
Nello specifico, ai sensi dell'articolo 43 Cost., è previsto che *"a fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire mediante espropriazione e salvo indennizzo allo Stato ad enti pubblici ed a comunità di lavoratori e di utenti determinate imprese o categorie di imprese che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di interesse generale":* dall'esame della disposizione riportata risulta, pertanto, evidente la scelta del Legislatore Costituzionale nella parte in cui prevede non solo come mera possibilità la riserva o il trasferimento in favore di un soggetto pubblico della titolarità delle imprese che si riferiscano a servizi pubblici essenziali ed abbiano carattere di interesse generale, bensì anche che tale riserva - o trasferimento di titolarità - possa avere quali destinatari comunità di lavoratori ed utenti, soggetti di natura preminentemente privata.

2.2.La gestione dei servizi pubblici nell'ordinamento europeo.

In virtù dell'appartenenza dello Stato italiano all'Unione Europea, la normativa italiana in detta materia si trova necessariamente a dover contemplare quanto previsto in proposito dall'ordinamento europeo: in particolare, nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) si rinviene l'esistenza di un principio generale di "*libera concorrenza*" e la previsione dell'applicazione delle regole sottese a tale principio cui sono sottoposte anche le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento della specifica missione loro affidata (rif. art. 106).

Il servizio pubblico consiste nella sottrazione all'iniziativa privata di una serie di attività necessarie alla collettività che, se fossero restituite al mercato, offrirebbero occasioni di sviluppo di impresa.

Secondo il Trattato, quindi, soltanto il conseguimento dell'interesse economico generale, può comportare la deroga alle norme sulla concorrenza nella concezione dell'UE.

Secondo questa impostazione, i servizi pubblici sono pertanto quei servizi connotati dalla realizzazione di un interesse pubblico che non può essere conseguito in stretta applicazione delle regole di mercato.

Nella Comunicazione 2001/C/04 della Commissione Europea si legge: "*i servizi d'interesse economico generale si differenziano dai servizi ordinari per il fatto che le autorità pubbliche ritengono che debbano essere garantiti anche quando il mercato non sia sufficientemente incentivato a provvedervi da solo*": da tale previsione deriva l'affidamento del servizio ad una impresa determinata, destinataria di un compito di interesse generale che consente di sfuggire alle regole della concorrenza.

Si può concludere pertanto che:

1. l'interesse economico generale è la qualità che imprime l'attitudine del servizio ad essere sottratto all'ordinario regime delle attività economiche, in base ad un giudizio economico che è rimesso agli Stati;
2. i servizi di interesse economico generale sono in concreto sottratti all'ordinario regime delle attività economiche quando i pubblici poteri individuano obiettivi che non potrebbero essere raggiunti in regime di mercato, e, in relazione a tali obiettivi, incaricano di specifici compiti una o più imprese determinate.

Frutto della elaborazione giurisprudenziale (rif. sentenza Teckal, 18 novembre 1999, causa C-107/98), è poi, l'ipotesi di *affidamento cd. in house*, come unica forma di affidamento diretto compatibile con il menzionato principio della libera concorrenza.

Alla stregua dei principi statuiti dall'ordinamento europeo, se ne ricava che vige la regola della liberalizzazione della gestione dei servizi pubblici comportante l'affidamento del servizio a soggetti terzi, da parte dell'ente pubblico, previa procedura di evidenza pubblica.

La deroga a tale principio, costituita dalla gestione diretta del servizio pubblico locale, è ammessa se lo Stato membro dimostra che l'applicazione delle norme sulla concorrenza rappresenti un ostacolo alla speciale missione del servizio pubblico: deve cioè realizzarsi un'ipotesi di assoluta incompatibilità tra l'applicazione delle norme sulla concorrenza e l'attività che l'impresa è chiamata a svolgere. In tal caso, e come si dirà più diffusamente nei paragrafi seguenti, secondo la giurisprudenza elaborata dalla Corte di Giustizia, è consentito ad un ente pubblico affidare un servizio pubblico in via diretta (senza espletamento di alcuna procedura di gara) ad una società a capitale interamente pubblico, al ricorrere di due condizioni:

1. che l'ente pubblico eserciti su tale società un *controllo analogo* a quello esercitato sui propri servizi
2. che la società realizzi la *parte più importante della propria attività* con l'ente che la detiene.

2.3.Brevi cenni sulla disciplina normativa dei servizi pubblici e la sua evoluzione dalla Legge n. 103/1903 alla L. n. 142/1990.

Il primo disegno di legge in materia di servizi pubblici locali fu approvato, su proposta del Ministro dell'Interno Giovanni Giolitti, con Legge 29 marzo 1903 n. 103 e, insieme al relativo regolamento attuativo n. 108 del 10 marzo 1904, costituì per il Regno d'Italia la prima normativa sull'assunzione diretta dei servizi pubblici da parte dei Comuni. Detta legge è rimasta formalmente in vigore per oltre un secolo, essendo stata abrogata solo di recente dall'art. 24 del D.L. 25 giugno del 2008 n. 112, convertito in L. 6 agosto 2008 n. 133.

L'obiettivo della Legge coincideva contestualmente con la sottrazione della gestione dei servizi pubblici alle concessioni private e la razionalizzazione sul territorio dell'organizzazione dei medesimi attraverso una disciplina uniforme sull'assunzione diretta da parte dei Comuni che si ponesse quale percorribile alternativa alla concessione ai privati.
In tale ottica la Legge forniva un elenco non tassativo di servizi pubblici locali la cui gestione poteva essere assunta in maniera diretta dalle Amministrazioni Comunali tramite la costituzione di aziende speciali i cui bilanci dovevano essere separati e autonomi rispetto a quelli del Comune.
Alla Legge n. 103/1903 seguì l'emanazione del R.D. 30 dicembre 1923 n. 3047 con il quale si estese anche alle Amministrazioni Provinciali la possibilità di assumere direttamente la gestione di alcuni servizi pubblici, contestualmente autorizzando il Governo all'emanazione di un testo unico che riunisse e coordinasse la disciplina dell'assunzione diretta dei servizi pubblici da parte degli Enti locali.
Il Testo Unico fu approvato con R.D. 15 ottobre 1925 n. 2578 che costituì la disciplina fondamentale della materia anche dopo il ventennio fascista. In esso, sostanzialmente, si stabilì che l'assunzione diretta, da parte del Comune ovvero della Provincia, della gestione di determinati servizi pubblici, fosse libera nell'ipotesi in cui il relativo esercizio fosse avvenuto in regime di concorrenza con le imprese private e che, al contrario, nell'ipotesi in cui l'esercizio si fosse svolto in regime di monopolio, esso avrebbe dovuto essere consentito formalmente dalla legge in virtù della compressione dei diritti dei privati derivante da uno svolgimento del servizio con diritto di privativa.
Già all'indomani dell'approvazione della Carta Costituzionale del 1948 in Parlamento fu avviato un vivace dibattito sull'esigenza di adottare una nuova legge comunale e provinciale informata ai principi del nuovo ordine costituzionale in sostituzione di quella ereditata dal fascismo, esigenza che assunse un carattere di urgenza sempre maggiore in virtù del proporzionale incremento dei servizi pubblici gestiti dagli Enti Locali.
Nel corso degli anni Settanta la nascita delle Regioni a statuto ordinario impresse un nuovo slancio al dibattito parlamentare sulla necessità di adottare una legge di riforma sulle autonomie locali dal momento che alle Regioni restava preclusa la possibilità di disciplinare le funzioni degli enti locali fino a quando lo Stato, in virtù di espressa riserva legislativa, non avesse provveduto ad adottare una normativa di carattere generale.
Tale dibattito parlamentare ricevette un nuovo e decisivo impulso nel 1989, anno in cui, con L. 30 dicembre 1989, n. 439, l'ordinamento italiano recepì la Convenzione Europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, nella quale si stabilivano per gli Enti Locali i principi di elettività, di sussidiarietà e di autonomia organizzativa e finanziaria nelle attività di competenza, principi che saranno ulteriormente estesi dal diritto comunitario con il Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992.
In tale contesto storico fu emanata la Legge 8 giugno 1990, n. 142, sull'Ordinamento delle Autonomie Locali, con la quale il Parlamento italiano intese riordinare la disciplina dei poteri locali conformemente ai principi di autonomia e sussidiarietà già previsti dalla Carta Costituzionale e successivamente riaffermati dal diritto comunitario, riconoscendo potestà statutaria a Comuni e Province ed ampliando i poteri delle Regioni nei confronti degli Enti Locali.
In linea con l'obiettivo di potenziamento delle autonomie locali, la Legge n. 142/1990 ampliò la nozione di servizi pubblici locali ricavabile dalla normativa previgente, ricomprendendo in essa non solo le attività imprenditoriali volte alla produzione di beni in favore dell'utenza pubblica e a realizzare fini sociali bensì anche le attività non imprenditoriali finalizzate a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali. Nello specifico l'art. 22, c. 3, L. n. 142/1990 dispose che i Comuni e le Province, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze, avrebbero potuto gestire i servizi pubblici in una delle seguenti forme:

a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non fosse opportuno costituire un'istituzione o un'azienda;
b) in concessione a terzi, quando sussistessero ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;
d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;
e) a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, qualora si rendesse opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

Pur senza entrare in maniera approfondita nel merito della disposizione, appare opportuno rilevare che, sotto il profilo dell'ambito di applicazione, le aziende speciali avrebbero potuto essere costituite solo per i servizi, tra i quali, a titolo esemplificativo, erano ricompresi quelli aventi ad oggetto acquedotti, illuminazione pubblica e privata, fognature, reti telefoniche, farmacie, nettezza urbana, trasporti funebri, molini e forni, macelli, mercati pubblici, bagni e lavatoi pubblici e trasporti e per i quali l'art. 1 del R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578 avrebbe consentito la municipalizzazione, con o senza assunzione della relativa gestione in regime di privativa.
Un'ulteriore rilevante considerazione da effettuare concerne, inoltre, la gestione dei servizi a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico, dacché la L. n. 142/1990 lasciò priva di disciplina la modalità di selezione del socio privato di minoranza nonché la questione relativa alla procedura di affidamento da seguire in seguito all'individuazione del socio ed alla costituzione della società.
Sul punto, invero, intervenne parzialmente il Legislatore con la L. 23 dicembre 1999, n. 498, recante "*Interventi urgenti in materia di finanza pubblica*", il quale, ai sensi dell'art. 12, stabilì che, per l'esercizio dei servizi pubblici locali di competenza e la costruzione delle infrastrutture necessarie all'erogazione dei medesimi, i Comuni e le Provincie avrebbero potuto costituire società per azioni senza il vincolo della proprietà maggioritaria consentendo, così, nelle società miste una partecipazione privata di maggioranza.

Contestualmente il Legislatore delegò il Governo ad adottare, entro sei mesi, un decreto legislativo con il quale:

- disciplinare l'entità del capitale sociale delle costituende società per azioni e la misura minima della partecipazione dell'ente locale al capitale sociale, anche per assicurare il diritto di chiedere la convocazione dell'assemblea;
- disciplinare i criteri di scelta dei possibili soci mediante procedimento di confronto concorrenziale che tenga conto dei principi della normativa comunitaria con particolare riguardo alle capacità tecniche e finanziarie dei soggetti stessi;
- disciplinare la natura del rapporto intercorrente tra l'ente locale e il privato;
- disciplinare forme adeguate di controllo dell'efficienza e dell'economicità dei servizi.

Come si darà atto nella successiva trattazione, la mancata adozione del decreto delegato e la produzione giurisprudenziale amministrativa sviluppatasi sul punto permisero di fatto e sino all'emanazione della L. n. 28 dicembre 2001, n. 448, che una volta individuato il socio privato tramite l'esperimento di una procedura concorsuale, l'affidamento dei servizi pubblici locali potesse avvenire in favore della costituita società mista, anche a partecipazione privata di maggioranza, senza la necessità di una seconda procedura di gara finalizzata all'effettivo affidamento del servizio.
Seppur in maniera parziale la Legge n. 142/1990 avviò il processo di attuazione del principio dell'autonomia e del decentramento amministrativo in favore degli enti locali previsto dalla Carta Costituzionale già nel 1948 e, ciononostante, considerato per oltre quarant'anni come un principio dettato da norme dalla natura esclusivamente direttiva e ad efficacia differita.
Tale processo sarà ulteriormente sviluppato nel decennio successivo attraverso un percorso di riforma non sempre coordinato e coerente che si sostanziò, da un lato, in una serie di modifiche della L. n. 142/1990 [tra le quali assumono particolare rilevanza la L. 15 marzo 1993, n. 81, sull'elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia e dei rispettivi Consigli, la L. 15 maggio 1997, n. 127, c.d. Bassanini-*bis*, e la L. n. 03.08.1999, n. 265 con la quale il Parlamento provvide ad un'ampia revisione della L. n. 142/1990] e, dall'altro, da una serie di altri interventi di riforma aventi ad oggetto la disciplina di particolari settori [in materia di finanza, di servizi pubblici, di funzioni, etc.] che, pur ponendosi al di fuori della normativa recata dalla L. n. 142/1990, produssero i loro effetti anche sugli gli enti locali in quanto riguardavano, sotto il profilo soggettivo, tutte le pubbliche amministrazioni [tra esse assumono particolare rilevanza la legge 19 marzo 1993, n. 68, in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica, il D.Lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, recante l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, la Legge 23 dicembre 1998, n. 448, legge finanziaria dello Stato 1999, con cui fu introdotto il patto di stabilità interno, la L. 23 dicembre 1992, n. 498, in materia di servizi pubblici locali, il corpo delle Leggi Bassanini - Legge 15 marzo 1997, n. 59, c.d. Bassanini,

Legge 15 maggio 1997, n. 127, c.d. Bassanini-*bis*, Legge 16 giugno 1998, n. 191, c.d. Bassanini-*ter*, Legge 8 marzo 1999, n. 50, c.d. Bassanini-*quater*].
Con D.P.C.M. del 27 gennaio 1994 il Consiglio dei Ministri approvò le direttive ed i principi cui doveva essere uniformata l'erogazione dei servizi pubblici, disponendo che gli stessi dovessero uniformarsi ai principi di eguaglianza, imparzialità, continuità, diritto di scelta, partecipazione, efficacia ed efficienza.

2.4.La disciplina dei servizi pubblici locali recata dal T.U.E.L. - D. Lgs. n. 267/2000.
La disciplina dei servizi pubblici locali recata dalla L. n. 142/1990, come successivamente integrata dai numerosi interventi legislativi, di cui si è dato sinteticamente atto, occorsi nel decennio successivo è successivamente confluita nel D. Lgs. 10 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali (T.U.E.L.), il cui Titolo V, rubricato "*Servizi e interventi pubblici locali*", costituisce l'attuale normativa di riferimento in materia.
La anzidetta normativa, invero, risulta oggi significativamente mutata rispetto al suo impianto originario essendo *medio tempore* intervenute importanti modifiche legislative che, a partire dalla riforma costituzionale che ha interessato il Titolo V della parte seconda della Costituzione, recata dalla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, fino alle modifiche più recenti derivanti dall'applicazione del diritto comunitario, hanno inciso in maniera sostanziale a mutarne il contenuto.
L'art. 112 D. Lgs. n. 267/2000 stabiliva che *"gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali"* e che l'erogazione dei medesimi debba avvenire *"secondo modalità che promuovono il miglioramento della qualità e assicurano la tutela dei cittadini e degli utenti e la loro partecipazione, nelle forme, anche associative, riconosciute dalla legge, alle inerenti procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi"* [così l'art. 11 del D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 286, cui rinvia espressamente l'art. 112, c. 3, T.U.E.L.].
Il secondo comma dell'art. 112, successivamente abrogato dall'art. 35, comma 12, L. 28 dicembre 2001, n. 448 (Finanziaria 2002), recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*", attribuiva alla Legge il compito di stabilire quali servizi dovessero essere riservati in via esclusiva ai Comuni e alle Province.
In linea con l'art. 22 della previgente L. n. 142/1990, l'art. 113 del T.U.E.L. conteneva un elenco delle possibili forme di gestione dei servizi pubblici locali introducendo, rispetto al passato, l'importante novità della società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria.
Ad eccezione della già accennata novità della gestione a mezzo di società per azioni senza vincolo della proprietà pubblica maggioritaria, la disciplina recata dal nuovo Testo Unico si poneva nel solco di quella previgente dettata dalla L. n. 142/1990, riproponendo sostanzialmente sia l'ambito oggettivo della nozione dei servizi pubblici locali, sia la riserva di legge per la gestione in via esclusiva da parte di Comuni e Province, sia, infine, la tipizzazione delle possibili forme di gestione, in relazione alle quali, tra l'altro, lasciava irrisolte le questioni d'incompatibilità con il diritto comunitario degli affidamenti diretti in favore di società miste.

2.5.L'intervento critico della Commissione Europea.
La Commissione Europea, già nel 1999, avviò nei confronti dell'Italia una procedura d'infrazione rilevando l'incompatibilità della normativa nazionale rispetto ai principi comunitari di concorrenza, trasparenza, parità di trattamento e proporzionalità nella parte in cui, in concreto, permetteva l'affidamento diretto di servizi pubblici locali in favore di società a capitale misto pubblico e privato, previo esperimento di un'unica procedura di gara avente ad oggetto la sola individuazione del socio privato.
In estrema sintesi la Commissione Europea sostenne che in base ai principi dell'ordinamento comunitario, l'affidamento dei servizi di interesse economico generale da parte degli enti pubblici in favore di soggetti privati, sarebbe potuto avvenire esclusivamente previa gara ad evidenza pubblica, unica procedura in grado di garantire il confronto concorrenziale dei soggetti operanti nel mercato, il loro libero accesso e la parità di trattamento, con la sola eccezione dell'ipotesi in cui l'applicazione delle norme sulla concorrenza risultasse incompatibile con l'attività da svolgere: soltanto in tale ultima ipotesi, pertanto, risultava consentito all'ente pubblico procedere ad un affidamento diretto di un servizio di interesse economico generale in

favore di una società secondo il modello dell'*in house providing* che, come noto, presuppone la mancanza di un rapporto di terzietà tra ente pubblico e soggetto affidatario.
In particolare, rilevò la Commissione Europea, in virtù del principio affermato per la prima volta nella già cennata sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee "Teckal", che per il ricorso ad un affidamento *in house* fosse necessaria la concomitanza di due presupposti: il primo, consistente nella circostanza secondo cui il soggetto affidante eserciti sul soggetto affidatario un "*controllo analogo*" a quello esercitato sui propri servizi; il secondo, consistente nella circostanza che la società affidataria realizzi la parte più importante della propria attività in favore dell'ente pubblico affidante.
Solo al ricorrere dei due dianzi citati presupposti, pertanto, il soggetto affidatario non può ritenersi terzo rispetto all'amministrazione affidante, risultando così possibile un affidamento diretto del servizio secondo il modello dell'*in house providing,* senza ricorso ad una procedura di evidenza pubblica.
Al fine di adeguarla ai principi dell'ordinamento comunitario, il Legislatore nazionale intervenne a modificare la disciplina dei servizi pubblici locali con la già citata L. 28 dicembre 2001, n. 448, ispirata al principio di separazione tra proprietà degli impianti e gestione vera e propria del servizio ed introducendo, all'art. 35, una distinzione tra "*servizi pubblici locali di rilevanza industriale*" e "*servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale*", in sostituzione del previgente criterio dell'imprenditorialità.
Con la succitata novella legislativa il Legislatore pose come regola generale che l'affidamento dei servizi di rilevanza industriale sarebbe dovuto avvenire tramite gara ad evidenza pubblica lasciando, tuttavia, la possibilità dell'affidamento diretto per i servizi privi di rilevanza industriale, per la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni destinati alla produzione dei servizi pubblici locali fermo restando il divieto di trasferirne la proprietà se non a società di capitali con partecipazione maggioritaria degli enti locali, e introducendo, in relazione al servizio idrico integrato, un particolare regime derogatorio all'affidamento tramite gara. Per tali motivi la Commissione Europea si espresse nuovamente in senso critico nei confronti della disciplina apprestata dal Legislatore italiano in materia di servizi pubblici locali, ribadendone la sostanziale incompatibilità con i principi comunitari di concorrenza, libero accesso al mercato e parità di trattamento.
In virtù delle critiche mosse dalla Commissione Europea, il Legislatore intervenne ancora a modificare la disciplina dei servizi pubblici locali, dapprima con il D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni nella L. 24 novembre 2003, n. 326 - "*Disposizioni urgenti per favorire le sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*" e, successivamente, con L. 24 dicembre 2003, n. 350 - "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*" (Finanziaria 2004).
Con le suddette riforme il Legislatore provvide, pertanto, a sostituire il criterio della rilevanza industriale con quello della rilevanza economica ed a confermare il principio della separazione tra proprietà delle reti e delle dotazioni impiantistiche destinate all'esercizio dei servizi pubblici limitando, tuttavia, il trasferimento della proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni solo in favore di società costituite con la partecipazione totalitaria di enti pubblici (ai sensi della normativa previgente era sufficiente la partecipazione maggioritaria degli enti locali al capitale sociale), nonché a condizione che su di esse fosse esercitato, dagli enti titolari del capitale sociale, un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che l'attività svolta per conto degli enti controllanti costituisse la parte più importante dell'attività sociale, conformemente al modello comunitario dell'*in house providing.*
In relazione alla gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, infine, la novella legislativa, come introdotta dall'art. 14, c. 1, lett. d), L. n. 326/2003, ridusse il numero delle possibili forme di affidamento prevedendo che il conferimento della titolarità del servizio potesse avvenire in favore di:

a) società di capitali interamente privato individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;
b) società a capitale misto pubblico-privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche;
c) a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la

controllano.

Con l'emanazione della Legge Finanziaria 2004, infine, il Legislatore intervenne a disciplinare in maniera più puntuale gli affidamenti per la gestione delle reti e quelli per la gestione dei servizi prevedendo sostanzialmente ulteriori misure volte a superare gradualmente gli assetti monopolistici presenti nell'ambito dei servizi pubblici locali in favore dell'applicazione dei principi comunitari di concorrenza, trasparenza e di libero accesso al mercato.
Seppur innovative rispetto alla disciplina previgente, anche le suindicate novelle legislative introdotte nel 2003 risultarono comunque improntate ad un'impostazione prevalentemente pubblicistica dal momento che, consentendo l'affidamento diretto delle reti e delle dotazioni impiantistiche destinate all'erogazione del servizio, in concreto continuarono a consentire il meccanismo degli affidamenti diretti in relazione alla gestione di tutti i servizi pubblici locali a rete nei quali, come noto, la gestione degli impianti costituisce il nucleo prevalente ed oggettivamente dominante dell'attività da svolgere.

2.6.L'intervento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e l'emanazione della L. n. 133/2008.
A sollecitare nuovamente il Legislatore nazionale alla modifica della disciplina dei servizi pubblici locali intervenne nuovamente la Corte di Giustizia dell'Unione Europea che, con la celebre sentenza del 18.12.2007, causa C-357/06 (Frigerio Luigi s.n.c.), dichiarò addirittura che l'Autorità Giudiziaria nazionale fosse tenuta a disapplicare le disposizioni di diritto interno che risultassero incompatibili con i principi comunitari libera concorrenza, parità di trattamento e divieto di discriminazione nell'ambito dei procedimenti di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi.
Il Legislatore nazionale, pertanto, provvide ancora una volta a riformare la disciplina dei servizi pubblici locali con l'emanazione del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con L. 06 agosto 2008, n. 133, recante "*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*", normativa che, seppur con i limiti strutturali derivanti da una tradizione legislativa ad impostazione prevalentemente pubblicistica, ha costituito l'avvio ad una stagione di apertura normativa verso una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica che ancora oggi, attraverso alterne vicende, non può ritenersi del tutto attuata.
Nello specifico il Legislatore, sovvertendo la tradizionale impostazione delle forme di affidamento, con l'art. 23-*bis* della citata L. n. 133/2008 pose come principio generale che la gestione dei servizi pubblici locali dovesse essere conferita all'esito di gara ad evidenza pubblica, prevedendo la possibilità di derogare a tale regola esclusivamente nelle ipotesi in cui, previo espletamento di un'indagine di mercato di cui l'ente locale doveva dare atto in una relazione da trasmettere all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, sussistano *"particolari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento che non permettono un efficace e utile ricorso al mercato",* fermo restando il rispetto dei principi della disciplina comunitaria anche nelle ridette ipotesi eccezionali in cui risultava consentito l'affidamento diretto e la conservazione della proprietà pubblica sulle reti.
L'art. 23-*bis* della L. n. 133/2008 fu ulteriormente riformato con il D.L. 25 settembre 2009, n. 135, convertito con modificazioni con Legge 20 novembre 2009, n. 166, recante "*Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità Europee*", ad opera del quale il Legislatore, ad integrazione della disciplina degli affidamenti dei servizi pubblici locali introdotta con la L. n. 133/2008, provvide a stabilire che la gestione avrebbe potuto essere conferita, in via ordinaria, in favore di imprenditori o di società private, in qualunque forma fossero costituite, all'esito di gara ad evidenza pubblica, ovvero, in alternativa, in favore di società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio privato fosse avvenuta mediante procedure ad evidenza pubblica "*a doppio oggetto*", che avessero avuto cioè ad oggetto sia la qualità di socio cui doveva essere attribuita una partecipazione non inferiore al 40%, sia l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio.
In deroga alle forme ordinarie di affidamento, confermò la possibilità di procedere ad un affidamento diretto dei servizi nelle situazioni eccezionali previgenti, specificando, tuttavia, che l'affidamento avrebbe dovuto essere conforme ai requisiti richiesti dal diritto comunitario per l'affidamento *in house* e che la società affidataria avrebbe dovuto essere partecipata dall'ente locale e costituita con capitale interamente

pubblico.

2.7.Il referendum popolare del 12-13 Giugno 2011 e l'abrogazione dell'art. 23-*bis* della L. n. 133/2008.

Come noto, l'art. 23-*bis* della L. n. 133/2008 ed il relativo regolamento attuativo emanato con D.P.R. 07 settembre 2010, n. 168, sono stati abrogati all'esito dell'iniziativa referendaria e della successiva consultazione tenutasi il 12 ed il 13 Giugno 2011 in occasione della quale, seppure con particolare riferimento al servizio idrico integrato, la popolazione si è espressa in senso contrario a qualunque forma di privatizzazione dei servizi pubblici.

L'abrogazione dell'art. 23-*bis* della L. n. 133/2008 e del relativo regolamento attuativo è stata formalizzata con il D.P.R. 18 luglio 2011, n. 133, con conseguente applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria la quale, sostanzialmente, prevedeva le medesime forme di affidamento individuate dalla norma nazionale abrogata, pur senza i limiti e le condizioni previste da quest'ultima in relazione agli affidamenti *in house* ed alla percentuale di partecipazione privata in relazione alla società a capitale misto.

La caducazione dell'art. 23-*bis* della L. n. 133/2008 ha determinato ben presto la necessità da parte del Legislatore nazionale di provvedere ad una disciplina organica delle procedure di affidamento dei servizi pubblici locali che colmasse il vuoto legislativo creatosi all'esito del referendum abrogativo, compito che si è presentato sin dal principio estremamente complesso in virtù dei ristretti margini di discrezionalità entro cui esercitare il potere legislativo: da un lato, infatti, si imponeva il rispetto della normativa comunitaria tutta improntata all'applicazione dei principi di libera concorrenza, accesso al mercato e parità di trattamento degli operatori economici e, dall'altro, il rispetto della consultazione referendaria con la quale i cittadini italiani si erano espressi in senso contrario alla privatizzazione dei servizi pubblici locali.

2.8.L'emanazione dell'art. 4 del D.L. n. 138/2011 e dell'art. 25, D.L. n. 1/2012.

A meno di un mese dalla formale caducazione dell'art. 23-*bis* della L. n. 133/2008, il Governo è intervenuto a colmare il vuoto legislativo creatosi in materia di servizi pubblici locali, emanando il D.L. n. 138/2011, convertito con modificazioni con L. 14 settembre 2011, n. 148, che, all'art. 4, rubricato "*Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'unione Europea*", reca una nuova disciplina sulle forme di affidamento della gestione dei servizi di rilevanza economica.

Nello specifico l'art. 4 del D.L. n. 138/2011, come modificato dall'art. 9 della L. 12 novembre 2011, n. 183, Legge di stabilità 2012, e successivamente dall'art. 25, D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, recante "*Misure urgenti in materia di concorrenza, liberalizzazioni e infrastrutture*", convertito con modificazioni con L. 24 marzo 2012, n. 27, disponeva che gli Enti locali verificassero la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, liberalizzando tutte le attività economiche compatibilmente con le caratteristiche di universalità ed accessibilità del servizi e limitando, negli altri casi, l'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad un'analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risultasse idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della collettività.

Solo ricorrendo tale ultima ipotesi il conferimento della gestione dei servizi pubblici privati poteva avvenire, all'esito di procedure competitive ad evidenza pubblica, in favore di:

1. imprenditori o di società private, in qualunque forma costituite;
2. società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio privato avvenisse mediante procedure ad evidenza pubblica "*a doppio oggetto*" e che la partecipazione del socio privato non fosse inferiore al 40%;
3. società a capitale interamente pubblico, in mancanza di specifici divieti previsti dalle leggi di settore.

In deroga alle forme ordinarie di affidamento all'esito di procedure ad evidenza pubblica ed esclusivamente nelle ipotesi in cui il valore del servizio non superasse i 900.000 euro annui (valore ridotto a 200.000 ai sensi dell'art. 25, L. n. 27/2012), la nuova disciplina prevedeva la possibilità di procedere ad un affidamento diretto dei servizi in favore di società a capitale interamente pubblico, a condizione che sussistessero i requisiti richiesti dall'ordinamento europeo per la gestione *in house.*

Al fine di migliorare ulteriormente l'efficienza della gestione dei servizi pubblici locali nella prospettiva liberalizzatrice di matrice comunitaria introdotta dall'art. 4 del D.L. n. 138/2011, in relazione ai servizi a rete il Governo Monti è intervenuto con il succitato D.L. n. 1/2012, c.d. "*Cresci Italia*", disponendone

l'organizzazione a livello di ambiti o bacini territoriali ottimali ed omogenei.
In particolare, l'art. 25 del D.L. n. 1/2012, convertito con modificazioni con L. n. 27/2012, ha introdotto l'art. 3-*bis* nell'ambito della normativa sui servizi pubblici locali recata dalla L. n. 148/2011 demandando alle Regioni ed alle Provincie autonome di Trento e di Bolzano di provvedere, entro il termine del 30 giugno 2012, ad organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei di dimensioni, di regola, non inferiori a quelle del territorio provinciale, tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio. Con la stessa disposizione si è previsto, inoltre, che le Regioni e le Provincie autonome avrebbero potuto individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a princìpi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio e che, decorso inutilmente il termine del 30 giugno 2012, il Consiglio dei Ministri avrebbe esercitato i poteri sostitutivi per adempiere alla suddetta attività di organizzazione dei servizi in ambiti ottimali ed omogenei.
In estrema sintesi deve rilevarsi che, rispetto alla previgente disciplina recata dall'art. 23-*bis* del D.L. 112/2008 ispirata al principio della "concorrenza per il mercato" nella parte in cui aveva previsto di regola l'attribuzione di un diritto di esclusiva al gestore scelto tramite gara, quella recata dall'art. 4 del D.L. n. 138/2011 si è ispirato, invece, al principio della "concorrenza nel mercato" nella misura in cui ha stabilito, come regola, la liberalizzazione dell'attività di gestione secondo un modello in base al quale ogni operatore economico poteva provvedere all'erogazione del servizio, ricorrendo alla tradizionale attribuzione di un diritto di esclusiva all'esito di una gara ad evidenza pubblica, esclusivamente nelle ipotesi in cui, in base ad un'analisi di mercato, non risultasse possibile una gestione concorrenziale.

2.9.La dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 4 del D.L. n. 138/2011.
Come noto, la disciplina introdotta con l'art. 4 del D.L. n. 138/2011, come da ultimo modificato dall'art. 25 della L. n. 27/2012, è stata dichiarata incostituzionale con sentenza n. 199 del 20 luglio 2012 della Corte Costituzionale per violazione del divieto di riproposizione della disciplina formale e sostanziale oggetto di abrogazione referendaria previsto dall'art. 75 Cost., rilevando che la nuova disciplina sui servizi pubblici locali avesse riproposto, in buona parte, l'abrogata normativa recata dall'art. 23-*bis* del D.L. 112/2008 e, in altra parte, avesse reso addirittura ancor più drastica l'eccezionalità delle ipotesi di gestione *in house* dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, al di là di quanto previsto dalla normativa comunitaria ed anzi in contrasto con quest'ultima, nella parte in cui risultava eccessivamente limitativa delle ipotesi di affidamento diretto.
L'intervento della Corte Costituzionale ha generato un nuovo vuoto normativo, con conseguente applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria che, come già illustrato, consentiva l'affidamento dei servizi pubblici locali secondo le tradizionali tre modalità:

a) mediante l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento a società private;
b) mediante l'espletamento di gare a doppio oggetto - per l'individuazione del socio ed il contestuale affidamento del servizio - per l'affidamento a società a capitale misto pubblico-privato, senza l'applicazione dei limiti imposti dal soppresso art. 4 del D.L. n. 138/2011;
c) mediante affidamento *in house* in favore di società a capitale interamente pubblico, senza l'applicazione dei limiti di valore e dei vincoli procedurali imposti dal soppresso art. 4 del decreto-legge n. 138/2011.

Seppur in maniera fortemente attenuata rispetto alle originarie intenzioni del Legislatore, l'impianto riformatore della disciplina dei servizi pubblici locali risultava comunque largamente avviato nell'introduzione di un sistema pro-concorrenziale degli affidamenti delle relative gestioni dal momento che l'intervento della Corte Costituzionale aveva determinato la caducazione dell'art. 4 del D.L. n. 138/2011, lasciando, tuttavia, in vigore le disposizioni introdotte dalla L. n. 27/2012 con l'art. 3-*bis* le quali, pur non incidendo direttamente sulla disciplina delle forme di affidamento, risultavano sostanzialmente coerenti nell'attuazione di un regime di *favor* per una gestione dei servizi imperniata sul confronto competitivo. In tale ottica risulta particolarmente significativa la previsione secondo cui l'organizzazione

dello svolgimento dei servizi pubblici locali avrebbe dovuto essere attuata in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio, secondo precisi criteri di dimensionamento volti a superare la frammentazione delle gestioni tradizionalmente attribuite alla competenza delle Amministrazioni Comunali.
La Regione Puglia, come si illustrerà compiutamente più avanti, con L.r. n. 20 agosto 2012, n. 24, ha provveduto a dare attuazione alla disposizione contenuta nell'art. 3-*bis* della L. n. 148/2011 che, come evidenziato, ha ridisegnato il sistema di *governance* dei servizi pubblici locali a rete, ponendo in capo alle Regioni ed alle Province autonome l'obbligo di organizzarne lo svolgimento in ambiti territoriali ottimali ed omogenei, provvedendo alla perimetrazione dei medesimi ed istituendo o designando gli enti di governo.

2.10.La normativa vigente: dal D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 alla Legge "Del Rio" - L. n. 56/2014.
In seguito alla dichiarazione d'incostituzionalità dell'art. 4 del D.L. n. 138/2011, il Governo, abbandonando il proposito di riorganizzare in maniera sistematica la disciplina dei servizi pubblici locali, è intervenuto nuovamente sulla materia con l'emanazione del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, recante "*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*", per questo denominato "*Decreto Crescita 2.0*", convertito con modificazioni con L. 17 dicembre 2012, n. 221, con il quale, pur introducendo garanzie procedimentali a tutela della concorrenza e della trasparenza delle scelte delle Amministrazioni locali e consolidando l'organizzazione delle gestioni su ambiti territoriali più ampi, sostanzialmente si è limitato ad assicurare il rispetto della normativa europea in relazione alle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali.
Nello specifico, ai sensi dell'art. 34, c. 20, del suddetto decreto si è stabilito che *"Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste".*
Ai sensi del comma 21 del D.L. cit., inoltre, è stato previsto l'adeguamento alla normativa europea, entro il termine del 31 dicembre 2013, degli affidamenti in vigore e la contestuale pubblicazione, entro la stessa data, della relazione prevista ai sensi del comma 20; con la stessa disposizione si è stabilito, altresì, che per gli affidamenti in cui non fosse prevista una data di scadenza, gli enti competenti avrebbero dovuto provvedere ad inserire nel contratto di servizio un termine di scadenza dell'affidamento.
Con norma di chiusura, infine, il Legislatore ha stabilito che il mancato adempimento degli obblighi suddetti determinasse la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013.
Come accennato, con il D.L. n. 179/2012 il Governo ha inteso, da un lato, garantire il rispetto della normativa europea in materia di affidamenti e, dall'altro, rafforzare le misure dirette al superamento della frammentazione delle gestioni dei servizi pubblici locali, come introdotte dal citato art. *3-bis* del D.L. n. 138/2011 e lasciate indenni dall'intervento della Corte Costituzionale del luglio 2012, incidendo così sull'organizzazione delle medesime. A tal fine, inserendo il comma 1-*bis* all'art. 3-*bis* del D.L. n. 138/2011, ha stabilito che *"Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo".*
Nella consapevolezza dell'ampia inosservanza dell'obbligo di adeguare alla normativa europea gli affidamenti già vigore entro il termine del 31 dicembre 2013 e, pertanto, al fine di evitare la cessazione *ex lege* di numerose gestioni non conformi, il Governo è intervenuto nuovamente sulla materia con l'emanazione del D.L. 30 dicembre 2013, n. 150, c.d. Decreto Milleproroghe, convertito con L. 27 febbraio 2014, n. 15, con il quale non si è limitato a prorogare al 31 dicembre 2014 il termine entro il quale provvedere all'adeguamento degli affidamenti, ma ha introdotto nuove disposizioni che si sono sovrapposte, senza un adeguato coordinamento, alla normativa che aveva imposto l'organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali secondo ambiti territoriali ottimali.
Nella specie, ai sensi dell'art. 13, cc. 1 e 2, del D.L. n. 150/2013, il Governo ha stabilito che il servizio

avrebbe potuto essere espletato dal gestore o dai gestori già operanti fino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il 31 dicembre 2014, a condizione che l'ente responsabile dell'affidamento ovvero, ove previsto, l'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo, avesse già avviato le procedure di affidamento pubblicando la relazione di cui al comma 20 dell'art. 34 del D.L. n. 179/2012, prevedendo, inoltre, l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Prefetto competente per territorio nelle ipotesi di mancata istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ovvero di mancata deliberazione dell'affidamento entro il termine del 30 giugno 2014.
L'ultimo contributo normativo fornito dal Legislatore in materia è costituito dalla L. 7 aprile 2014, n. 56, c.d. Legge "Del Rio", recante "*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*", con la quale il Governo ha avviato un nuovo processo di riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica con l'obiettivo di consolidare il superamento della relativa frammentazione organizzativa e gestionale e di dettare una nuova disciplina degli affidamenti *in house.*

2.11.La normativa regionale in materia di servizi pubblici locali con particolare riferimento alla gestione dei rifiuti.

Come accennato nei precedenti paragrafi, la Regione Puglia in data 20 agosto 2012, ha approvato la Legge Regionale n. 24 finalizzata a disciplinare lo svolgimento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di rifiuti e di trasporto pubblico locale. Con la predetta legge, entrata in vigore il 24 agosto 2012, il Consiglio Regionale ha inteso dare attuazione alla disposizione contenuta nell'art. 3-*bis* della L. n. 148/2011 e ss.mm.ii., che poneva in capo alle Regioni ed alle Province autonome l'obbligo di organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali ridisegnando il sistema di *governance* previgente, provvedendo ad individuare nel territorio di competenza ambiti territoriali ottimali ed omogenei che potessero garantire un efficientamento del servizio attraverso il conseguimento di adeguate dimensioni gestionali.
Le disposizioni recate dalla L.R. n. 24/2012, nell'impianto normativo originario, introducevano un sistema di regole finalizzato ad uniformare le gestioni secondo standard elevati di servizio, tariffe integrate e di importo contenuto, nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale in relazione alle modalità di affidamento.
Con particolare riferimento all'organizzazione del ciclo dei rifiuti, ai sensi della L.R. n. 24/2012 si stabiliva che i servizi relativi allo spazzamento, raccolta, trasporto, recupero, riciclo e smaltimento venissero erogati all'interno di bacini di diversa dimensione a seconda della tipologia del servizio preso in considerazione.
In particolare si disponeva che i servizi relativi alla prima fase della filiera, ovvero raccolta, spazzamento e trasporto, fossero organizzati ed erogati a livello di ambiti di raccolta ottimale – A.R.O. [la cui perimetrazione è stata successivamente definita con D.G.R. n. 2147/2012 che ha individuato n. 38 bacini sub-provinciali], demandando, invece, agli Organi di governo d'ambito da istituirsi su scala provinciale l'organizzazione delle attività relative alla seconda fase della filiera, ovvero trattamento, recupero, riciclo e smaltimento. La *ratio* di tale suddivisione delle attività della filiera veniva trattata in modo approfondito nel capitolo introduttivo della Parte II del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani approvato con delibera di Consiglio Regionale n. 204 del 08.10.2013, cui si rinvia integralmente, nel quale venivano descritte le differenze sostanziali tra i segmenti di mercato di cui si costituisce il ciclo integrato di gestione dei rifiuti.
Per quanto concerne il sistema di *governance* introdotto dalla Legge regionale n. 24/2012, si disponeva l'istituzione in ciascun ambito territoriale ottimale di un Organo di governo al quale venivano conferiti poteri di organizzazione e programmazione dei servizi, attribuendo, invece, funzioni di regolamentazione e controllo all'Autorità Regionale per la regolamentazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, quale soggetto terzo, di cui veniva disposta l'istituzione ai sensi dell'art. 7. L'Autorità Regionale, tuttavia, non è mai stata istituita, motivo per il quale con successiva L.R. n. 20/2016, la Regione Puglia ha abrogato la succitata disposizione che ne prevedeva l'istituzione.
La L.r. n. 24/2012 è stata successivamente modificata con la Legge Regionale 13 dicembre 2012, n. 42, con la quale la Regione Puglia, prendendo atto della dichiarazione d'incostituzionalità dell'art. 4 del D.L. n. 138/2011 determinata dalla pronuncia della Corte Costituzionale n. 199 del 20 luglio 2012, ha sostanzialmente recepito le indicazioni fornite dalla Consulta provvedendo ad adeguare la legislazione regionale alle modalità di affidamento previste dalla normativa comunitaria e nazionale di emanazione successiva alla succitata pronuncia d'incostituzionalità.

Con L.r. n. 20/2016, infine, il Legislatore Regionale è intervenuto nuovamente a modificare la L.r. n. 24/2012, sostanzialmente provvedendo a ridurre i 6 ATO provinciali previsti nell'assetto normativo originario in un unico Ambito Territoriale Ottimale coincidente con l'intero territorio regionale, con la conseguenza che i servizi della seconda fase della filiera del ciclo dei rifiuti - trattamento, recupero, riciclo e smaltimento - risulta ad oggi suscettibile di essere organizzata prendendo in considerazione le caratteristiche e le esigenze dell'intero territorio regionale, in base ad una valutazione organica ed unitaria.
A tale fine la L.r. n. 20/2016 ha disposto, ai sensi dell'art. 9, la soppressione degli Organo di Governo provinciali e la contestuale istituzione dell'Agenzia territoriale della Regione Puglia per il servizio di gestione dei rifiuti, soggetto pubblico dotato di personalità giuridica e autonomia tecnico-giuridica, amministrativa e contabile, cui sostanzialmente sono state demandate le funzioni di organizzazione dello svolgimento dei servizi di trattamento, recupero, riciclo e smaltimento, precedentemente attribuite ai soppressi Organi di Governo.
L'art.9 comma 7 della L.r. 20/2016 ha enucleato e definito le competenze dell'Agenzia: in particolare l'AGER:

a) determina le tariffe per l'erogazione dei servizi di competenza, in conformità alla disciplina statale conformandole a principi di contenimento e agli eventuali criteri generali fissati dalle autorità nazionali di regolazione settoriale;
b) determina e controlla i livelli generali del servizio e degli standard di qualità, nonché la predisposizione dello schema-tipo dei bandi di selezione pubblica e dei contratti di servizio;
c) disciplina i flussi di rifiuti indifferenziati da avviare a smaltimento e dei rifiuti da avviare a recupero da frazione organica del rifiuto solido urbano (FORSU) e riciclaggio, secondo criteri di efficienza, di efficacia, di economicità e di trasparenza nel rispetto delle indicazioni del Piano regionale;
d) predispone i meccanismi di soluzione alternativa delle controversie tra imprese e utenti nel rispetto di quanto previsto dal codice degli appalti pubblici; assicura altresì la consultazione delle organizzazioni economiche, ambientali, sociali e sindacali del territorio e collabora con le autorità o organismi statali di settore;
e) predispone le linee guida della Carta dei servizi;
f) può espletare, su delega delle Aree omogenee, le procedure di affidamento del servizio unitario di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti solidi urbani;
g) può espletare attività di centralizzazione delle committenze nonché attività di committenza ausiliarie;
h) subentra nei contratti stipulati dal Commissario delegato per l'emergenza ambientale in Puglia, aventi a oggetto la realizzazione e la gestione degli impianti di trattamento, recupero, riciclaggio e smaltimento dei rifiuti urbani.

3.Altre disposizioni rilevanti del D. Lgs. n.152/2006 e le competenze di Stato, Regioni, Province e Comuni.

L'art. 183, comma 1° lett. a) definisce "rifiuto": qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi.
I rifiuti sono classificati, secondo l'origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi, così stabilisce **l'art. 184,** che classifica in urbani i seguenti rifiuti:

1) i rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata, ivi compresi: carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori e rifiuti ingombranti, ivi compresi materassi e mobili;
2) i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'allegato L -quater prodotti dalle attività riportate nell'allegato L -quinquies;
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.

In speciali, invece:

1) i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività agricole, agro-industriali e della silvicoltura, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2135 del codice civile, e della pesca;
2) i rifiuti prodotti dalle attività di costruzione e demolizione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'articolo 184 -*bis*;
3) i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali se diversi da quelli di cui al comma 2 (ovvero rifiuti urbani);
4) i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni artigianali se diversi da quelli di cui al comma 2 (rifiuti urbani);
5) i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività commerciali se diversi da quelli di cui al comma 2 (rifiuti urbani);
6) i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività di servizio se diversi da quelli di cui al comma 2 (rifiuti urbani);
7) i rifiuti derivanti dall'attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue, nonché i rifiuti da abbattimento di fumi, dalle fosse settiche e dalle reti fognarie;
8) i rifiuti derivanti da attività sanitarie se diversi da quelli all'articolo 183, comma 1, lettera b -*ter*);
9) i veicoli fuori uso.

Nello specifico la novità consiste nella nuova definizione di rifiuto urbano *«rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'allegato L-quater prodotti dalle attività riportate nell'allegato L-quinquies»* (articolo 183, comma 1, lett. b-ter, punto 2). Tale nuova definizione di fatto abroga la potestà regolamentare in capo ai comuni in materia di assimilazione dei rifiuto speciali agli urbani .
La nozione qualitativa prevede – con un meccanismo del tutto nuovo – che siano classificati *ex lege* come rifiuti urbani quelli «simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'allegato L-quater prodotti dalle attività riportate nell'allegato L-*quinquies*». Corredano questa definizione i nuovi allegati Lquater e L-quinquies; quest'ultimo contempla l'elenco delle attività corrispondenti alle altre fonti, diverse dalle utenze domestiche, produttrici di rifiuti urbani.

L'art. 185, poi, specifica i beni esclusi dalla gestione dei rifiuti.

Per gestione dei rifiuti si intende, ai sensi del comma 1° lett. n) dell'art. 183 del D. lgs n.152/2006: "*la raccolta, il trasporto, il recupero, compresa la cernita, e lo smaltimento dei rifiuti, compresi la supervisione di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonche' le operazioni effettuate in qualita' di commerciante o intermediari. Non costituiscono attivita' di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, selezione e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati;* intendendosi per raccolta: il prelievo dei rifiuti compresi la cernita preliminare e il deposito preliminare alla raccolta); per recupero: qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale; per smaltimento: qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia.

L'art. 177 del Codice dell'ambiente, facendo salve le disposizioni specifiche, particolari o complementari, conformi ai principi di cui alla parte quarta del decreto, adottate in attuazione di direttive comunitarie che disciplinano la gestione di determinate categorie di rifiuti, stabilisce che la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse e che i rifiuti sono gestiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare:

a) senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora;
b) senza causare inconvenienti da rumori o odori;
c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente.

La gestione deve essere effettuata in conformità ad alcuni principi definiti dall'**art.178**:

- di precauzione;
- di prevenzione;
- di sostenibilità;
- di proporzionalità;
- di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto del principio di concorrenza;
- del principio del chi inquina paga.

La stessa attività deve effettuarsi sulla base dei criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali, secondo un preciso ordine gerarchico, stabilito dall'**art. 179**:

a) prevenzione;
b) preparazione per il riutilizzo;
c) riciclaggio;
d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;
e) smaltimento.

Le pubbliche amministrazioni perseguono iniziative dirette a favorire prioritariamente la prevenzione e la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti mediante:

a) la promozione dello sviluppo di tecnologie pulite, che permettano un uso più razionale e un maggiore risparmio di risorse naturali;
b) la promozione della messa a punto tecnica e dell'immissione sul mercato di prodotti concepiti in modo da non contribuire o da contribuire il meno possibile, per la loro fabbricazione, il loro uso o il loro smaltimento, ad incrementare la quantità o la nocività dei rifiuti e i rischi di inquinamento;

c) la promozione dello sviluppo di tecniche appropriate per l'eliminazione di sostanze pericolose contenute nei rifiuti al fine di favorirne il recupero;
d) la determinazione di condizioni di appalto che prevedano l'impiego dei materiali recuperati dai rifiuti e di sostanze e oggetti prodotti, anche solo in parte, con materiali recuperati dai rifiuti al fine di favorire il mercato dei materiali medesimi;
e) l'impiego dei rifiuti per la produzione di combustibili e il successivo utilizzo e, più in generale, l'impiego dei rifiuti come altro mezzo per produrre energia.

Nel rispetto della gerarchia del trattamento dei rifiuti le misure dirette al recupero dei rifiuti mediante la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio o ogni altra operazione di recupero di materia sono adottate con priorità rispetto all'uso dei rifiuti come fonte di energia.

Al fine di promuovere in via prioritaria la produzione dei rifiuti **l'art. 180** prevede che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, adotti il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti (cfr. par. 1); quest'ultimo fissa idonei indicatori e obiettivi qualitativi e quantitativi per la valutazione dell'attuazione delle misure di prevenzione dei rifiuti in esso stabilite.
Tra quelle contemplate dal Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti si citano, a titolo meramente esemplificativo, le misure che:

- promuovono e sostengono modelli di produzione e consumo sostenibili;
- incoraggiano la progettazione, la fabbricazione e l'uso di prodotti efficienti sotto il profilo delle risorse, durevoli, anche in termini di durata di vita e di assenza di obsolescenza programmata, scomponibili, riparabili, riutilizzabili e aggiornabili nonchè l'utilizzo di materiali ottenuti dai rifiuti nella loro produzione;
- riducono la produzione di rifiuti nei processi inerenti alla produzione industriale, all'estrazione di minerali, all'industria manifatturiera, alla costruzione e alla demolizione;
- riducono la produzione di rifiuti alimentari nella produzione primaria, nella trasformazione e nella fabbricazione, nella vendita e in altre forme di distribuzione degli alimenti, nei ristoranti e nei servizi di ristorazione;
- incoraggiano la donazione di alimenti e altre forme di ridistribuzione per il consumo umano;
- promuovono la riduzione del contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti;
- riducono la produzione di rifiuti, in particolare dei rifiuti che non sono adatti alla preparazione per il riutilizzo o al riciclaggio;
- identificano i prodotti che sono le principali fonti della dispersione di rifiuti, in particolare negli ambienti terrestri e acquatici;
- mirano a porre fine alla dispersione di rifiuti in ambiente acquatico.

Al fine di promuovere il riciclaggio di alta qualità e soddisfare i necessari criteri qualitativi per i diversi settori del riciclaggio, **l'articolo 181** prevede che le Regioni stabiliscano i criteri con cui i Comuni provvedono a realizzare la raccolta differenziata. Il quarto comma dell'articolo stesso prevede che al fine di procedere verso un'economia circolare con un alto livello di efficienza delle risorse, le autorità competenti adottano le misure necessarie per conseguire 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 fino al 50% 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 fino al 70 per cento in termini di peso;
c) entro il 2025, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 55 per cento in peso;

d) entro il 2030, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 60 per cento in peso;
e) entro il 2035, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 65 per cento in peso.

Per quanto concerne lo smaltimento dei rifiuti, **l'articolo 182** prevede che tale fase sia effettuata in condizioni di sicurezza e costituisca la fase residuale della gestione dei rifiuti, previa verifica, da parte della competente autorità, della impossibilità tecnica ed economica di esperire le operazioni di recupero di cui all'articolo 181. La predetta verifica concerne la disponibilità di tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente valide nell'ambito del pertinente comparto industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte in ambito nazionale, purché vi si possa accedere a condizioni ragionevoli. I rifiuti da avviare allo smaltimento finale devono essere il più possibile ridotti sia in massa che in volume ed è vietato smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali, qualora gli aspetti territoriali e l'opportunità tecnico economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita lo richiedano. Tale divieto non si applica ai rifiuti urbani che il Presidente della Regione ritiene necessario avviare a smaltimento, nel rispetto della normativa europea, fuori del territorio della regione dove sono prodotti per fronteggiare situazioni di emergenza causate da calamità naturali per le quali è dichiarato lo stato di emergenza di protezione civile ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225.
Per quanto concerne gli impianti di trattamento termico, l'articolo 182 vincola la realizzazione e la gestione di nuovi impianti alla condizione che il relativo processo di combustione garantisca un elevato livello di recupero energetico.
L'art. 182-*bis*, infine, prevede che lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati siano attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, al fine di realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali, permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.
L'art. 184-*bis* descrive le condizioni alle quali determinati residui di produzione non si trasformano in rifiuti, poiché il loro ciclo di vita continua come prodotti e deve escludersi che la loro detenzione concretizzi il disfarsi di cui all'art. 183, comma 1°, lett.a).
L'art. 184-*ter* specifica che un rifiuto cessa di essere tale quando è stato sottoposto ad un'operazione di recupero e soddisfa criteri specifici da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:
a) la sostanza o l'oggetto sono destinati ad 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 riferimento alla responsabilità della gestione dei rifiuti e al controllo della loro tracciabilità, rispettivamente **artt. 188** e **188–bis** del D. Lgs n.152/2006, il produttore iniziale o altro detentore di rifiuti provvede al loro trattamento direttamente, ovvero mediante l'affidamento ad un intermediario, o ad un commerciante, o alla loro consegna ad 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. Fatto salvo quanto previsto dai commi 1-*bis*, 2°, 3° , 4° e 5° dell'art. 188, il produttore iniziale o altro detentore conserva la responsabilità per l'intera catena di trattamento, restando inteso che qualora il produttore iniziale o il detentore trasferisca i rifiuti per il trattamento preliminare a uno dei soggetti consegnatari di cui al presente comma, tale responsabilità, di regola, comunque sussiste.
La responsabilità è esclusa: in caso di conferimento dei rifiuti al servizio pubblico di raccolta prevista convenzione; in caso di 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 alla scadenza di detto termine il produttore o detentore abbia provveduto a dare comunicazione alle autorità competenti della mancata ricezione del formulario.
Il sistema di tracciabilità dei rifiuti si compone delle procedure e degli strumenti di tracciabilità dei rifiuti integrati nel Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti istituito ai sensi dell'articolo 6 del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12.
Il Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti, collocato presso la competente struttura organizzativa del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, è articolato in:

a) una sezione Anagrafica, comprensiva dei dati dei soggetti iscritti e delle informazioni relative alle specifiche autorizzazioni rilasciate agli stessi per l'esercizio di attivita' inerenti alla gestione dei rifiuti;
b) una sezione Tracciabilità, comprensiva dei dati ambientali relativi agli adempimenti di cui agli articoli 190 e 193.

Si precisa che gli adempimenti relativi agli articoli 190 e 193 sono effettuati digitalmente da parte dei soggetti obbligati.

3.1.Competenze dello Stato.

Fermo restando le ulteriori competenze statali previste da speciali disposizioni, anche contenute nella parte quarta del D. Lgs n.152/06, spettano allo Stato le funzioni di cui all'art. 195, comma 1°, lettere dalla a) alla t). Specifica il comma 3 del medesimo articolo: "*Salvo che non sia diversamente disposto dalla parte quarta del presente decreto, le funzioni di cui ai comma 1 sono esercitate ai sensi della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri delle attività produttive, della salute e dell'interno, sentite la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano*.".
Compete inoltre allo Stato, quanto contenuto al comma 2, lett. dalla a) alla v) del medesimo articolo.
Il comma 4 dell'art. 195 del D. lgs n.152/2006 specifica: "*Salvo che non sia diversamente disposto dalla parte quarta del presente decreto, le norme regolamentari e tecniche di cui al comma 2 sono adottate, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri delle attività produttive, della salute e dell'interno, nonché, quando le predette norme riguardino i rifiuti agricoli ed il trasporto dei rifiuti, di concerto, rispettivamente, con i Ministri delle politiche agricole e forestali e delle infrastrutture e dei trasporti.".*
A seguito del recepimento delle direttive comunitarie è stato introdotto l'art. 198-bis"Programma nazionale per la gestione dei rifiuti" :
1. Il Ministero dell'ambiente della tutela del territorio e del mare predispone, con il supporto di ISPRA, il Programma nazionale per la gestione dei rifiuti. Il Programma nazionale e' sottoposto a verifica di assoggettabilita' a VAS, ai sensi dell'articolo 12 del presente decreto, ed e' approvato, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, con decreto del Ministro dell'ambiente della tutela del territorio e del mare.
2. Il Programma nazionale fissa i macro-obiettivi, definisce i criteri e le linee strategiche cui le Regioni e le Province autonome si attengono nella elaborazione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 199 del presente decreto.
3. Il Programma nazionale contiene:
a) i dati inerenti alla produzione, su scala nazionale, dei rifiuti per tipo, quantita', e fonte;
b) la ricognizione impiantistica nazionale, per tipologia di impianti e per regione;
c) l'adozione di criteri generali per la redazione di piani di settore concernenti specifiche tipologie di rifiuti, incluse quelle derivanti dal riciclo e dal recupero dei rifiuti stessi, finalizzati alla riduzione, il riciclaggio, il recupero e l'ottimizzazione dei flussi stessi;
d) l'indicazione dei criteri generali per l'individuazione di macroaree, definite tramite accordi tra Regioni ai sensi dell'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione, che consentano la razionalizzazione degli impianti dal punto di vista localizzativo, ambientale ed economico, sulla base del principio di

prossimità,anche relativamente agli impianti di recupero, in coordinamento con quanto previsto all'articolo 195, comma 1, lettera f);
e) lo stato di attuazione in relazione al raggiungimento degli obiettivi derivanti dal diritto dell'Unione europea in relazione alla gestione dei rifiuti e l'individuazione delle politiche e degli obiettivi intermedi cui le Regioni devono tendere ai fini del pieno raggiungimento dei medesimi;
f) l'individuazione dei flussi omogenei di produzione dei rifiuti, che presentano le maggiori difficoltà di smaltimento o particolari possibilità di recupero sia per le sostanze impiegate nei prodotti base sia per la quantità complessiva dei rifiuti medesimi, i relativi fabbisogni impiantistici da soddisfare, anche
per macroaree, tenendo conto della pianificazione regionale, e con finalità di progressivo riequilibrio socioeconomico fra le aree del territorio nazionale;
g) l'individuazione di flussi omogenei di rifiuti funzionali e strategici per l'economia circolare e di misure che ne possano promuovere ulteriormente il loro riciclo;
h) la definizione di un Piano nazionale di comunicazione e conoscenza ambientale in tema di rifiuti e di economica circolare;
i) il piano di gestione delle macerie e dei materiali derivanti dal crollo e dalla demolizione di edifici ed infrastrutture a seguito di un evento sismico, definito d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sulla base dell'istruttoria presentata da ciascuna Regione e Provincia autonoma.
4. Il Programma nazionale puo', inoltre, contenere:
a) l'indicazione delle misure atte ad incoraggiare la razionalizzazione della raccolta, della cernita e del riciclaggio dei rifiuti;
b) la definizione di meccanismi vincolanti di solidarietà tra Regioni finalizzata alla gestione di eventuali emergenze.
5. In sede di prima applicazione, il Programma nazionale per la gestione dei rifiuti e' approvato entro 18 mesi dalla entrata in vigore della presente disposizione. Il Ministero dell'ambiente della tutela del territorio e del mare aggiorna il Programma almeno ogni 6 anni, tenendo conto, tra l'altro, delle modifiche normative, organizzative e tecnologiche intervenute nello scenario nazionale e sovranazionale."
L'avvio ufficiale dei lavori è stato il 14 novembre 2020 dal Ministero.

3.2.Competenze delle Regioni.
Alle Regioni competono, conformemente ai principi previsti dalla normativa vigente nonché alla parte quarta del D. Lgs n.152/2006:
"a) la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento, sentiti le province, i comuni e le Autorità d'ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti, di cui all'articolo 199;
b) la regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anche pericolosi, secondo un criterio generale di separazione dei rifiuti di provenienza alimentare e degli scarti di prodotti vegetali e animali o comunque ad alto tasso di umidità dai restanti rifiuti;
c) l'elaborazione, l'approvazione e l'aggiornamento dei piani per la bonifica di aree inquinate di propria competenza;
d) l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, e l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti, fatte salve le competenze statali di cui all'articolo 195, comma 1, lettera f), e di cui all'articolo 7, comma 4°-bis;
e) l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, anche pericolosi, fatte salve le competenze statali di cui all'articolo 7, comma 4-bis;
f) le attività in materia di spedizioni transfrontaliere dei rifiuti che il regolamento (CEE) n. 259/93 del 1° febbraio 1993 attribuisce alle autorità competenti di spedizione e di destinazione;
g) la delimitazione, nel rispetto delle linee guida generali di cui all'articolo 195, comma 1, lettera m), degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani e assimilali;
h) la redazione di linee guida ed i criteri per la predisposizione e l'approvazione dei progetti di bonifica e di messa in sicurezza, nonché l'individuazione delle tipologie di progetti non soggetti ad autorizzazione, nel rispetto di quanto previsto all'articolo 195, comma 1°, lettera r):
i) la promozione della gestione integrata dei rifiuti;

l) l'incentivazione alla riduzione della produzione dei rifiuti ed al recupero degli stessi;

m) la specificazione dei contenuti della relazione da allegare alla comunicazione di cui agli articoli 214, 215, e 216, nel rispetto di linee guida elaborate ai sensi dell'articolo 195, comma 2°, lettera b);

n) la definizione di criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali indicati nell'articolo 195, comma 1°, lettera p);

o) la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento e la determinazione, nel rispetto delle norme tecniche di cui all'articolo 195, comma 2°, lettera a), di disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare;

p) l'adozione, sulla base di metodologia di calcolo e di criteri stabiliti da apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri delle attività produttive e della salute, sentito il Ministro per gli affari regionali, da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, delle disposizioni occorrenti affinché gli enti pubblici e le società a prevalente capitale pubblico, anche di gestione dei servizi, coprano il proprio fabbisogno annuale di manufatti e beni, indicati nel medesimo decreto, con una quota di prodotti ottenuti da materiale riciclato non inferiore al 30 per cento del fabbisogno medesimo. A tal fine i predetti soggetti inseriscono nei bandi di gara o di selezione per l'aggiudicazione apposite clausole di preferenza, a parità degli altri requisiti e condizioni. Sino all'emanazione del predetto decreto continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 8 maggio 2003, n. 203, e successive circolari di attuazione. Restano ferme, nel frattempo, le disposizioni regionali esistenti."

Le Regioni si avvalgono anche delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente per l'esercizio delle anzidette funzioni e privilegiano la realizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti in aree industriali, compatibilmente con le caratteristiche delle aree medesime, incentivando le iniziative di autosmaltimento, ciò non applicandosi alle discariche.

Le Regioni, per la predisposizione e adozione piani regionali di gestione dei rifiuti, sentono le Province, i Comuni e, per quanto riguarda i rifiuti urbani, le Autorità d'ambito di cui all'articolo 201, nel rispetto dei principi e delle finalità di cui agli articoli 177, 178, 179, 180, 181, 182 e 182-*bis* ed in conformità ai criteri generali stabiliti dall'articolo 195, comma 1°, lettera m), ed a quelli previsti dal presente articolo.

Per quanto concerne l'approvazione degli stessi piani trova applicazione quanto previsto dalla Parte seconda del D. Lgs n.152/06 in materia di Valutazione Ambientale Strategica. Tutte le informazioni circa la partecipazione del pubblico al procedimento sono disponibili presso l'Autorità procedente.

Per quanto concerne il contenuto dei suddetti piani il comma 2° dell'articolo 199 prevede che essi comprendano l'analisi della gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico interessato, le misure da adottare per migliorare l'efficacia ambientale delle diverse operazioni di gestione dei rifiuti, nonché una valutazione del modo in cui i piani contribuiscono all'attuazione degli obiettivi e delle disposizioni della parte quarta del D. Lgs n.152/06.

I predetti piani di gestione dei rifiuti prevedono inoltre:

"a) l'indicazione del tipo, quantità e fonte dei rifiuti prodotti all'interno del territorio, suddivisi per ambito territoriale ottimale per quanto riguarda i rifiuti urbani, rifiuti che saranno prevedibilmente spediti da o verso il territorio nazionale e valutazione dell'evoluzione futura dei flussi di rifiuti, nonche' la fissazione degli obiettivi di raccolta differenziata da raggiungere a livello regionale, fermo restando quanto disposto dall'articolo 205;

b) la ricognizione degli impianti di trattamento, smaltimento e recupero esistenti, inclusi eventuali sistemi speciali per oli usati, rifiuti pericolosi, rifiuti contenenti quantita' importanti di materie prime critiche o flussi di rifiuti disciplinati da una normativa unionale specifica;

c) una valutazione della necessita' di nuovi sistemi di raccolta, della chiusura degli impianti esistenti per i rifiuti, di ulteriori infrastrutture per gli impianti per i rifiuti in conformita' del principio di autosufficienza e prossimita' di cui agli articoli 181, 182 e 182-bis e se necessario degli investimenti correlati;

d) informazioni sui criteri di riferimento per l'individuazione dei siti e la capacita' dei futuri impianti di smaltimento o dei grandi impianti di recupero, se necessario;

e) l'indicazione delle politiche generali di gestione dei rifiuti, incluse tecnologie e metodi di gestione pianificata dei rifiuti, o altre politiche per i rifiuti che pongono problemi particolari di gestione;
f) la delimitazione di ogni singolo ambito territoriale ottimale sul territorio regionale, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettera m);
g) il complesso delle attivita' e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicita' e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno di ciascuno degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200, nonche' ad assicurare lo smaltimento e il recupero dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti;
h) prevedono, per gli ambiti territoriali ottimali piu'meritevoli, un sistema di premialita' tenuto conto delle risorse disponibili a legislazione vigente;
i) la stima dei costi delle operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti urbani;
l) i criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, nonche' per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti;
m) le iniziative volte a favorire, il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dai rifiuti di materiale ed energia, ivi incluso il recupero e lo smaltimento dei rifiuti che ne derivino;
n) le misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani;
o) la determinazione, nel rispetto delle norme tecniche di cui all'articolo 195, comma 2, lettera a), di disposizioni speciali per specifiche tipologie di rifiuto;
p) le prescrizioni in materia di prevenzione e gestione degli imballaggi e rifiuti di imballaggio di cui all'articolo 225, comma 6;
q) il programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36;
r) un programma di prevenzione della produzione dei rifiuti, elaborato sulla base del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti di cui all'art. 180, che descriva le misure di prevenzione esistenti e fissi ulteriori misure adeguate ((anche per la riduzione dei rifiuti alimentari nella produzione primaria, nella trasformazione e nella fabbricazione e nel consumo)). Il programma fissa anche gli obiettivi di prevenzione. Le misure e gli obiettivi sono finalizzati a dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti. Il programma deve contenere specifici parametri qualitativi e quantitativi per le misure di prevenzione al fine di monitorare e valutare i progressi realizzati, anche mediante la fissazione di indicatori;
r-bis) informazioni sulle misure volte a conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 5, paragrafo 3 bis), della direttiva 1999/31/CE o in altri documenti strategici che coprano l'intero territorio dello Stato membro interessato;
r-ter) misure per contrastare e prevenire tutte le forme di dispersione di rifiuti e per rimuovere tutti i tipi di rifiuti dispersi."

Il piano di gestione dei rifiuti che, ai sensi del comma 5° dell'articolo 199 deve coordinarsi con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente, tenuto conto del livello e della copertura geografica dell'area oggetto di pianificazione, può contenere i seguenti elementi:
"*a) aspetti organizzativi connessi alla gestione dei rifiuti;*
b) valutazione dell'utilità e dell'idoneità del ricorso a strumenti economici e di altro tipo per la soluzione di problematiche riguardanti i rifiuti, tenuto conto della necessità di continuare ad assicurare il buon funzionamento del mercato interno;
c) campagne di sensibilizzazione e diffusione di informazioni destinate al pubblico in generale o a specifiche categorie di consumatori.".
Costituiscono parte integrante del piano regionale i piani per la bonifica delle aree inquinate.
Il comma 8 del medesimo articolo recita *"La regione approva o adegua il piano entro 18 mesi dalla pubblicazione del Programma Nazionale di cui all'articolo 198-bis, a meno che non siano gia' conformi nei contenuti o in grado di garantire comunque il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla normativa*

europea. In tale caso i piani sono adeguati in occasione della prima approvazione o aggiornamento ai sensi del comma 10. Fino a tale momento, restano in vigore i piani regionali vigenti.".

3.3.Competenze delle Province.

Gli artt. 196 e 199 del D. Lgs. n. 152/2006 assegnano le funzioni di pianificazione della gestione dei rifiuti alla Regione, e nel TU dell'Ambiente non è più previsto un ruolo di pianificazione delle Province. Così come stabilito dall'art. 197 del D. Lgs. n. 152/2006 alle Province competono in linea generale le funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, da esercitarsi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

3.4.Competenze dei Comuni.

I Comuni sono tenuti a fornire alla Regione, alla Provincia ed all'Ente di governo della gestione integrata dei rifiuti tutte le informazioni sulla gestione dei rifiuti urbani da essi richieste.

I Comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito, adottati ai sensi dell'articolo 201, comma 3, stabiliscono in particolare:

a) le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;
b) le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
c) le modalità di conferimento, raccolta differenziata e trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi;
d) le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione;
e) le misure necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare;
f) le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento.

4.Normativa speciale d'interesse.

4.1.Decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 2003, n. 254 - I rifiuti sanitari.

Preliminarmente si osserva che il D.P.R. n.254/2003 richiama la necessità di garantire elevati livelli di tutela dell'ambiente e della salute pubblica. Sono definiti "rifiuti sanitari" quei rifiuti che derivano da strutture pubbliche e private che svolgono attività medica e veterinaria di prevenzione, di diagnosi, di cura, di riabilitazione e di ricerca. Di seguito vengono riportate le categorie di rifiuti sanitari individuate dall'art. 1 comma 5° del D.P.R. n. 254/2003: 1. rifiuti sanitari non pericolosi; 2. rifiuti sanitari assimilati ai rifiuti urbani; 3. rifiuti sanitari pericolosi non a rischio infettivo; 4. rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo; 5. rifiuti sanitari che richiedono particolari modalità di smaltimento. A tale riguardo, si segnala che il comma 1° lettera h dell'art. 2, si riferisce a 'rifiuti sanitari che richiedono particolari sistemi di gestione', mentre l'art. 14 è intitolato 'Categorie di rifiuti sanitari che richiedono particolari sistemi di gestione e smaltimento'; 6. rifiuti da esumazioni ed estumulazioni; 7. rifiuti speciali, prodotti esternamente alle strutture sanitarie, che presentano un rischio analogo a quello dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo.

La modalità di gestione appropriata di ciascuna tipologia di rifiuti sanitari è indicata dal D.P.R. n. 254/2003, rimandando, ove non diversamente specificato, agli obblighi amministrativi di gestione dei rifiuti riportati nel D.Lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii..

La gestione dei rifiuti sopra elencati, è effettuata nelle seguenti modalità:

- rifiuti sanitari non pericolosi sono assoggettati al regime giuridico e alle modalità di gestione previste per i rifiuti non pericolosi;
- rifiuti sanitari assimilati ai rifiuti urbani sono assoggettati al regime giuridico e alle modalità di gestione dei rifiuti urbani se il rifiuto non presenta caratteristiche di pericolosità e non è a rischio infettivo;
- rifiuti sanitari pericolosi non a rischio infettivo sono assoggettati al regime giuridico e alle modalità di gestione previste per i rifiuti non pericolosi;
- rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo, sono rifiuti che devono essere gestiti applicando precauzioni particolari per evitare infezioni. Le operazioni di deposito preliminare, raccolta e trasporto restano sottoposte al regime generale dei rifiuti pericolosi. Questi rifiuti devono essere direttamente smaltiti mediante termodistruzione oppure sterilizzati in impianti autorizzati (l'autorizzazione non è richiesta se la struttura sanitaria provvede in proprio alla sterilizzazione dei rifiuti da essa stessa prodotti). Sul tema è recentemente intervenuta la legge di conversione 5 giugno 2020, n. 40 del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (cosiddetto D.L. Liquidità), la quale ha chiarito che i rifiuti sanitari a rischio, per la durata dell'emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia di Covid-19, dopo esser stati trattati con appositi impianti di sterilizzazione, vengano sottoposti al regime giuridico dei rifiuti urbani e non a quello degli speciali;
- rifiuti sanitari che richiedono particolari modalità di smaltimento sono individuati nei rifiuti specificati nell'elenco riportato all'art. 2, comma 1°, lettera h del DPR n. 254/2003, e devono essere smaltiti mediante incenerimento. Per quanto riguarda invece gli organi e le parti anatomiche non riconoscibili, nonché i piccoli animali da esperimento, sono gestiti con le stesse modalità dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo;
- rifiuti da esumazioni e da estumulazioni, devono essere raccolti separatamente dagli altri rifiuti urbani e possono essere depositati in un'apposita area confinata all'interno del cimitero adeguatamente racchiusi in appositi imballaggi a perdere, qualora ciò si renda necessario per garantire una maggiore razionalità del sistema di raccolta e trasporto. I rifiuti da esumazione ed estumulazione devono essere avviati al recupero o smaltiti in impianti autorizzati;
- rifiuti speciali prodotti al di fuori delle strutture sanitarie, caratterizzati da rischio analogo ai rifiuti pericolosi a rischio infettivo, con l'esclusione degli assorbenti igienici, devono essere gestiti con le stesse modalità previste per i rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo.

4.2.D.M. 29 luglio 2004, n.248 – Regolamento relativo alla determinazione e disciplina delle attività di recupero dei prodotti e beni di amianto e contenenti amianto.

Il decreto contiene i disciplinari tecnici che definiscono e individuano i processi di trattamento dei rifiuti contenenti amianto. Ai sensi dell'art. 2 della L. n.257/1992, per rifiuto di amianto si intendono "*i materiali di scarto delle attività estrattive di amianto, i detriti e le scorie delle lavorazioni che utilizzano amianto, anche provenienti dalle operazioni di decoibentazione nonché qualsiasi sostanza o qualsiasi oggetto contenente amianto che abbia perso la sua destinazione d'uso e che possa disperdere fibre di amianto nell'ambiente in concentrazioni superiori a quelle ammesse dall'articolo* 3".

4.3. Rifiuti di plastica: iniziative europee, nazionali e regionali.

Negli ultimi anni i problemi ambientali che incombono sulla produzione, sull'uso e sul consumo della plastica hanno destato sempre maggiore preoccupazione nell'opinione pubblica.

L'enorme quantità di rifiuti in plastica, di qualsiasi tipo, ha prodotto un notevole impatto sull'ambiente (anche marino) al punto da metterne a repentaglio l'equilibrio. L'utilizzo della plastica ha avuto una diffusione spropositata che ha condotto ad una condizione che oggi non si fa fatica a definire insostenibile: bottiglie, bicchieri, stoviglie in plastica usa e getta, vengono spesso sotto-utilizzati prima di essere dispersi nell'ambiente dove resisteranno, invece, per moltissimo tempo. I sacchetti di plastica utilizzati quotidianamente per la spesa, nonché le stoviglie dello stesso materiale, vengono impiegate in grandi quantità e sono generatori di significativi e gravi impatti ambientali.

Ogni anno vengono generati in Europa circa 25,8 milioni di tonnellate di rifiuti di plastica, di cui meno del 30% sono raccolti a fini di riciclaggio; al contempo le percentuali di smaltimento in discarica e di incenerimento dei rifiuti di plastica restano elevate (rispettivamente 31% e 39%).

Dall'analisi di questi dati si evince che, purtroppo, il modo in cui la plastica è attualmente prodotta, utilizzata e smaltita non permette di cogliere i vantaggi economici di un approccio più "circolare".

L'UE è nella posizione migliore per invertire questo trend negativo e guidare la transizione verso la "plastica del futuro".

In tale contesto si colloca il piano d'azione dell'UE per l'economia circolare (cfr. par. 1.2) adottato nel dicembre 2015 dalla Commissione, che ha individuato la plastica come priorità chiave e si è impegnata ad elaborare "*una strategia per affrontare le sfide poste dalle materie plastiche in tutte le fasi della catena del valore e tenere conto del loro intero ciclo di vita*"; gli interventi contemplati dal piano d'azione in parola, al fine di aumentare il riutilizzo ed il riciclaggio della plastica, hanno previsto una progettazione ecocompatibile di questo materiale, nonché misure volte a facilitare gli scambi transfrontalieri di materie plastiche riciclabili.

Nel 2017 la Commissione, con il Programma di lavoro della Commissione 2018, [COM(2017) 650], ha confermato la sua intenzione di concentrarsi sulla produzione e l'uso della plastica e di adoperarsi verso il conseguimento dell'obiettivo della riciclabilità di tutti gli imballaggi di plastica entro il 2030.

La Commissione Europea, con la Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni [COM(2018) 28 final] recante la "*Strategia Europea per la plastica nell'economia circolare*", adottata il 16 gennaio 2018, ha posto le basi per una nuova economia della plastica, in cui la progettazione e la produzione di questo materiale e dei suoi prodotti rispondano pienamente alle esigenze di riutilizzo, riparazione e riciclaggio ed in cui il loro sviluppo avvenga nell'ottica della sostenibilità. La strategia ha proposto una serie di misure ambiziose per guidare la transizione verso la "plastica del futuro". In particolare, sono previsti interventi per:

- migliorare gli aspetti economici e la qualità del riciclaggio della plastica (migliorare la progettazione dei prodotti per aumentarne la riciclabilità; promuovere l'uso del materiale riciclato; migliorare la raccolta differenziata dei rifiuti di plastica);
- arginare i rifiuti di plastica ed il loro abbandono nell'ambiente (ridurre la plastica monouso; ridurre i rifiuti marini; promuovere la diffusione della plastica compostabile e biodegradabile; arginare l'inquinamento da microplastica);
- indirizzare gli investimenti e l'innovazione verso soluzioni circolari;
- sfruttare l'azione condotta a livello mondiale (iniziative multilaterali sulla plastica; cooperazione bilaterale con i paesi terzi; scambi internazionali).

Appare utile, inoltre, richiamare le quattro Direttive del "Pacchetto Economia Circolare" (n. 849/2018/Ue, 850/2018/Ue, 851/2018/Ue e 852/2018/Ue) che hanno modificato le Direttive sui rifiuti a partire dalla Direttiva "madre" 2008/98/Ce fino alle Direttive "speciali" in materia di imballaggi (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).
Come già accennato in precedenza (cfr par. 1.2), la Direttiva n. 2018/851/UE sui rifiuti mira a rafforzare gli obiettivi della Direttiva 2008/98/CE relativi alla preparazione per il riutilizzo e al riciclaggio dei rifiuti, al fine di agevolare la transizione verso un'economia circolare. La Direttiva in parola, nel sostituire l'art. 9 della precedente n. 2008/98/Ce, ha posto in essere una spinta decisa verso la prevenzione nella produzione dei rifiuti, che diventa obbligatoria per gli Stati Membri che sono tenuti a:

- promuovere modelli di produzione e consumo sostenibili ed incoraggiare la progettazione e l'uso di prodotti durevoli, riparabili, riutilizzabili ed aggiornabili;
- identificare i prodotti che sono le principali fonti della dispersione di rifiuti, in particolare negli ambienti naturali e marini, ed adottare le misure adeguate per prevenirne e ridurne la dispersione;
- mirare a porre fine alla dispersione di rifiuti in ambiente marino come contributo all'obiettivo di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite per prevenire e ridurre in modo significativo l'inquinamento marino di ogni tipo.

La Direttiva n. 2018/852/UE "*che modifica la Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio*" ha individuato i nuovi obiettivi minimi di riciclaggio in termini di peso per la plastica al 50% entro il 2025 ed al 55% entro il 2030, modificando così quanto previsto dall'articolo 6 della Direttiva n. 94/62/CE.
Anche il quantitativo dei rifiuti di plastica nell'ambiente marino ed oceanico è in aumento, a discapito degli ecosistemi, della biodiversità nonché, potenzialmente, della salute umana, ed è causa di diffuse preoccupazioni. Nell'UE ogni anno finiscono negli oceani tra 150.000 e 500.000 tonnellate di rifiuti di plastica che, oltre a danneggiare l'ambiente, provocano danni economici ad attività come il turismo, la pesca e il trasporto marittimo. In tale contesto si inseriscono numerose iniziative dell'UE volte a contrastare l'inquinamento marino, di cui la plastica è tra le principali cause.
In particolare, la Direttiva n. 2008/56/CE "*che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (Direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino)*" persegue come obiettivi la protezione e la preservazione dell'ambiente marino, la prevenzione del degrado e, laddove possibile, il ripristino nelle zone in cui abbia subito danni. Tale Direttiva, che ha vincolato gli Stati Membri a conseguire o mantenere un buono stato ecologico nell'ambiente marino, ha obbligato gli stessi ad istituire programmi di misure volti a garantire che "*le proprietà e le quantità di rifiuti marini non provochino danni all'ambiente costiero e marino*".
Nel 2018 l'UNEP (Programma Ambiente delle Nazioni Unite) ha collocato il problema della plastica negli oceani tra le sei emergenze ambientali più gravi. La plastica, infatti, rappresenta la quasi totalità (60-95%) dei rifiuti rinvenuti nei mari del mondo e il principale rifiuto rinvenuto sulle spiagge e sui sedimenti marini; non stupisce, pertanto, che l'Assemblea del Programma Ambientale delle Nazioni Unite del 2017 abbia stabilito che obiettivo fondamentale del 2018 sarebbe stato minimizzare l'inquinamento da materiali plastici tramite il ritiro graduale delle shopper monouso, il divieto di utilizzo di microsfere nei cosmetici, e la promozione di alternative sostenibili.
Si richiamano, infine, due recenti Direttive del Parlamento Europeo e del Consiglio:

a) la Direttiva n. 2019/904/UE "*sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente*" la quale prevede:
    1. la messa al bando dei prodotti in plastica monouso per i quali esistono alternative sul mercato — bastoncini cotonati, posate, piatti, cannucce, mescolatori per bevande, aste per palloncini, ma anche tazze, contenitori per alimenti e bevande in polistirene espanso e tutti i prodotti in plastica oxodegradabile;
    2. misure volte a ridurre il consumo di contenitori per alimenti e tazze per bevande in plastica e marcatura ed etichettatura specifiche di alcuni prodotti;

3. regimi di responsabilità estesa dei produttori riguardanti i costi di rimozione dei rifiuti, applicati a prodotti come i filtri dei prodotti del tabacco e gli attrezzi da pesca;
4. un obiettivo di raccolta separata delle bottiglie di plastica del 90% entro il 2029 (77% entro il 2025) e l'introduzione di prescrizioni di progettazione per garantire che i tappi rimangano fissati alle bottiglie, ma anche l'obiettivo di integrare il 25% di plastica riciclata nelle bottiglie in Pet a partire dal 2025 e il 30% in tutte le bottiglie di plastica a partire dal 2030.

I prodotti indicati nell'Allegato D della suddetta Direttiva (ovvero assorbenti e tamponi, prodotti del tabacco, salviette umidificate e tazze e bicchieri per bevande) devono avere una marcatura che risponde alle caratteristiche indicate nel Regolamento 2020/2151/UE e, in particolare, che indichi la corretta modalità di smaltimento come rifiuti di questi prodotti ed il contenuto di plastica nei prodotti medesimi.

Si precisa che la Direttiva in parola dovrà essere recepita dagli Stati membri entro il 3 luglio 2021.

Si evidenzia, infine, che con la decisione Consiglio Ue 14 dicembre 2020, n. 2020/2053/Ue è stata introdotta un'aliquota uniforme di prelievo sul peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati generati in ciascuno Stato membro; tale aliquota uniforme di prelievo è pari a 0,80 euro per chilogrammo;

b) la Direttiva n. 2019/883/UE "s*ugli 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*" è finalizzata ad aumentare il livello di protezione dell'ambiente marino riducendo gli scarichi di rifiuti in mare. La Direttiva in esame ha previsto che per i rifiuti pescati passivamente "*non sarà addebitato alcun costo diretto*", fermo restando in ogni caso il pagamento della tariffa indiretta, non legata né proporzionata ai rifiuti conferiti negli impianti portuali di raccolta; tale misura, introdotta dall'art. 8, comma 2, costituisce, pertanto, un regime premiale per le navi che conferiscono, in un impianto portuale di raccolta, rifiuti pescati accidentalmente. La Direttiva ha previsto altresì, quale misura "*ulteriormente premiale*", ed al fine di "*evitare che i costi di raccolta e trattamento dei rifiuti della pesca passiva siano sostenuti esclusivamente dagli utenti dei porti*", che gli Stati Membri coprano "*tali costi con le entrate generate da sistemi di finanziamento alternativi, compresi i sistemi di gestione dei rifiuti e dall'Unione, finanziamenti nazionali o regionali disponibili*".

La Commissione Europea il 3 maggio 2021 ha fornito le Linee guida sull'interpretazione e implementazione della direttiva del 2019 sulla riduzione della plastica monouso.

Per quanto riguarda il quadro normativo nazionale di riferimento si richiama il D.Lgs. n. 182/2003 e smi che ha dato attuazione alla Direttiva 2000/59/CE: l'articolo 5 stabilisce che nei porti siano predisposti appositi Piani di raccolta e di gestione dei rifiuti, specificando le relative modalità di approvazione in modo differente per i porti rientranti nella competenza delle Autorità marittime rispetto a quelli in cui è presente l'Autorità del sistema portuale nel mare Adriatico.

Tali piani devono individuare strutture atte a recuperare le diverse tipologie di rifiuti provenienti dalle navi, dai pescherecci o in genere da imbarcazioni più piccole, previo versamento a carico di tali natanti di una tariffa espressamente individuata nel successivo art. 8 e destinata processi di trattamento e smaltimento dei medesimi rifiuti.

Il comma 5 dell'art. 8 stabilisce testualmente che "*il conferimento dei rifiuti accidentalmente raccolti durante l'attività di pesca non comporta l'obbligo della corresponsione della tariffa di cui al comma 2*"; la ratio di tale disposizione è quella di esentare dal pagamento della tariffa il conferimento dei rifiuti accidentalmente raccolti durante l'attività di pesca all'impianto portuale di raccolta.

Il D.Lgs. n. 190/2010, che dà attuazione alla Direttiva n. 2008/56/CE, al fine di garantire un uso sostenibile delle risorse, ha istituito un quadro diretto all'elaborazione di strategie per l'ambiente marino e all'adozione delle misure necessarie a conseguire e a mantenere un buono stato ambientale entro il 2020. A tale decreto è stata data attuazione con DM del MATTM dell'11 febbraio 2015, Dpcm 10 ottobre 2017 e DM del MATTM 15 febbraio 2019.

In tale contesto si inserisce il cd. Ddl "Salvamare" che persegue la finalità di prevenire l'abbandono dei rifiuti nel mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune e di promuovere il risanamento dell'ecosistema marino.

Nell'ambito del D.Lgs 152/2006, con riferimento alla tematica di cui trattasi, si richiamano le seguenti disposizioni:

- art. 226 *bis* che disciplina la commercializzazione delle borse di plastica, individuando alle lettere a) e b) i requisiti che devono essere rispettati; è vietata la commercializzazione delle borse di plastica che non posseggono tali caratteristiche;
- 226 *ter* che disciplina la commercializzazione degli shopper "ultraleggeri", individuando i requisiti che devono essere rispettati;
- 226 *quater* che "*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*" contempla delle previsioni alle quali i produttori, su base volontaria, possono attenersi dal 1° gennaio 2019 fino al 31 dicembre 2023.

Anche la Regione Puglia, da sempre sensibile al problema di cui trattasi, ha posto in essere una serie di misure volte a contrastare l'abbandono e la dispersione dei rifiuti in plastica nell'ambiente al fine di prevenire e ridurre gli impatti negativi degli stessi sugli ecosistemi, sulla biodiversità nonché sulla salute umana. In particolare, in data 28 marzo 2018 la Regione, l'Agenzia territoriale della Regione Puglia per il servizio di gestione dei rifiuti (AGER) e il Consorzio Nazionale per la Raccolta, il Riciclo e il Recupero degli Imballaggi in Plastica (COREPLA) hanno sottoscritto un Accordo al fine di incentivare le buone pratiche legate alla raccolta differenziata degli imballaggi in plastica. Tale Accordo, che rappresenta un'importante iniziativa per contrastare la minaccia del *marine litter* (rifiuti abbandonati in ambienti marini), prevede il coinvolgimento dell'Autorità portuale, dell'Associazione dei Pescatori e dei Comuni pugliesi sedi di porti, al fine di analizzare e misurare le quantità e le tipologie dei rifiuti provenienti dalle imbarcazioni, permettendo di valutarne l'effettiva riciclabilità.
Con DGR n. 1482 del 2 agosto 2018 recante "*Adozione della proposta di Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani, comprensivo della sezione gestione dei fanghi di depurazione del servizio idrico integrato, e della proposta di Piano delle bonifiche delle aree inquinate*" la Regione ha inteso procedere all'aggiornamento dello strumento di pianificazione in materia di gestione dei rifiuti urbani al fine di dotare l'Amministrazione di un Piano aggiornato ai principi ispiratori del "Pacchetto Economia Circolare".
Inoltre, con DGR n. 393 del 7 marzo 2019 la Regione Puglia ha inteso sostenere finanziariamente i Comuni virtuosi nella conduzione delle cosiddette "Ecofeste", occasioni di aggregazione sul territorio che perseguono obiettivi quali la riduzione della produzione dei rifiuti e degli imballaggi e la raccolta differenziata di tutti i rifiuti prodotti. Tali eventi ambientalmente sostenibili quali feste, sagre, raduni ed altre manifestazioni di tipo ricreativo, culturale sportivo o di animazione sociale, devono rispettare i seguenti criteri:

a) esclusivo utilizzo di stoviglie lavabili riutilizzabili o compostabili e/o biodegradabili e la dispensazione di bevande alla spina;
b) designazione di un responsabile (tra i dipendenti dell'Amministrazione comunale) per la gestione dei rifiuti prodotti nel corso della manifestazione che provveda ad organizzare la formazione degli operatori sulle modalità di conferimento dei rifiuti e a coordinarne le attività;
c) attivazione della raccolta differenziata per tutta la durata di svolgimento dell'evento in accordo col gestore del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, e loro monitoraggio;
d) previsione di momenti educativi, di informazione e sensibilizzazione sui temi della riduzione della produzione dei rifiuti, della raccolta differenziata e della sostenibilità ambientale.

La Regione Puglia ha anche aderito come partner al Progetto "LIFE IT - LIMESTONE" ("*Leveraged Integration of Marine Environmental Sustainability Through Technological Optimation of Natural Water Ecosystem*") avente come Capofila il Consorzio Bonifica Marche di Pesaro, nell'ambito del Programma comunitario "LIFE INTEGRATED PROJECTS 2018 CNA" - Sottoprogramma Ambiente e Azioni sul Clima - Avviso Europeo 2018. In tale progetto sono previsti anche interventi finalizzati alla piantumazione di alghe e di nano-spugne in grado di rilevare e catturare i micro-inquinanti in mare ed all'equipaggiamento delle imbarcazioni con sistemi intelligenti di rilevamento dei rifiuti (droni) o sistemi di raccolta (Seabin) dei rifiuti plastici.

Inoltre, in data 7.03.2019 la Regione, al fine favorire la sostenibilità ambientale delle spiagge e preservare l'integrità dell'ambiente marino, ha emesso l'Ordinanza balneare 2019, con la quale è stato introdotto nelle aree demaniali marittime pugliesi il divieto di utilizzo di posate, mescolatori per bevande, piatti, bicchieri e cannucce non realizzati in materiale compostabile, se monouso.
Infine, con DGR n. 635 del 04.04.2019, la Regione Puglia ha approvato i criteri e le modalità per l'attribuzione di risorse ai Comuni al fine di sostenere gli stessi nelle attività volte alla rimozione di rifiuti presenti su aree costiere, ai sensi dell'art. 11, comma 1, L. R. n. 67 del 28 dicembre 2018; in particolare, la Regione sostiene i Comuni negli interventi di rimozione, compreso il trasporto e il conferimento ad impianto autorizzato, dei rifiuti marini (*marine litter*) da spiagge, coste rocciose e aree dunali, nonché dei rifiuti abbandonati sulle strade e/o i sentieri di libero accesso alle aree costiere, per una distanza massima dalla costa di 300 metri. Tale iniziativa mira a contrastare i fenomeni dell'abbandono illecito e dello spiaggiamento di rifiuti.
Per ripensare e migliorare il funzionamento della catena del valore della plastica, dunque, risulta necessario il coinvolgimento ed una maggiore cooperazione tra il settore privato, le autorità nazionali e regionali, le città e i cittadini.

4.4 Fanghi di depurazione: normativa europea, nazionale e regionale.

Con l'espressione fango di depurazione si intende "*la frazione di materia solida contenuta nelle acque reflue urbane ed extraurbane, che viene rimossa, negli impianti di depurazione, durante i vari trattamenti depurativi, meccanico-biologico-chimico, necessari a rendere le acque chiarificate compatibili con la loro reimmissione in natura senza creare alterazioni all'ecosistema del corpo ricettore (mare, fiumi, laghi o in casi particolari anche il terreno superficiale)*".
Il fango di risulta di un impianto di depurazione delle acque reflue, dunque, quando non è più riutilizzabile internamente, è sottoposto ad operazioni di trattamento che perseguono l'obiettivo di rendere migliori le caratteristiche del fango medesimo affinché possa essere correttamente smaltito come rifiuto oppure riutilizzato in agricoltura.
Al riguardo la **Direttiva 86/278/CEE** "*concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura*" ha disciplinato l'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura in modo da evitare effetti nocivi sul suolo, sulla vegetazione, sugli animali e sull'uomo; tuttavia, occorre precisare che, ad esclusione dei casi di cui all'art. 7, l'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura è ammessa purchè vengano rispettati gli stringenti requisiti qualitativi e gestionali dettati dalla Direttiva in parola (il tema verrà approfondito nell'apposita sezione dedicata ai fanghi di depurazione).
La **Direttiva 91/271/CEE** "*concernente il trattamento delle acque reflue urbane*" ha inteso promuovere il riciclaggio dei fanghi provenienti dal trattamento delle acque reflue nonché la graduale eliminazione dello smaltimento dei fanghi nelle acque superficiali (art. 14).
Appare utile, inoltre, richiamare la **Direttiva 2008/98/CE**, già più volte citata, che ha disciplinato la gestione dei rifiuti, compresi i fanghi di depurazione (cfr. par. 1).
Negli ultimi anni la Commissione Europea ha valutato la possibilità di revisionare la Direttiva 86/278/CEE: a tal fine, a partire dal 2000 il Dipartimento DG ENV (Directorate - General for Environment) ha predisposto diversi *working documents* nei quali sono sintetizzate le informazioni base per la discussione tra i soggetti interessati (per un'analisi più dettagliata si rimanda all'apposita sezione dedicata al tema).
Tra i diversi studi della Commissione si cita quello del 2010 "*Environmental, economic and social impacts of the use of sewage sludge on land. Consultation Report on Options and Impacts*". In questo studio, che era propedeutico anch'esso alla revisione della Direttiva 86/278/CEE, venivano analizzati i possibili impatti associati all'applicazione di diverse opzioni di utilizzo dei fanghi in agricoltura.
Sempre nel 2010 la DG Ambiente della Commissione europea ha pubblicato un nuovo documento di lavoro dal titolo *"Fanghi e rifiuti organici*". Il documento si basa sui cambiamenti della politica sui rifiuti organici e sui fanghi delineati nella Comunicazione della Commissione *"Passi futuri nella gestione dei rifiuti organici nell'Unione europea"* adottata il 18 maggio 2010. L'obiettivo del documento era quello di aprire

un'ulteriore discussione con gli Stati membri e le principali parti interessate per arrivare alla revisione della direttiva sull'uso dei fanghi di depurazione in agricoltura.
Nella Relazione COM(2017) 88 final, la Commissione, nel presentare lo stato di attuazione della Direttiva 86/278/CEE, riferisce che i dati forniti dagli Stati membri sui fanghi prodotti e utilizzati in agricoltura confermano che quello agricolo è ancora diffuso in molti Paesi. Tuttavia dalla Relazione emerge una grande diversità di approccio nei diversi Stati Membri: non tutti utilizzano fanghi di depurazione a fini agricoli, in alcuni l'uso dei fanghi in agricoltura è molto limitato, se non inesistente.
Infine, il Regolamento (UE) 2019/1009 del 5 giugno 2019, che entrerà in vigore a luglio 2022, modifica i regolamenti (CE) n. 1069/2009 e (CE) n. 1107/2009 e abroga il regolamento (CE) n. 2003/2003. Nel nuovo regolamento sono disciplinati per la prima volta i fertilizzanti organici (compost e digestato), definito cosa sono gli ammendanti, fissate le condizioni per la marcature, le caratteristiche dei prodotti, le modalità di produzione. I fanghi di depurazione figurano tra i rifiuti esplicitamente non ammessi alla produzione dei fertilizzanti europei.
Per quanto concerne il quadro normativo nazionale, la disciplina sui fanghi di depurazione è regolata in linea generale dal Testo Unico ambientale, Dlgs 152/2006 e dalla disciplina speciale del D.Lgs. 99/1992, recante "*Attuazione della direttiva n. 86/278/Cee concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura*".
L'art. 127 del D. Lgs. 152/2006 dispone che "*ferma restando la disciplina di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile e alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione. I fanghi devono essere riutilizzati ogni qualvolta il loro reimpiego risulti appropriato. È vietato lo smaltimento dei fanghi nelle acque superficiali dolci e salmastre.*"
Con riferimento alla tracciabilità del fango, si rinvia all'art. 193, comma 9, D.Lgs. 152/2006.
Dunque, il Dlgs 152/2006 stabilisce che ai fanghi di depurazione in quanto rifiuti si applica la disciplina del Codice ambientale, mentre le regole sull'utilizzazione dei fanghi in agricoltura sono dettate dalla disciplina speciale del D.Lgs. 99/1992 che in caso di contrasto prevale sulla prima.
Al riguardo appare utile richiamare la recente sentenza del Consiglio di Stato - Sez. IV - del 28 agosto 2019 n. 5920, la quale precisa che "*in caso di utilizzo in agricoltura di fanghi provenienti da impianti di depurazione di acque reflue urbane, le disposizioni di cui al d.lgs. n. 99/1992 non esauriscono la disciplina applicabile, ma dev'essere altresì rispettata la disciplina propria dei rifiuti ed in particolare occorre fare riferimento ai valori soglia di concentrazione di cui alla tabella 1, colonna A, dell'allegato 5 alla parte IV del d.lgs. n. 152/2006 relativa alle CSC per i suoli ad uso residenziale e verde pubblico e privato della normativa in materia di bonifiche*".
Altra norma di riferimento in materia è l **D.Lgs. 99/1992** individua le condizioni di utilizzazione in agricoltura dei fanghi di depurazione e fissa i valori massimi di concentrazione di metalli pesanti nei suoli agricoli e nei fanghi.
Il **Decreto del Ministero dell'Ambiente 5 febbraio 1998** avente ad oggetto "*Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22*" reca disposizioni in tema di fanghi di depurazione nell'Allegato 1 - Suballegato 1 e nell'Allegato 2 - Suballegato 1.
Il **D.Lgs. 75/2010** e s.m.i. recante "*Riordino e revisione della disciplina in materia di fertilizzanti, a norma dell'articolo 13 della legge 7 luglio 2009, n. 88*" disciplina l'"ammendante compostato con fanghi" e l'"ammendante torboso composto" definendo in entrambi i casi i requisiti di qualità del fango in ingresso e la quantità massima utilizzabile nella miscela.
Per fronteggiare l'emergenza nel settore del servizio idrico, dovuta allo smaltimento dei fanghi di depurazione il **Dl 109/2018**, recante misure emergenziali per Genova e per la gestione di altre emergenze, convertito dalla **Legge 130/2018** contiene l'articolo 41 che disciplina temporaneamente l'utilizzo dei fanghi in agricoltura.
L'art. 41 del Dl 109/2018 stabilisce che nelle more di una revisione organica della normativa di settore, ai fini dell'utilizzo dei fanghi in agricoltura il riferimento è il Dlgs 99/1992, in particolare i valori massimi dei metalli pesanti indicati nell'allegato IB del decreto.

Oltre a quanto indicato nell'allegato IB occorre rispettare ulteriori limiti, che sono stati introdotti dal Dl 109/2018 e allargati dalla legge di conversione 130/2018.
Inoltre, si evidenzia che nella **legge 4 ottobre 2019, n. 117 – legge di delegazione Ue 2018** (cfr. par. 1.2.1) è contenuta la delega al Governo ad adottare una nuova disciplina organica in materia di utilizzazione dei fanghi, anche modificando la disciplina stabilita dal D.Lgs. 99/1992, al fine di garantire il perseguimento degli obiettivi di conferimento in discarica previsti dalle disposizioni della nuova Direttiva 2018/850/Ue.
Il Governo, nell'esercizio della delega, è chiamato ad adeguare la normativa alle nuove conoscenze tecnico-scientifiche in materia di sostanze inquinanti, nonché a considerare adeguatamente le pratiche gestionali e operative del settore. Inoltre occorrerà disciplinare la possibilità di realizzare forme innovative di gestione finalizzate specialmente al recupero delle sostanze nutrienti e in particolare del fosforo e garantire la gestione e l'utilizzo dei fanghi in condizioni di sicurezza per l'uomo e per l'ambiente.
In attuazione a quanto disciplinato all'articolo 15 della legge di delegazione europea il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del Mare ha elaborato una proposta di revisione integrale della disciplina di settore.
La proposta di decreto che detta una disciplina organica dell'intero settore, rivedendo l'intero d.lgs. n. 99/92 ed ampliando il campo di applicazione non solo all'utilizzo agricolo dei fanghi ma anche alla intera gestione dei fanghi di depurazione, non ha ottenuto il concerto del Ministero delle politiche agricole e per questo non risulta tra i decreti legislativi inviati all'esame delle pertinenti Commissioni Ambiente di Camera e Senato.
Con riferimento alla normativa regionale si richiama il **R.R. 2/1989** avente ad oggetto "*Disciplina per lo smaltimento dei fanghi sul suolo e nel sottosuolo*" con cui la Regione ha disciplinato lo smaltimento dei fanghi sul suolo anche adibito ad uso agricolo, prevedendo alcune caratteristiche del fango e alcuni divieti di applicazione, già prima dell'emanazione della normativa statale.
Inoltre, la Regione con la **L.R. 29/1995** recante "*Esercizio delle funzioni amministrative in materia di utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura attraverso le Amministrazioni provinciali*" ha delegato alle Province il rilascio delle autorizzazioni all'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura, ha fissato ulteriori divieti (ad esempio distanze da pozzi, corsi idrici, strade) e ha introdotto condizioni sui solidi volatili.

Dal quadro normativo così delineato si deduce la complessità della disciplina dei fanghi di depurazione, tale da rendere necessaria una trattazione più approfondita; per un'analisi di maggiore dettaglio, pertanto, si rimanda alla sezione del presente elaborato denominata "*Sezione conoscitiva e programmatica: fanghi di depurazione del servizio idrico integrato*".

4.5 Rifiuti da pile e accumulatori ed apparecchiature elettriche ed elettroniche: il quadro normativo.
Le batterie e gli accumulatori sono disciplinati da apposita normativa e, se esausti, costituiscono un rifiuto particolarmente dannoso per l'ambiente e per la salute. Per tale motivo risultano fondamentali la loro corretta gestione e smaltimento.
A livello europeo il principale riferimento normativo in materia è rappresentato dalla Direttiva 2006/66/CE che regola l'immissione sul mercato di pile e accumulatori e le successive fasi di raccolta, trasporto e smaltimento una volta divenuti rifiuti; tale Direttiva è stata successivamente modificata dalla Direttiva (UE) 2018/849.
La Direttiva 2006/66/CE è stata recepita in Italia dal D.lgs. n. 188/2008, che definisce le regole per la corretta gestione dei rifiuti di pile e accumulatori.
Il decreto disciplina l'immissione sul mercato delle pile e degli accumulatori indipendentemente dalla forma, dal volume, dal peso, dalla composizione materiale o dall'uso cui sono destinati e, in particolare, il divieto di immettere sul mercato pile e accumulatori contenenti sostanze pericolose, nonché la raccolta, il trattamento, il riciclaggio e lo smaltimento dei rifiuti di pile e di accumulatori, al fine di promuoverne un elevato livello di raccolta e di riciclaggio.
Ai sensi dell'art. 1, comma 4 sono escluse dall'ambito di applicazione del Decreto le pile e gli accumulatori utilizzati in:

a) apparecchiature connesse alla tutela degli interessi essenziali della sicurezza nazionale, armi, munizioni e materiale bellico, purché destinati a fini specificamente militari;

b) apparecchiature destinate ad essere inviate nello spazio.

Le definizioni più rilevanti in materia sono contemplate dall'art. 2 del medesimo decreto; al riguardo, si precisa che per "pila" o "accumulatore" si intende una fonte di energia elettrica ottenuta mediante trasformazione diretta di energia chimica, costituita da uno o più elementi primari (non ricaricabili) o costituita da uno o più elementi secondari (ricaricabili).

Il D.lgs. n. 188/2008 prevede all'art. 16, inoltre, l'istituzione del Centro di Coordinamento Nazionale Pile e Accumulatori (CDCNPA) cui spetta il coordinamento della raccolta e avvio a trattamento, riciclo e smaltimento di pile e accumulatori esausti; il successivo art. 17 disciplina i principali compiti del Centro di Coordinamento.

Il D.lgs. 188/2008, inoltre, istituisce il Comitato di Vigilanza e Controllo (art. 19) che ha il compito di monitorare le attività di gestione delle pile e accumulatori e ne relaziona l'andamento al Ministero dell'ambiente.

L'art. 14 del medesimo decreto istituisce presso il MATTM il Registro nazionale dei soggetti tenuti al finanziamento dei sistemi di gestione dei rifiuti di pile e accumulatori. All'interno di tale registro è prevista una sezione relativa ai sistemi collettivi istituiti per il finanziamento della gestione dei rifiuti di pile e accumulatori.

Tutti i produttori devono iscriversi al Registro Nazionale, istituito presso il Ministero dell'Ambiente. A seguito di tale registrazione viene rilasciato un numero di iscrizione che deve essere obbligatoriamente riportato nei documenti di trasporto e nelle fatture commerciali. Entro il 31 marzo di ogni anno, deve essere data comunicazione al Registro dei dati relativi alle pile e agli accumulatori immessi sul mercato nell'anno precedente. I produttori devono inoltre partecipare, singolarmente o in forma collettiva, al Centro di Coordinamento, che ha il compito di ottimizzare le attività dei sistemi collettivi e di incrementare le percentuali di raccolta e riciclaggio.

Si precisa che il D.lgs. n. 188/2008 ha subito varie modifiche ed integrazioni nel corso degli anni; si riportano di seguito le novità più recenti, ovvero quelle introdotte dal Dl 17 marzo 2020 n. 18 ("Decreto Salute") e dal D.lgs n. 118/2020.

In particolare, l'art. 113 del Dl n. 18/2020 ha prorogato al 30 giugno 2020 il termine (in scadenza al 31 marzo 2020) per la presentazione della comunicazione annuale dei dati relativi alle pile e accumulatori immessi sul mercato nazionale nell'anno precedente nonché del termine (in scadenza il 31 marzo 2020) per la trasmissione da parte del Centro coordinamento pile e accumulatori all'Ispra dei dati relativi alla raccolta ed al riciclaggio dei rifiuti di pile ed accumulatori portatili, industriali e per veicoli effettuati nell'anno precedente.

Con riferimento al D.lgs n. 118/2020, l'art. 2 apporta modifiche all'art. 24 del D.lgs. n. 188/2008, rimodulando gli oneri di comunicazione dati da parte dell'Italia nei confronti della Commissione europea.

4.6 La normativa in materia di "End of Waste".

L'*End of Waste* (EoW), ovvero la cessazione della qualifica di rifiuto, si riferisce ad un procedimento per il quale un rifiuto, sottoposto ad un processo di recupero, perde tale qualifica per acquisire quella di prodotto. La nozione di End of Waste nasce in ambito comunitario con la Direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008, direttiva quadro in materia di rifiuti.

In particolare, il paragrafo 1 dell'art. 6 della direttiva quadro, come modificata dalla Direttiva 2018/851/UE, dispone che un rifiuto cessa di essere tale quando è stato sottoposto ad un'operazione di recupero e soddisfa le seguenti condizioni.

a) la sostanza o l'oggetto sono destinati ad 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.

Nel momento in cui vengano soddisfatte contestualmente tutte le suddette condizioni, il rifiuto risultante dal processo di recupero non è più tale in quanto è oggettivamente divenuto un prodotto.

Il recepimento nell'ordinamento nazionale della Direttiva 2008/98/CE, nella sua versione *ante* riforma del 2018, è avvenuto mediante l'introduzione dell'art. 184 *ter* del D. Lgs. 152/2006 che, a seguito dell'approvazione della Direttiva 2018/851, è stato riscritto al fine di adeguare la disciplina normativa italiana alle nuove disposizioni comunitarie sull'End of Waste.
Con la legge 4 ottobre 2019, n. 117 sono stati definiti i principi ed i criteri direttivi per l'esercizio della delega a favore del Governo per il recepimento di 26 direttive europee, tra cui quelli per l'attuazione della Direttiva 2018/851.
In particolare, come già accennato in precedenza, l'art 16, lett. e), della citata legge prevede che il Governo, nel riformare la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto, debba rispettare le seguenti indicazioni:

1. disporre che le autorizzazioni in essere alla data di entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della disciplina di cui alla presente lettera siano fatte salve e possano essere rinnovate, eventualmente anche al fine dell'adeguamento alle migliori tecnologie disponibili, unitamente alle autorizzazioni per le quali sia stata presentata l'istanza di rinnovo alla stessa data, nelle more dell'adozione dei decreti e nel rispetto dei criteri generali di cui all'articolo 184 *ter* del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nonché nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 6 della Direttiva 2008/98/Ce, come modificato dalla Direttiva (Ue) 2018/851;
2. istituire presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare un registro nazionale deputato alla raccolta delle autorizzazioni rilasciate ai sensi degli articoli 208, 209 e 211, e quelle di cui al titolo III-bis della parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Il giorno successivo all'entrata in vigore della legge poc'anzi citata, è entrata in vigore la legge 2 novembre 2019, n. 128, il cui art. 14 *bis* ha nuovamente riscritto l'art 184 *ter* del D.lgs 152/2006 introducendo rilevanti innovazioni sull'EoW; in particolare, l'art 14 *bis* della l.128/2019 ha sostituito la lettera a) dell'art 184 *ter* comma 1, d.lgs. 152/2006 eliminando la parola "*comunemente*" dalla lettera a) del precedente testo e legittimando, in coerenza con quanto stabilito dalla Direttiva (Ue) 2018/851, anche la destinazione ad utilizzi per scopi specifici che non siano "comuni".
Estremamente rilevanti sono le ulteriori novità introdotte dal medesimo art. 14 *bis* della l.128/2019, il quale:

- stabilisce nuove regole per le autorizzazioni degli impianti in mancanza di criteri "dettagliati" (unionali o nazionali) e per l'adeguamento degli impianti ai criteri "dettagliati" nazionali che verranno adottati in futuro;
- introduce, tra gli altri, il comma 3 *septies* dell'art. 184 *ter* del D.lgs 152/2006, il quale prevede l'istituzione presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di un "registro nazionale" deputato alla raccolta delle autorizzazioni rilasciate e delle procedure semplificate, con l'obbligo per le Autorità competenti di comunicare al Dicastero, al momento del rilascio, i nuovi provvedimenti autorizzatori nonché gli esiti delle procedure semplificate avviate. Le modalità di funzionamento del registro devono essere disciplinate dal MATTM.

Alla luce di quanto sin qui esposto, il Ministero dell'Ambiente, con il decreto 21 aprile 2020 recante "*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*" (denominato REcer), ha disciplinato l'implementazione del registro nazionale delle autorizzazioni al recupero, stabilendo, tra l'altro, la natura dei dati relativi ai contenuti delle autorizzazioni e delle comunicazioni che devono essere inserite all'interno del REcer.
Preme evidenziare che il REcer ad oggi non è ancora operativo: la sua effettiva operatività sarà comunicata con apposito link sul sito web del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare.
Il recente D. lgs 3 settembre 2020, n. 116, con il quale si è data attuazione alla Direttiva 2018/851/Ue, modifica ulteriormente il testo dell'articolo 184-*ter* ed in particolare:

- elimina l'inciso "*e la preparazione per il riutilizzo*" di cui al comma 1 e, per l'effetto, esclude la preparazione del riutilizzo dal novero delle operazioni di recupero funzionali all'EoW;
- introduce il comma 5 bis, il quale sancisce l'obbligo delle persone fisiche o giuridiche che utilizzano o immettono sul mercato per la prima volta un materiale EoW di provvedere affinché lo stesso soddisfi i requisiti richiesti dalle norme in materia di sostanze chimiche e di prodotti, nonché il

principio secondo il quale le condizioni EoW devono essere soddisfatte prima che le discipline in questione si applichino al materiale.

Ai fini dell'individuazione dei criteri specifici per singole tipologie di rifiuti l'art. 6 della Direttiva n. 2008/98/Ce (nella sua versione antecedente all'entrata in vigore della Direttiva2018/851/Ue) prevedeva che i criteri specifici funzionali al riconoscimento dell'EoW per singole tipologie di rifiuti, potessero essere determinati mediante Regolamenti comunitari.
Tuttavia, ad oggi sono solo tre i Regolamenti con i quali l'Unione europea ha dato attuazione alla previsione in questione; in particolare sono stati disciplinati in maniera puntuale solo i rottami ferrosi (Regolamento n. 333/2011/Ce), i rottami di vetro (Regolamento n. 1179/2012/Ue) ed i rottami di rame (Regolamento n. 715/2013/Ue).
L'art. 184 *ter* del D. lgs. 152/2006, che recepisce quanto previsto dalla Direttiva n. 2008/98/Ce, dispone al comma 2 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…*".
Alla richiamata disposizione è stata data attuazione con riferimento alle cinque tipologie di residui riportate nella tabella che segue:

Tipologia	Regolamento	Entrata in vigore
Carta e cartone	Dm 22 settembre 2020, n. 188	24 febbraio 2021
Gomma vulcanizzata derivante da pneumatici fuori uso	Dm 31 marzo 2020, n. 78	5 agosto 2020
Prodotti assorbenti per la persona (Pap)	Dm 15 maggio 2019, n. 62	23 luglio 2019
Conglomerato bituminoso	Dm 28 marzo 2018, n. 69	3 luglio 2018
Combustibili solidi secondari (Css)	Dm 14 febbraio 2013, n. 22	29 marzo 2013

Con riferimento a tutte le tipologie di rifiuti per le quali non siano stati ancora adottati criteri "dettagliati" a livello unionale o "specifici" a livello nazionale, l'art. 14 *bis* della legge 128/2019 modifica l'art. 184 *ter*, comma 3, stabilendo che le autorizzazioni "uniche" (ex articolo 208, 209 e 211 del Dlgs 152/2006) e le Aia (ex Parte seconda, Titolo III-bis, Dlgs 152/2006) per lo svolgimento di operazioni di recupero vengano rilasciate o rinnovate:

a. nel rispetto delle condizioni "generali" EoW stabilite dall'articolo 6, paragrafo 1, della Direttiva 98/2008/Ce, e
b. sulla base di criteri "dettagliati" definiti dalle Autorità competenti nell'ambito dei medesimi procedimenti autorizzatori, che devono includere:
    - materiali di rifiuto in entrata ammissibili;
    - processi e tecniche di trattamento consentiti;
    - criteri di qualità per i materiali di cui è cessata la qualifica di rifiuto in linea con le norme di prodotto applicabili (compresi, se necessario, i valori limite per le sostanze inquinanti);
    - requisiti per la dimostrazione del rispetto dei criteri EoW da parte dei sistemi di gestione (compresi il controllo della qualità, l'automonitoraggio e l'accreditamento, se del caso);
    - requisito relativo alla dichiarazione di conformità.

Il medesimo art. 14 *bis* della legge 128/2019, inoltre, introduce all'art. 184 *ter* i commi da 3 *bis* a 3 *septies*, i quali dettano una specifica procedura per i sistemi di controllo della conformità degli impianti di recupero autorizzati "caso per caso".
Al riguardo si evidenzia che con delibera n. 67 del 06 febbraio 2020 il Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) ha approvato le Linee Guida n. 23/2020 per l'applicazione della disciplina "End of Waste" di cui all'art. 184 *ter*, comma 3 *ter* del D. Lgs. n.152/2006, al fine di fornire elementi utili alla realizzazione di un sistema comune di pianificazione ed esecuzione delle ispezioni nell'ambito dei processi di recupero o riciclaggio dei rifiuti da cui esitano materiali che hanno cessato di essere rifiuti.

Infine, ai sensi dell'art. 184 *ter*, comma 4, le procedure semplificate per il recupero dei rifiuti, continuano ad essere disciplinate dal Dm 5 febbraio 1998 (rifiuti non pericolosi), dal Dm 161/2012 (rifiuti pericolosi) e dal Dm 269/2005 (rifiuti pericolosi provenienti dalle navi).
Con il medesimo art. 14 *bis* della legge 128/2019, il Governo ha tentato di porre rimedio alla situazione di stallo creatasi a seguito dell'intervento del Consiglio di Stato con la sentenza 1229/2018.
In particolare si ricorda che, con la circolare n. 10045 del 1° luglio 2016, il MATTM ha riconosciuto l'esistenza di tre modalità di definizione dei criteri EoW, gerarchicamente ordinate (i criteri di cui ai regolamenti europei prevalgono sui criteri definiti con i criteri ministeriali, laddove abbiano ad oggetto le stesse tipologia di rifiuti; a loro volta, i criteri ministeriali prevalgono - salvo uno specifico regime transitorio - sui criteri che le Regioni, o gli Enti dalle stesse delegati, definiscono in via residuale in fase di autorizzazione ordinaria degli impianti di recupero dei rifiuti).
Tuttavia tale interpretazione è stata confutata dalla richiamata sentenza del Consiglio di Stato 28 febbraio 2018, n. 1229, con la quale il Giudice amministrativo di secondo grado ha precluso alle Regioni il rilascio delle autorizzazioni caso per caso una volta che sia verificato il rispetto delle condizioni generali richieste per la cessazione della qualifica di rifiuti previste dall'articolo 184-*ter*, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006 e smi. Secondo i Giudici di Palazzo Spada, dunque, "*la scelta fatta dal Legislatore nazionale con l'articolo 184-ter del Dlgs 152/2006*, *in legittimo esercizio di potestà legislativa esclusiva, è stata quella di individuare nel regolamento ministeriale l'atto idoneo ad intervenire ai fini della declassificazione 'caso per caso*".

L'attuale quadro normativo di definizione dell'End of Waste, secondo la modifica dell'art 184 *ter* d.lgs 152/2006 da parte della l.128/2019, prevederebbe tre differenti modalità di individuazione dei criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto gerarchicamente ordinate:
a)I criteri previsti dai regolamenti europei (pochi) prevalenti su quelli definiti con i decreti ministeriali, nell'ambito del loro rispettivo campo di applicazione, per le stesse tipologie di rifiuti.
b)I criteri definiti con i decreti ministeriali prevalenti, anche questi veramente pochi e troppo settoriali, sui criteri che le Regioni che definiscono in fase di autorizzazione ordinaria di impianti di recupero dei rifiuti, sempre con riferimento alle tipologie di rifiuti cui si riferisce il provvedimento autorizzatorio.
C)Infine i criteri "residuali" di End Of Waste che le Regioni possono individuare in sede di rilascio dell'autorizzazione prevista agli artt. 208, 209 e 211, e quindi anche in regime di autorizzazione integrata ambientale (AIA) previo riscontro "caso per caso" della sussistenza delle condizioni indicate al comma 1 dell'art. 184-*ter*, per quei rifiuti che non sono stati oggetto di disciplina attraverso i succitati regolamenti comunitari o decreti ministeriali.
La chiarezza della disciplina e le competenze in ordine alla determinazione delle condizioni dell'EoW sono fondamentali per realizzare una società del riciclo e recupero finalizzata all'attuazione dei principi di un'economia circolare concreta perché è dalla valenza ambientale dell'EoW che consegue anche la valenza economica ed i benefici sociali per l'intera collettività.
A tal fine sarebbero auspicabili celeri interventi a livello europeo (mediante Regolamenti) e/o a livello nazionale (mediante decreti ministeriali) che individuino nuovi criteri di EoW.
Il recentissimo Dl 77/2021 entrato in vigore il primo giugno 2021 , art. 34, in materia di autorizzazioni End of Waste ha modificato l'art. 184 ter TUA introducendo un previo parere "obbligatorio e vincolante" dell'ISPRA/ARPA in assenza di criteri specifici nazionali o europei.
La citata norma, che interviene sulla cessazione della qualifica di rifiuto, rivede la procedura "End of Waste" regionale in mancanza di criteri specifici nazionali o europei, al fine di:

- assoggettarla a parere conforme ISPRA/ARPA
- cancellare l'obbligo di ISRPA/ARPA di concludere i procedimenti di controllo a campione entro 6 giorni dall'inizio della verifica e di comunicare gli esiti degli stessi al MinAmbiente, entro 15 giorni;
- cancellare l'obbligo del Mite di adottare le proprie conclusioni entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al trattino precedente
- cancellare l'obbligo di intervento in via sostitutiva del Mite, anche mediante Commissario ad Acta, nel caso di mancata conclusione del procedimento decorsi 180 giorni dalla comunicazione all'autorità competente.

Inoltre si fa rilevare che l'art. 35 del citato decreto legge n. 77 – "Misure di semplificazione per la promozione della economia circolare " ha stabilito in materia di CSS che per gli impianti non autorizzati alle operazioni R1 gli interventi di sostituzione dei combustibili tradizionali con CSS-combustibile conforme al DM 22/2013 che non comportano un incremento della capacità produttiva da parte dell'impianto o dell'installazione, non costituiscono "modifica sostanziale" ai sensi della normativa AIA/AUA né variante sostanziale ai sensi della normativa sui rifiuti.

Invece per gli impianti autorizzati al recupero energetico R1 viene quindi richiesta la sola comunicazione preventiva di modifica. In entrambi i casi vige il divieto di esecuzione della modifica fino al rilascio della nuova autorizzazione.

4.7 Spreco alimentare

La comunità internazionale ha riconosciuto l'urgenza di intraprendere politiche e azioni per affrontare e risolvere la questione dello spreco alimentare, che di recente ha assunto una posizione di rilievo nell'agenda politica. Nel 2015 i paesi hanno adottato una serie di 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile per porre fine alla povertà, proteggere il pianeta e garantire prosperità per tutti nell'ambito di una nuova agenda per lo sviluppo sostenibile dell'ONU. Ogni obiettivo ha target specifici da raggiungere entro il 2030. L'obiettivo 12.3 SDG (Sustainable Development Goals) impegna la comunità globale a ridurre gli sprechi alimentari globali del 50% entro il 2030 a livello di rivenditori e consumatori, nonché a ridurre le perdite lungo le filiere di produzione e approvvigionamento, comprese le perdite post-raccolto (entrambi gli obiettivi misurati in termini di energia alimentare procapite). Il 22 novembre 2016 l'UE ha adottato il "pacchetto per lo sviluppo sostenibile" per attuare l'Agenda 2030. L'UE e i suoi stati membri hanno affrontato la questione degli sprechi alimentari in vari modi, tra cui le politiche sulla gestione dei rifiuti organici, l'efficienza delle risorse e l'economia circolare. La Commissione Europea ha inteso sviluppare una metodologia comune europea per misurare gli sprechi alimentari e definire indicatori appropriati (progetto EU Fusions). A tale scopo è stata creata una piattaforma che coinvolge gli stati membri e le parti interessate, condividendo le migliori pratiche e valutando i progressi nel tempo. Inoltre la Commissione europea prenderà provvedimenti per chiarire la legislazione dell'UE in materia di rifiuti, alimenti e mangimi, per facilitare la donazione di alimenti, l'uso di prodotti alimentari non commestibili e sottoprodotti della catena alimentare nella produzione di alimenti e mangimi, senza compromettere la sicurezza alimentare. Verranno infine analizzati metodi appropriati al fine di migliorare l'uso della data di scadenza da parte degli attori della filiera alimentare, nonché la sua comprensione da parte dei consumatori, in particolare dell'indicazione "da consumare entro".

Nel 2015 è stata emanato il Piano nazionale di prevenzione dello spreco alimentare (PINPAS) che si pone l'obiettivo di individuare le azioni prioritarie per la lotta allo spreco alimentare. Molti comuni sono firmatari della Carta di intenti Sprecozero per la riduzione degli sprechi alimentari; molte regioni italiane hanno legiferato in materia di riduzione dei rifiuti alimentari.

La Regione Puglia si è dotata della l.r. 13 del 18 maggio 2017: gli interventi e gli obiettivi della legge, concretamente declinati sul territorio regionale, in coerenza con le iniziative nazionali e comunitarie in materia di contrasto alla povertà alimentare, mirano a sensibilizzare le comunità locali e il sistema economico regionale per un pieno recepimento delle finalità di cui alla legge 19 agosto 2016, n. 166 (Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi), al fine di:

a. ridurre l'impatto ambientale causato dai rifiuti alimentari e dai farmaci scaduti, attraverso il recupero e la redistribuzione delle eccedenze e la riduzione della quantità dei rifiuti, in chiave di realizzazione di un'economia circolare che recuperi i beni non consumati e li ridistribuisca in un'ottica solidale;

b. contribuire alle attività di informazione e sensibilizzazione degli operatori del settore alimentare e farmaceutico e dei consumatori;

c. coordinare l'attività di tutti i portatori di interessi coinvolti nella distribuzione alimentare e farmaceutica;

d. promuovere la creazione e la diffusione di modelli di partenariato attraverso la promozione di accordi di collaborazione tra gli operatori del settore alimentare e farmaceutico e i soggetti donatori;

e. coordinare le attività di controllo delle diverse fasi di contrasto allo spreco, anche in collaborazione con le aziende sanitarie, per assicurare il mantenimento dei requisiti di igiene e sicurezza del prodotto;

f. promuovere l'utilizzo trasparente delle eccedenze alimentari e dei prodotti farmaceutici, anche tramite la loro tracciabilità, nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 16 della l. 166/2016.

5. La tariffa per la gestione dei rifiuti urbani.

La TARI è la tassa sui rifiuti, calcolata a monte dai Comuni, ed i criteri di calcolo dell'imposta sono le dimensioni dell'abitazione ed il numero di persone che vi risiedono.

La TARI finanzia i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti dei Comuni ed è stata istituita dall'articolo 1, comma 639° della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)*". La TARI risulta, assieme al tributo per i servizi indivisibili (TASI) e all'imposta municipale propria (IMU), una componente dell'imposta unica comunale (IUC).

Si evidenzia che la legge 160/2019 "legge di bilancio 2020" ha abrogato l'imposta unica comunale (IUC), ad eccezione delle disposizioni che riguardano la TARI che quindi rimangono in vigore.

Si considerano soggetti passivi del tributo i possessori o detentori a qualsiasi titolo di locali o di aree scoperte, a qualsiasi uso adibite, adatte a produrre rifiuti urbani. Sono escluse dalla TARI le aree scoperte pertinenziali o accessorie a locali tassabili, nonché le aree comuni condominiali.

La superficie delle unità immobiliari a destinazione ordinaria iscritte o iscrivibili nel catasto edilizio urbano assoggettabile alla TARI è costituita da quella calpestabile dei locali e delle aree suscettibili di produrre rifiuti urbani e assimilati.

L'art. 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997 prevede che i Comuni adottino specifico regolamento con il quale sono stabiliti i criteri di determinazione della TARI, la classificazione delle categorie di attività con omogenea potenzialità di produzione di rifiuti, la disciplina delle riduzioni tariffarie e delle esenzioni, l'individuazione di categorie di attività produttive di rifiuti speciali alle quali applicare percentuali di riduzione rispetto all'intera superficie su cui l'attività viene svolta.

Non si ricomprendono tra le superfici assoggettabili alla TARI le aree adibite a rifiuti speciali con continuità temporale e prevalente, poiché le spese di smaltimento di queste tipologie di rifiuti sono poste a carico dei produttori, a condizione che sia dimostrato l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente.

Da ultimo si evidenzia che con la nuova definizione di rifiuto urbano, il legislatore ha disciplinato, nell'art. 238 comma 10 TUA così come modificato dal Dlgs n. 116 /2020 che "***Le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani di cui all'articolo 183 comma 1, lettera b-ter) punto 2, che li conferiscono al di fuori del servizio pubblico e dimostrano di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti; le medesime utenze effettuano la scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato per un periodo non inferiore a cinque anni, salva la possibilità per il gestore del servizio pubblico, dietro richiesta dell'utenza non domestica, di riprendere l'erogazione del servizio anche prima della scadenza quinquennale."***

La scelta dovrà essere comunicata al Comune o al gestore del servizio entro il 30 giugno di ciascun anno, con effetto dal 1° gennaio dell'anno successivo. Solo per l'anno 2021 la scelta deve essere comunicata entro il 31 maggio con effetto dal 1° gennaio 2022, così come espressamente previsto dall'art. 30 comma 5 del D.l. n. 41/2021 convertito con modificazioni con la legge n. 69/2021

Tale novità normativa avrà sicuramente rilevanza nella determinazione dei piani economico finanziari posti a fondamento della TARI a decorrere dall'anno 2022.

5.1 Le competenze dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) nel settore dei rifiuti urbani.

L'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito ARERA) è un organismo indipendente che è stato istituito dalla legge del 14 novembre 1995, n. 481. La precedente denominazione dell'Ente era Autorità per l'energia elettrica ed il gas (AEEG); nel 2011 sono state trasferite all'Autorità le funzioni di regolazione del servizio idrico e, di conseguenza, è mutata anche la denominazione in Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI).

Con la Legge n. 205/2017 - "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*" l'Ente ha acquisito la denominazione attuale (ARERA) ed è stata assegnata all'Autorità la regolazione anche del settore rifiuti.

In particolare, l'art. 1, comma 527, Legge n. 205/17 ha attribuito all'Autorità funzioni di regolazione e controllo del settore: "*al fine di 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*".
Inoltre, appare necessario richiamare quanto previsto dalla lettera f) del suddetto art. 1, comma 527 che incarica ARERA della "*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»*".
Si precisa che, ai sensi dell'art. 183, lett. o) del Testo Unico Ambientale, il servizio di raccolta e trasporto comprende "*il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito preliminare alla raccolta, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta, ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento*".
L'Autorità esercita la potestà tariffaria in relazione al ciclo dei rifiuti urbani ed assimilati nell'ambito della cornice normativa nazionale e dell'Unione Europea; l'ARERA, nella definizione dei criteri di regolazione tariffaria, deve tenere conto, in particolare, dell'evoluzione della normativa europea e, altresì, delle misure sull'economia circolare recentemente adottate dalla Commissione Europea.
Come negli altri settori oggetto della regolazione dell'Autorità, nel campo della gestione integrata dei rifiuti urbani le competenze di ARERA sono svolte con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, incluse quelle di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge istitutiva n. 481/1995. Sebbene classificato come organismo formalmente amministrativo, l'Autorità quindi esercita i poteri di controllo, ispezione e sanzione previsti dalla legge istitutiva derogando al principio della separazione dei poteri, potendo adottare atti amministrativi, normativi e sanzionatori.
Oltre a garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza, per tutti i settori oggetto di regolazione - e quindi anche per i rifiuti urbani - l'azione dell'Autorità è diretta ad assicurare la fruibilità e la diffusione dei servizi in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, a definire adeguati livelli di qualità dei servizi, a predisporre sistemi tariffari certi, trasparenti e basati su criteri predefiniti, a promuovere la tutela degli interessi di utenti e consumatori. L'ARERA svolge la sua attività con la finalità di armonizzare gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti i servizi con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse.
La legge n. 205/17, dunque, ascrive ad ARERA la totalità delle attribuzioni previste dalla legge n. 481/95, istitutiva dell'Autorità, da esercitare in coerenza con le finalità e i principi generali ivi previsti, nonché ulteriori attribuzioni, finalità e principi espressamente individuati dal citato articolo 1, comma 527, che si sommano a quelli ricavabili dalla legge n. 481/95. In tal modo, la norma ha chiaramente inteso garantire per il ciclo integrato un assetto regolatorio centralizzato, imperniato sulla presenza di un'amministrazione tecnica indipendente, con consolidata esperienza in altri settori.
L'allegato A alla delibera ARERA n. 242 del 18 giugno 2019, recante il "*Quadro strategico 2019-2021 dell'autorità di regolazione per energia reti e ambiente*", presenta gli indirizzi che orienteranno l'attività dell'Autorità stessa nel triennio considerato nei diversi settori di competenza, in termini di obiettivi strategici e principali linee di intervento.
Nel Quadro strategico l'Autorità afferma inoltre che "*L'azione regolatoria dovrà altresì favorire il progresso tecnologico nel recupero dei rifiuti anche tenuto conto dell'evoluzione dell'economia circolare, che richiede analisi sempre più attente della gestione, del riciclo nonché della valorizzazione di queste potenziali risorse (transizione "da rifiuto a risorsa"), sulla spinta degli obiettivi europei in materia come pure di specifici target nazionali*".
Il documento approvato dall'Autorità si articola su due livelli:

- gli obiettivi strategici (O.S.), che inquadrano la strategia complessiva di intervento nello scenario attuale e di medio termine;

- le principali linee di intervento, che descrivono sinteticamente le principali misure che l'Autorità intende adottare per la realizzazione di ciascun obiettivo strategico, corredate da un cronoprogramma articolato per semestri e con evidenza delle attività continuative.

Con riferimento all'azione regolatoria nel settore della gestione rifiuti l'Autorità rileva la necessità di un potenziamento delle infrastrutture che richiederà "*un'impostazione regolatoria in grado di tener conto di tutti i livelli istituzionali coinvolti assegnando a ciascuno il corretto segnale di efficientamento*".
Anche nel settore dei rifiuti, dunque, l'Autorità intende definire una regolazione asimmetrica, coerente con un assetto istituzionale multilivello e in grado di tener conto degli elementi significativi riscontrati nei diversi contesti.
L'ARERA persegue l'obiettivo di recuperare una stretta coerenza tra il costo e la qualità del servizio e ritiene necessario "*superare il sistema di copertura dei costi nella forma di tributo a favore di un meccanismo tariffario che sia in grado di passare al consumatore segnali di prezzo corretti e coerenti con indicatori di qualità del complessivo ciclo dei rifiut*i".

Con riferimento alla programmazione del servizio di gestione integrato dei rifiuti, riveste notevole rilevanza la delibera ARERA n. 443 del 31 ottobre 2019 con la quale è stato approvato Metodo Tariffario servizio integrato di gestione dei Rifiuti 2018-2021 (MTR).
L'MTR è il documento che definisce come devono essere determinate le componenti tariffarie a copertura dei costi operativi, dei costi d'uso del capitale e a conguaglio relativa ai costi delle annualità 2018 e 2019, per il primo semiperiodo regolatorio (2020, 2021).
Il metodo tariffario così delineato rappresenta un elemento di discontinuità rispetto alla precedente impostazione, basata sul metodo normalizzato di cui al dPR 158/1999, in quanto segna un radicale cambio di passo rispetto alle Linee guida del MEF sulla TARES, per la redazione del piano finanziario e per l'elaborazione delle tariffe del 2013.
In particolare, vengono definiti aspetti rilevanti ed innovativi del metodo, rispetto alle consuetudini ai sensi del dPR 158/1999 quali:

- ambito di applicazione e perimetro del servizio;
- componenti di costo soggette a remunerazione tariffaria, dove l'Autorità riconoscerà unicamente costi efficienti, effettivi ed ammissibili;
- i principi di base del metodo di determinazione delle entrate tariffarie, incluso il principio di invarianza della tariffa in assenza di obiettivi di miglioramento della qualità e di modifiche del perimetro gestionale;
- la procedura di approvazione della tariffa;
- le tempistiche.

L'art. 1 della citata delibera delimita il campo di applicazione del nuovo metodo tariffario, stabilendo che l'MTR si applica alla gestione comprensiva dei seguenti servizi:

- lo spazzamento e il lavaggio delle strade;
- la raccolta e il trasporto dei rifiuti;
- il trattamento, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti;
- la gestione delle tariffe e il rapporto con gli utenti.

Rientrano nel perimetro dei costi riconosciuti, quelli derivanti dalla raccolta dei rifiuti abbandonati su strade o aree pubbliche, su strade private soggette ad uso pubblico, su arenili e rive fluviali e lacuali, nonché aree cimiteriali (art. 7 del MTR allegato alla delibera n. 443).
L'Autorità definisce invece come esterne al ciclo integrato dei rifiuti urbani tutte quelle attività che non possano essere incluse nel perimetro sottoposto a regolazione, anche qualora siano state incluse nella concessione di affidamento del servizio di gestione integrata del ciclo dei rifiuti. A titolo esemplificativo ma non esaustivo, fra le attività esterne sono comprese in particolare:

- raccolta, trasporto e smaltimento amianto da utenze domestiche;
- derattizzazione;
- disinfestazione zanzare;

- spazzamento e sgombero della neve.

I soggetti tenuti a predisporre il piano economico finanziario (di seguito: PEF) sono il gestore o i gestori del servizio integrato di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, ivi inclusi i Comuni che gestiscono il servizio in economia.
Con riferimento alla competenza alla trasmissione del PEF, l'art. 6 della delibera n. 443 /2019 prevede la competenza del ETC – l'Ente Territorialmente Competente – individuato secondo quanto prescritto dell'art. 1 comma1 MTR, nell'Ente di Governo d'Ambito laddove costituito ed operativo, nel caso della Regione Puglia l'AGER –

L'ETC provvede secondo quanto previsto dall'art. 6 comma 3 e 4 alla validazione del Piano Economico Finanziario e successivamente alla trasmissione all'ARERA

L'Autorità pretende che i costi riconosciuti siano costi efficienti, effettivi ed ammissibili, ovvero rispondano a requisiti di:

- certezza e documentabilità (derivino cioè da fonti contabili obbligatorie e consuntive);
- siano correlati al raggiungimento di obiettivi di miglioramento della qualità;
- siano sottoposti a gradualità per la mitigazione degli impatti del nuovo metodo tariffario;
- siano gestiti asimmetricamente per tenere conto delle specificità del settore;
- siano efficienti.

Con riferimento al processo di approvazione del costo complessivo del servizio rifiuti urbani si richiama l'art.6 della delibera n. 443/2019, il quale individua i tre attori coinvolti in tale procedimento, ovvero:

1) il gestore del servizio: ha il compito di predisporre il PEF secondo quanto previsto dal MTR; deve quindi provvedere a rettificare le voci di costo, riclassificarle e allocarle secondo la metodologia stabilita dal MTR, nonché a corredare il Piano con una dichiarazione attestante la sua veridicità e una relazione che illustri il raccordo tra i dati riportati e i valori contabili;
2) l'Ente territorialmente competente (ETC): ha il compito di consolidare i PEF "grezzi" di ciascun gestore, di creare un PEF finale e di validarlo, verificando completezza, coerenza e congruità dei contenuti. L'ETC, inoltre "*assume le pertinenti determinazioni e provvede a trasmettere all'Autorità la predisposizione del piano e i corrispettivi del servizio*"; con l'espressione "*pertinenti determinazioni*" dell'ETC si intende la necessaria "approvazione" del PEF in sede locale, elemento imprescindibile e propedeutico alla determinazione delle tariffe applicabili.
   Si precisa che l'ETC è l'Ente di governo d'ambito (EGATO), se identificato dalla normativa regionale e se operativo, mentre coincide con il Comune in tutti i contesti nei quali gli EGATO non sono stati definiti o non sono ancora operativi (cioè non svolge nessuna delle funzioni attribuite all'Ente Territorialmente Competente);
3) l'ARERA: verifica la coerenza regolatoria della documentazione e dei dati ricevuti, riservandosi la facoltà di richiedere ulteriori informazioni; in caso di esito positivo procede con l'approvazione finale dei corrispettivi.

Sarà infine il Comune ad approvare le tariffe, sia in caso di TARI tributo che in caso di tariffa avente natura corrispettiva; si tratta dunque di una funzione "esterna" al MTR, ma ad esso strettamente correlata per il tramite del PEF, che ne costituisce il necessario presupposto.

Per ciò che concerne l'incremento tariffario, l'Autorità ha imposto dei limiti, stabilendo che "*eventuali variazioni tariffarie in futuro dovranno essere giustificate solo in presenza di miglioramenti di qualità del servizio o per l'attivazione di servizi aggiuntivi per i cittadini*".
Si precisa che le variazioni di qualità devono essere approvate dall'Ente territorialmente competente e riguardano le modalità e le caratteristiche del servizio, il miglioramento delle prestazioni quali incremento delle frequenze di spazzamento e lavaggio, l'incremento della percentuale di raccolta differenziata, o delle percentuali di riutilizzo.

Si evidenzia, inoltre, che l'MTR, a differenza di quanto previsto dalla precedente prassi di elaborazione dei PEF, introduce un sistema di remunerazione del gestore definito e misurabile, basato su due assi importanti, la remunerazione del capitale investito e lo sharing sui ricavi (realizzati dalla vendita di materiale ed energia derivante da rifiuti raccolti e/o dai corrispettivi riconosciuti dal CONAI), che veicolano verso il gestore una parte dei vantaggi che la sua azione, unitamente all'impegno dei cittadini che si manifesta in comportamenti virtuosi, ha contribuito ad ottenere. In questo modo, la remunerazione del gestore assume contorni più precisi e calcolabili.

Al fine di completa analisi della tematica in parola, si richiamano le recenti delibere/documenti, in particolare:

- con la delibera n. 158 del 5 maggio 2020 vengono definiti i criteri minimi di riduzione da applicare alle tariffe per gli utenti non domestici; tale delibera, pertanto, non determina degli sconti per le utenze non domestiche ma indica il modo per ridefinire il calcolo della parte variabile della tariffa "scontando" proporzionalmente i mesi di chiusura disposti con i provvedimenti governativi emanati per contrastare l'emergenza da COVID-19;
- con la delibera n. 238/2020/R/rif ARERA introduce alcune modifiche relative alla predisposizione del PEF 2020 e chiude l'iter avviato con la delibera 158/2020 sulle attività inerenti all'emergenza COVID-19;
- il documento 196/2021/R/rif dell'11 maggio 2021 contiene i primi orientamenti per la definizione del metodo tariffario rifiuti per il secondo periodo regolatorio.

Per ulteriori approfondimenti si rimanda al documento "A.2.3 – Analisi dei costi dell'attività di recupero e smaltimento dei rifiuti".

5.2.L'ecotassa.

Il Collegato ambientale (Legge 28 dicembre 2015, n. 221) ha introdotto importanti novità in relazione alla disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti, attraverso la modifica dell'articolo 205 del D. Lgs n. 152 del 2006, e delle disposizioni di cui ai commi 24, 25, 27 e 40 dell'art. 3 della Legge n. 549/1995, istitutiva dell'ecotassa.

Nello specifico, l'articolo 32 del Collegato ambientale, rubricato "*Misure per incrementare la raccolta differenziata e il riciclaggio*", è intervenuto a modificare l'art. 205 del D. lgs. n. 152/2006, ed ha previsto in particolare che gli obiettivi minimi di raccolta differenziata (RD) debbano essere raggiunti e possano essere riferiti a carico di ciascun Comune oltre che in relazione all'ambito territoriale ottimale (ATO), ove costituito, e che, nel caso in cui essi non siano conseguiti, debba essere applicata un'addizionale del 20 per cento al tributo di conferimento dei rifiuti in discarica a carico dei Comuni che non abbiano raggiunto le percentuali previste. Con tale disposizione il Legislatore ha inteso così legare la determinazione del tributo speciale per i conferimenti in discarica al raggiungimento degli obiettivi minimi di raccolta differenziata, sul presupposto che un incremento delle percentuali di raccolta differenziata determina, quale logica conseguenza, un'automatica riduzione dei conferimenti in discarica delle frazioni merceologiche suscettibili di essere riciclate ovvero recuperate, a condizione che esse siano raccolte in maniera differenziata e sottratte ai processi finalizzati allo smaltimento.

In tale ottica, il Legislatore ha introdotto delle misure progressive di sgravio fiscale sul tributo speciale dovuto per il deposito dei rifiuti solidi per i Comuni che raggiungano le percentuali di R.D. e, contestualmente, previsto un'addizionale del 20% sulla stessa a carico delle amministrazioni comunali che non le abbiano raggiunte, da calcolarsi sulla base delle quote di raccolta differenziata raggiunte nel territorio comunale di competenza, come comunicati annualmente dai medesimi e validati dall'A.R.P.A., ovvero dal gestore del catasto regionale dei rifiuti o di altro organismo pubblico che già svolge tale attività.

In virtù della novella introdotta dal Legislatore con il Collegato Ambientale, pertanto, il tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti sarà determinato secondo il prospetto seguente:

RD TRIBUTO (misura minima = 25,82)

RD< 65 % 25,82 + 20% = 30,98

RD=65%	25,82
65,01<RD<75	25,82 - 30% = 18,07
75≤RD<80	25,82 - 40% = 15,49
80≤RD<85	25,82 - 50% = 12,91
85≤RD<90	25,82 - 60% = 10,33
RD≥90	25,82 - 70% = 7,75

Con l'art. 27 del Collegato Ambientale il Legislatore ha altresì introdotto una disciplina di dettaglio per il calcolo annuale del grado di efficienza della R.D. e per la relativa validazione, disciplina per quale si rinvia per un esame più approfondito alle disposizioni recate dai commi da 3-*ter* a 6° della norma in esame.
L'art. 34 del Collegato ambientale, invece, è intervenuto a modificare l'art. 3 della Legge n. 549/95 istitutiva dell'ecotassa, e in particolare i commi 24°, 25° e 27°.
Con la modifica dei commi 24° e 25° dell'art. 3 della L. n. 549/95, introdotta ai sensi del comma 1° dell'art. 34 del Collegato ambientale, è stato ampliato il presupposto del tributo speciale estendendolo anche ai rifiuti inviati agli impianti di incenerimento senza recupero energetico.
Con la modifica del comma 27° del predetto art.3, introdotta ai sensi del comma 2° dell'art. 34 del Collegato ambientale viene, invece, è stata variata la destinazione del gettito del tributo, stabilendosi che esso affluisca in un apposito fondo della regione destinato a favorire la minore produzione di rifiuti, le attività di recupero di materie prime e di energia, con priorità per i soggetti che realizzano sistemi di smaltimento alternativi alle discariche, nonché a realizzare la bonifica dei suoli inquinati, ivi comprese le aree industriali dismesse, il recupero delle aree degradate per l'avvio ed il finanziamento delle agenzie regionali per l'ambiente e la istituzione e manutenzione delle aree naturali protette. L'art. 35 del Collegato ambientale, infine, è intervenuto a novellare il comma 40° dell'art. 3 della L. n. 549/1995, stabilendo che la determinazione dell'ecotassa nella misura ridotta del 20% si applichi non solo ai rifiuti smaltiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia, come già stabilito nel testo previgente, ma anche a quelli smaltiti negli impianti comunque classificati esclusivamente come impianti di smaltimento mediante incenerimento a terra (operazione classificata come D10 nell'allegato B parte IV del Testo unico ambientale). Tale estensione, ad oggi, non assume rilievo per la Regione Puglia in quanto nel suo territorio non insistono inceneritori che rientrino in tale classificazione. L'applicazione del tributo nella misura ridotta del 20% continua ad essere prevista, anche a seguito della novella, per gli scarti ed i sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, nonché per i fanghi, anche palabili. In relazione tale ultima disposizione appare opportuno rilevare che la Corte Costituzionale, con sentenza 18 aprile 2017, n. 85, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 7, c. 8°, della L.r. n. 38/2011 nella parte in cui non riconosceva la riduzione del tributo speciale prevista dall'art. 3, comma 40° della L. n. 549/1995 in relazione agli scarti ed ai sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio derivanti da rifiuti indifferenziati.

Alla luce della pronunzia della Consulta con legge regionale n. 8 del 27.03.2018 veniva abrogato il citato art. 7 legge reg. n. 38/2011 e veniva disciplinato il tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi.

Proprio in relazione all'intervento della Corte Costituzionale il Consiglio di Stato con sentenza n.276/2020, con riferimento all'interpretazione dell'art. 3 comma 40 della legge n. 549/95, statuiva che per il riconoscimento della riduzione al 20% del tributo speciale da applicare sulla porzione del rifiuto smaltito in discarica, anche proveniente da raccolta indifferenziata, è necessario e sufficiente che lo stesso rifiuto sia conferito presso impianti di selezione automatica i quali effettuino trattamenti preordinati allo smaltimento finalizzati al recupero di sostanze o di energia riducendo in tal modo la frazione residuale destinata in discarica. Con la medesima sentenza n. 276/2020, il Consiglio di Stato, Sez. V, in applicazione del precitato principio, accertava che il trattamento cui viene sottoposto il rifiuto indifferenziato negli impianti di T.M.B. della provincia di Lecce (ubicati nei Comuni di Cavallino, Poggiardo ed Ugento) "*appare rispondente alle finalità del sistema premiale – previsto dalla normativa nazionale istitutiva del tributo speciale per il conferimento in discarica - in termini sia di recupero energetico che di riduzione della frazione di rifiuto smaltito",* statuendo, per l'effetto, in ordine all'applicabilità dell'art. 3, c. 40, della legge n. 549/1995 con riferimento alla frazione di rifiuto smaltita in discarica all'esito dei trattamenti ivi svolti.

Tale principio giurisprudenziale è stato applicato, previa attestazione dell'AGER in qualità di Ente di Governo d'Ambito cui spetta la disciplina dei flussi, a tutti i rifiuti prodotti dagli impianti di trattamento meccanico biologico con le medesime molalità di trattamento descritte dalla detta pronunzia del Consiglio di Stato con conseguente applicazione della riduzione prevista dall'art. 3 comma 40 l.n. 549/95 alla frazione di rifiuto conferito in discarica .