

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

La direttiva 2008/98/CE introduce significative novità volte a rafforzare i principi della precauzione e prevenzione nella gestione dei rifiuti, a massimizzare il riciclaggio/recupero ed a garantire che tutte le operazioni di gestione dei rifiuti, a partire dalla raccolta, avvengano nel rispetto di rigorosi standard ambientali.

Il recepimento della direttiva è stato concepito in termini di modifiche alla parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. "testo unico ambientale").

Le disposizioni della direttiva comunitaria, in conformità agli indirizzi della Strategia tematica per la prevenzione ed il riciclo, individuano le azioni che gli Stati membri dovranno attivare per far sì che l'Unione europea diventi una "società del riciclaggio".

In questo ambito si collocano gli obiettivi di riciclaggio da raggiungere entro il 2020. Questi ultimi riguardano sia le frazioni di rifiuti urbani raccolti separatamente (almeno il 50% in peso), sia i rifiuti da costruzione e demolizione (almeno il 70%). Tali obiettivi si coordinano con quelli stabiliti dall'articolo 205 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Particolare attenzione viene posta su un importante flusso di rifiuti rappresentato dai rifiuti organici, ai quali, infatti, è stata dedicata una nuova disposizione del decreto di recepimento della direttiva (articolo 182-ter), prevedendo che le amministrazioni competenti adottino provvedimenti per incoraggiarne la raccolta separata, il trattamento e il recupero dei rifiuti medesimi.

La nuova normativa europea, inoltre, definisce con maggior precisione - rispetto alla precedente direttiva - il proprio campo di applicazione, con una dettagliata elencazione delle ipotesi in cui la direttiva stessa non si applica. Tra le varie nuove esclusioni meritano di essere menzionate quelle relative " *al suolo non contaminato scavato, ove sia certo che sarà utilizzato allo stato naturale nello stesso sito in cui è stato scavato*" ed " *ai sedimenti spostati all'interno di acque superficiali ai fini della gestione delle acque e dei corsi d'acqua, o della prevenzione di inondazioni, o della riduzione degli effetti di inondazioni o siccità, o del ripristino dei suoli, se è provato che non sono pericolosi*". Tali definizioni sono state ovviamente recepite nel decreto legislativo attuativo.

Significative per l'impatto sul mercato interno sono le disposizioni che riguardano l'introduzione dei criteri per la qualifica dei sottoprodotti e la previsione di una procedura, per determinati flussi di rifiuti, volta a chiarire quando un rifiuto cessa di essere tale; anche tali disposizioni sono state interamente riprese nel testo di recepimento, con ciò superando, soprattutto per quanto riguarda la definizione di sottoprodotto, alcuni aspetti controversi, anche in giurisprudenza, che davano luogo a forti problemi applicativi, quali l'individuazione dei trattamenti preliminari ammessi per poter reimpiegare un materiale considerandolo sottoprodotto e non rifiuto.



Al fine di affermare le pratiche di riuso, prevenzione, riciclaggio e recupero dei rifiuti, la direttiva dispone che gli Stati membri possano prevedere che qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti (produttore del prodotto) sia soggetto ad una responsabilità estesa del produttore. Nell'applicare la responsabilità estesa del produttore del prodotto, gli Stati membri devono peraltro tenere conto della fattibilità tecnica e della praticabilità economica nonché degli impatti complessivi sociali, sanitari e ambientali, rispettando l'esigenza di assicurare il corretto funzionamento del mercato interno: con il testo di recepimento si è confermato l'attuale sistema, che già prevede il coinvolgimento dei produttori per alcuni flussi di rifiuti, quali pneumatici fuori uso e oli usati, rinviando a successivi decreti per l'eventuale estensione del principio ad ulteriori flussi di rifiuti.

Importanti sono, poi, le disposizioni riguardanti la pianificazione territoriale con particolare riferimento alla necessità di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di riduzione dei rifiuti biodegradabili in discarica.

Un ruolo centrale nella nuova politica di gestione è assegnato alla prevenzione quantitativa e qualitativa dei rifiuti: gli Stati membri dovranno elaborare programmi di prevenzione integrandoli nei piani di gestione dei rifiuti o in altri programmi di politica ambientale. Questi programmi dovranno fissare gli obiettivi di prevenzione, descrivere le misure esistenti, valutare l'utilità di quelle indicate nell'allegato IV alla direttiva o di altre misure adeguate. Gli obiettivi e le misure inserite nei programmi dovranno avere come obiettivo prioritario quello di dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti. Gli Stati membri sono, allo scopo, chiamati a monitorare i progressi ottenuti in tema di prevenzione, individuando specifici traguardi e indicatori qualitativi o quantitativi delle misure adottate.

Tutti questi aspetti sono stati recepiti nello schema predisposto, che prevede che, a tal fine, le Regioni adeguino la propria pianificazione territoriale entro il 2013.

Per quanto riguarda la necessità di assicurare la tracciabilità dei rifiuti, cui la direttiva attribuisce rilevanza (art. 17) con particolare riferimento ai rifiuti pericolosi, il testo predisposto tiene in conto e conferma quanto già disposto con il recente decreto 17 dicembre 2009, istitutivo del SISTRI. Considerato l'elevato livello di tutela ambientale assicurato dal nuovo sistema, che consente di monitorare in tempo reale i movimenti dei rifiuti su scala nazionale avvalendosi dell'essenziale ruolo dell'Arma dei Carabinieri, si è ritenuto di poter ripartire la responsabilità per la corretta gestione dei rifiuti tra i diversi attori della filiera, attenuando la responsabilità del produttore originario dei rifiuti, qualora lo stesso abbia aderito al SISTRI ed abbia correttamente adempiuto agli oneri informativi dallo stesso previsti.

Infine, con il provvedimento di recepimento della direttiva si è provveduto ad adeguare il sistema sanzionatorio alle nuove regole in tema di tracciabilità dei rifiuti. Tale intervento si pone



come fondamentale ed indifferibile dal momento che il SISTRI - la cui istituzione è stata prevista a livello normativo dall'articolo 14-bis del decreto legge 1° luglio 2009, n.78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102 e successivamente disciplinato dal decreto 17 dicembre 2009, entrato in vigore dal 14 gennaio u.s. - sarà pienamente operativo il centottantesimo giorno a partire da tale data. Si tratta pertanto di completare in tempo utile il quadro regolatorio di un sistema di grande delicatezza ed importanza in un settore strategico del Paese quale quello dei rifiuti e delle azioni di contrasto alle illegalità commesse in tale ambito. Il sistema di tracciabilità non avrebbe infatti modo di esplicare i propri effetti in termini di prevenzione generale delle condotte illecite in assenza di un idoneo e tempestivo apparato sanzionatorio, la cui sede ideale di trasposizione normativa è rappresentata proprio dal presente schema di decreto legislativo.

Con particolare riferimento ai singoli articoli del presente decreto, si rappresenta quanto segue.

L'articolo 1 modifica l'articolo 177 del d.lgs. n. 152 del 2006, disciplinando il campo di applicazione e le finalità della parte quarta del decreto stesso ed esplicitandone il collegamento con la direttiva 2008/98/CE. In conformità all'articolo 1 della direttiva medesima, si stabilisce che le misure previste dalla parte quarta sono volte a proteggere l'ambiente e la salute umana, prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia. In particolare, si stabilisce che la gestione dei rifiuti, che viene qualificata attività di pubblico interesse, deve avvenire senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora; senza causare inconvenienti da rumori o odori; senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente, in conformità all'articolo 13 della direttiva. Dopo aver individuato i soggetti competenti a conseguire le finalità e gli obiettivi descritti, si prescrive l'adeguamento degli ordinamenti delle Regioni e delle Province autonome alle nuove disposizioni introdotte in tema di rifiuti, entro un anno dall'entrata in vigore delle stesse, prevedendo inoltre che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare possa avvalersi dell'ISPRA nell'esercizio delle proprie competenze.

L'articolo 2 del presente decreto modifica l'articolo 178 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Il nuovo testo della disposizione individua i principi (precauzione, prevenzione, sostenibilità, proporzionalità, responsabilizzazione e cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, "chi inquina paga") e i criteri (efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali) cui deve ispirarsi l'attività di gestione dei rifiuti.



L'articolo 3 introduce nel testo del d.lgs. 152 del 2006 un nuovo art. 178-bis, demandando ad uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la definizione delle modalità e dei criteri di introduzione della responsabilità estesa del produttore del prodotto, attuando così l'articolo 8 della direttiva. In particolare, il comma 2 dell'articolo 178-bis prevede che, con decreto, siano fissati criteri e modalità di gestione dei rifiuti e della relativa responsabilità finanziaria dei produttori del prodotto, di pubblicizzazione delle informazioni relative alla misura in cui il prodotto è riutilizzabile e riciclabile, di progettazione dei prodotti volta a ridurre i loro impatti ambientali, nonché di progettazione dei prodotti volta a diminuire o eliminare i rifiuti durante la produzione e il successivo utilizzo dei prodotti, oltre che criteri per incoraggiare lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti adatti all'uso multiplo, tecnicamente durevoli, e che, dopo essere diventati rifiuti, sono adatti ad un recupero adeguato e sicuro e a uno smaltimento compatibile con l'ambiente.

L'articolo 4 apporta le necessarie modifiche all'articolo 179 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Attuando l'articolo 4 della direttiva, il nuovo testo dell'articolo 179 stabilisce i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti, individuando nell'ordine la prevenzione, la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero di altro tipo (ad esempio il recupero di energia), lo smaltimento.

Nell'applicare tale gerarchia, si prevede l'adozione di misure volte a incoraggiare le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo e si stabilisce che tali opzioni possano, per flussi di rifiuti specifici, discostarsi dalla gerarchia laddove ciò sia giustificato in termini di ciclo di vita ed in relazione agli impatti complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti. In ogni caso, l'applicazione della gerarchia dovrà avvenire tenendo conto dei principi generali in materia di protezione dell'ambiente, di precauzione e sostenibilità, di fattibilità tecnica ed economica, di protezione delle risorse nonché degli impatti complessivi sociali, economici, sanitari e ambientali.

Quanto al prioritario criterio della prevenzione, il comma 5 dell'articolo 179 prevede ora che le pubbliche amministrazioni perseguano, nell'esercizio delle rispettive competenze, iniziative dirette a favorire prioritariamente la prevenzione e la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti, e subordinatamente la corretta gestione e la riduzione dello smaltimento finale dei rifiuti. Tale obiettivo va raggiunto, in particolare, attraverso le modalità descritte dalle lettere a), b), c) ed e) del comma citato. Si prevede la promozione dello sviluppo di tecnologie pulite, che permettano un uso più razionale e un maggiore risparmio di risorse naturali, la promozione ed incentivazione 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 oltre che la promozione dello sviluppo di tecniche appropriate per l'eliminazione di sostanze pericolose contenute nei rifiuti al fine di favorire il recupero. Vengono inoltre previste le modalità





attraverso le quali le autorità competenti favoriscono la riduzione dello smaltimento finale dei rifiuti ai fini di una corretta gestione degli stessi. Si fa riferimento, in primo luogo, all'adozione di misure economiche e alla definizione di bandi di gara e lettere di invito che prevedano l'impiego dei materiali recuperati dai rifiuti al fine di incentivare il mercato dei materiali medesimi; in secondo luogo, all'utilizzazione dei rifiuti come combustibile o come altro mezzo per produrre energia.

Il sesto comma, poi, stabilisce che le misure dirette al recupero dei rifiuti mediante la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio o ogni altra azione diretta ad ottenere da essi materia prima secondaria siano adottate con priorità rispetto all'uso dei rifiuti come fonte di energia.

Il comma 5 demanda ad uno o più decreti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, l'adozione di ulteriori misure necessarie per promuovere il riutilizzo dei prodotti e la preparazione dei rifiuti per il riutilizzo, nonché di misure intese a promuovere il riciclaggio di alta qualità, privilegiando la raccolta differenziata dei rifiuti.

Infine, il comma 7 prevede che al fine di realizzare le misure di cui al comma 6, le Pubbliche Amministrazioni promuovano l'analisi del ciclo di vita dei prodotti, gli eco-bilanci, la divulgazione di informazioni anche ai sensi del d.lgs. n. 195 del 2005, la costituzione e il sostegno di reti di riutilizzo e di riparazione, l'uso di strumenti economici, di criteri in materia di procedure di evidenza pubblica, e di altre misure necessarie.

L'articolo 5 apporta alcune modifiche testuali all'articolo 180 del d.lgs. n. 152 del 2006. Vengono poi aggiunti allo stesso articolo i commi da 2 a 5 con cui si prevede che il Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare adotti un programma nazionale di prevenzione dei rifiuti ed elabora indicazioni che consentano di integrare i piani di gestione dei rifiuti regionali, identificando le misure di prevenzione dei rifiuti e fissando gli obiettivi di prevenzione.

L'articolo 6 introduce un nuovo articolo 180-bis nella parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006, volto ad attuare il primo paragrafo dell'articolo 11 della direttiva, relativo al riutilizzo di prodotti e alla preparazione per il riutilizzo di rifiuti.

La disposizione così introdotta prevede che le pubbliche amministrazioni promuovono, nell'esercizio delle rispettive competenze, iniziative dirette a favorire il riutilizzo dei prodotti e la preparazione per il riutilizzo dei rifiuti. In via esemplificativa, tali iniziative possono consistere in uso di strumenti economici; misure logistiche, come la costituzione ed il sostegno di centri e reti accreditati di riparazione/riutilizzo; adozione di criteri idonei in materia di procedure di evidenza pubblica, al fine di attuare le disposizioni del d.lgs. 163/2006 in tema di *green public procurement*; definizione di obiettivi quantitativi; misure educative. Si demanda infine ad uno o più decreti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare l'adozione di ulteriori misure



necessarie per promuovere il riutilizzo dei prodotti e la preparazione dei rifiuti per il riutilizzo, anche attraverso l'introduzione della già illustrata responsabilità estesa del produttore del prodotto.

L'Articolo 7 contiene modifiche all'articolo 181 del d.lgs. n. 152 del 2006, attuative degli articoli 10 e 11 della direttiva 2008/98/CE, la quale introduce importanti misure per realizzare e potenziare il sistema di gestione dei rifiuti, con particolare attenzione alle operazioni del recupero, del riciclaggio e del riutilizzo degli stessi. In particolare, al fine di rispettare gli obiettivi della direttiva e tendere verso una società europea del riciclaggio, vengono individuate le condizioni per realizzare una efficiente preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali, carta, metalli, plastica e vetro. Ad esempio nel raccordare la disciplina con la realizzazione della raccolta differenziata già disciplinata dalla normativa vigente all'articolo 205 del d.lgs. n. 152 del 2006, si prescrive che entro l'anno 2015 dovrà essere attivata la raccolta differenziata per metallo, vetro, carta e plastica; entro l'anno 2020 la preparazione di tali tipologie di rifiuti, 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. Di seguito, viene stabilito che, sempre entro l'anno 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, venga aumentata almeno al 70 % in termini di peso.

A tal fine, si prescrive che i rifiuti vengano raccolti separatamente e non miscelati, salvo che l'operazione sia possibile dal punto di vista tecnico, economico ed ambientale. Inoltre, mentre viene riaffermato il principio di prossimità agli impianti di recupero, si ammette la possibilità che i rifiuti vengano trasportati liberamente per il territorio nazionale, ove ciò sia necessario ai fini del loro riciclaggio ovvero recupero.

Infine, si rinvia ad uno o più successivi regolamenti ministeriali l'adozione di misure per promuovere ed incentivare il recupero dei rifiuti in conformità ai criteri di priorità di cui all'articolo 179 e alle modalità di cui all'articolo 177, comma 4.

Quanto all'articolo 8, modificativo dell'art. 182 del d.lgs. n. 152 del 2006, in relazione alle operazioni di smaltimento dei rifiuti, si conferma il principio per cui è fatto divieto di 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. La realizzazione e la gestione di nuovi impianti potranno essere autorizzate solo se il relativo processo di combustione è



accompagnato da recupero energetico con una quota minima di trasformazione del potere calorifico dei rifiuti in energia utile tenendo conto delle migliori tecniche disponibili.

L'articolo 9 introduce i nuovi articoli 182-bis e 182-ter, modifiche che hanno lo scopo di riaffermare i principi di autosufficienza e prossimità per lo svolgimento delle attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani non differenziati attraverso la realizzazione di una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi. Si tratta di obblighi che incombono ai gestori privati e non determinano oneri aggiuntivi per le finanze pubbliche.

Inoltre, viene prevista la possibilità per le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano di richiedere al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di limitare l'ingresso in entrata nel territorio nazionale di rifiuti provenienti dall'estero e destinati ad inceneritori classificati come impianti di recupero - qualora sia accertato che tali spedizioni avrebbero come conseguenza la necessità di smaltire i rifiuti interni in modo non coerente con i piani di gestione dei rifiuti elaborati degli enti territoriali - nonché di limitare l'invio di rifiuti negli altri Stati membri per motivi ambientali, come stabilito nel Regolamento CE n. 1013/2006. In merito, la previsione del comma 2 è stata opportunamente formulata, specificando l'ambito di applicazione della norma di attuazione della corrispondente disposizione comunitaria, come segnalato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, al fine di chiarire che l'ambito di intervento dell'eventuale decreto ministeriale riguarderebbe solamente l'ammissibilità dell'ingresso dei rifiuti, a fini di sostenibilità ambientale del sistema integrato di gestione e smaltimento, e non anche le modalità di trasporto.

Infine, in riferimento ai rifiuti organici viene prescritto che gli enti territoriali adottino misure volte ad incoraggiare la raccolta separata dei rifiuti organici al fine del compostaggio e della digestione dei medesimi, il trattamento dei rifiuti organici in modo da realizzare un livello elevato di protezione ambientale, nonché l'utilizzo di materiali sicuri per l'ambiente ottenuti dai rifiuti organici, al fine di proteggere la salute umana e l'ambiente.

In questa direzione, l'attuazione dei predetti principi comporta notevoli benefici economici ed ambientali per il complessivo sistema di gestione dei rifiuti, attraverso la riduzione della movimentazione dei rifiuti e l'utilizzo dei metodi e delle migliori tecnologie.

L'articolo 10, modificativo dell'art. 183 del d.lgs. n. 152/2006, arricchisce e completa l'elenco delle definizioni contenute nell'art. 183 ad oggi vigente introducendo importanti definizioni le quali avranno l'effetto di risolvere i molteplici problemi interpretativi che hanno causato un alto numero di contenziosi. In particolare, vengono in rilievo le nuove definizioni di "raccolta differenziata", quale raccolta in cui un flusso di rifiuti è tenuto separato in base al tipo e alla natura dei rifiuti al fine di facilitarne il trattamento specifico; la nuova definizione di "prevenzione", quali



misure prese prima che una sostanza, un materiale o un prodotto sia diventato un rifiuto, che riducono la quantità dei rifiuti, anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita, gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e la salute umana, oppure il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti; la nuova definizione di "riutilizzo", da intendersi come qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti, sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti. recupero, smaltimento, riciclaggio, di smaltimento; la nuova definizione di "gestione", quale la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi la supervisione di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario; lo "stoccaggio" quale attività di smaltimento consistenti nelle operazioni di deposito preliminare di rifiuti di cui al punto D15 dell'allegato B alla parte quarta del presente decreto, nonché le attività di recupero consistenti nelle operazioni di messa in riserva di materiali di cui al punto R13 dell'allegato C alla medesima parte quarta. Inoltre degne di nota sono le definizioni di "rifiuto organico", "commerciante", "intermediario", "preparazione per il riutilizzo", "rigenerazione degli oli usati", "digestato di qualità", "migliori tecniche disponibili" quali definite dalla direttiva 2008/12/CE.

Le modifiche sono necessarie per elementari esigenze di certezza del diritto e di completa attuazione della direttiva 2008/98/CE.

L'articolo 11, nel modificare l'art. 184 del d.lgs. n. 152 del 2006, introduce importanti precisazioni in tema di rifiuti pericolosi. In particolare, sono specificate le condizioni da osservare per la declassificazione da rifiuto pericoloso a rifiuto non pericoloso.

All'articolo 12, con il nuovo art. 184-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, viene introdotta la nozione di sottoprodotto allo scopo di distinguerla da quella di rifiuto così come indicata dall'articolo 183, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Si tratta di una innovazione di estrema importanza, atteso che, a far data dall'entrata in vigore dello stesso, ovvero dal 29 aprile 2006, il concetto di sottoprodotto, nella sua duplice realtà (differente cioè, per un verso, dal rifiuto e, per altro verso, dalla materia prima secondaria), è stato oggetto di innumerevoli elaborazioni dottrinali e di frequenti pronunce, non di rado contrastanti, della giurisprudenza di legittimità.

Come noto, il previgente D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 non faceva cenno alla categoria del sottoprodotto. Pochi anni più tardi, la giurisprudenza della Corte di Giustizia, con la sentenza cd. «Palin Granit Oy» del 18 aprile 2002, ha adottato una posizione che all'epoca andava ben oltre la normativa nazionale italiana: infatti, in questa pronuncia, i giudici statuivano che «la differenza tra prodotti e rifiuti sta nell'assenza di operazioni di trasformazione preliminare e nella certezza del riutilizzo senza recare pregiudizio all'ambiente». Nel corso degli anni la Corte di Giustizia europea





è ritornata sull'argomento e con la sentenza dell'11 settembre 2004 ha dettato le condizioni sulla base delle quali è possibile identificare un sottoprodotto e distinguerlo da un rifiuto. È necessario, in particolare, che il detentore non desideri disfarsene, che il riutilizzo sia certo, che siano assenti trasformazioni preliminari e che il riutilizzo avvenga nel corso medesimo processo produttivo.

Ancora, si fa presente che la Posizione del Parlamento europeo, definita in prima lettura il 13 febbraio 2007, in vista dell'adozione della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti, all'art. 4, rubricato «distinzione tra sottoprodotti e rifiuti», prevedeva che «per essere classificati come sottoprodotti e non come rifiuti, una sostanza o un oggetto derivanti da un processo di produzione, il cui obiettivo primario non sia la loro produzione, devono rispettare le seguenti condizioni: l'ulteriore utilizzo della sostanza o dell'oggetto è assicurato; la sostanza o l'oggetto possono essere utilizzati direttamente senza ulteriore trattamento che non sia la consueta pratica industriale; l'ulteriore utilizzo della sostanza o dell'oggetto forma parte integrale di un processo di produzione o esiste un mercato per la sostanza o per l'oggetto quale prodotto; l'ulteriore utilizzo è conforme alla legge, vale a dire che la sostanza o l'oggetto soddisfano tutti i requisiti produttivi, ambientali e di protezione della salute relativi all'applicazione specifica.»

La disciplina italiana, invece, secondo quanto previsto dall'articolo 183, comma 1, lettera p) del decreto legislativo n. 152 del 2006 oggi vigente, pone diverse condizioni caratterizzanti il sottoprodotto (la circostanza per cui la sostanza o l'oggetto devono essere impiegati direttamente dall'impresa che li produce; la commercializzazione a condizioni economicamente favorevoli; il fatto che non sia necessario operare trasformazioni preliminari in un successivo processo produttivo; la certezza di riutilizzo del sottoprodotto)

Da ciò discende l'incompatibilità dell'attuale definizione di sottoprodotto con le indicazioni europee da tre punti di vista: in primo luogo, permette l'esclusione dal regime della Parte IV tramite la mera dimostrazione della commerciabilità a condizioni economicamente favorevoli; inoltre ammette l'impiego anche in un successivo processo produttivo; infine la prova dell'impiego certo può essere fornita grazie ad una autodichiarazione del produttore controfirmata dal titolare dell'impianto dove avviene l'effettivo utilizzo.

Per ovviare a questa situazione, nella nuova formulazione di cui all'articolo 11 si definisce sottoprodotto qualsiasi sostanza che presenti contemporaneamente determinate caratteristiche. Innanzitutto la sostanza deve essere originata da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non sia la produzione di tale sostanza od oggetto. Inoltre è necessario che la sostanza venga riutilizzata nel corso di un successivo processo di produzione o anche di utilizzazione da parte del produttore o di terzi. Deve essere poi certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso e/o di un successivo processo di produzione e/o di utilizzazione, da parte del produttore o anche di terzi e la sostanza o l'oggetto deve essere





utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale. Infine è necessario che l'ulteriore utilizzo sia legale, ossia che la sostanza o l'oggetto soddisfi, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porti a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.

Allo scopo, si demanda ad uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare l'adozione di misure per stabilire i criteri qualitativi e/o quantitativi che deve soddisfare una sostanza o un oggetto specifico affinché sia considerato sottoprodotto e non rifiuto.

Sulla portata di tale modifica proposta si evidenzia come essa consenta di assorbire e superare le istanze rappresentate anche di recente in sede di discussione parlamentare del DDL AC 2449-B, al cui art. 21 sono state introdotte alcune specificazioni in tema di nozione di sottoprodotto, volte ad inserire tra le fattispecie di applicazione della norma anche talune puntuali tipologie di materiali residuati dalla lavorazione. A questo riguardo, appare utile precisare che, rispetto alla recente iniziativa parlamentare, il testo qui proposto si differenzia per un maggior dettaglio relativamente al requisito dell'ulteriore utilizzo, disponendo che debba essere certo che la sostanza o l'oggetto sia utilizzato nel corso dello stesso e/o di un successivo processo di produzione e/o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi.

La norma dello schema di decreto proposto, infatti, individua i criteri generali applicabili ad ogni caso specifico per la riconduzione di una sostanza o materiale alla nozione di sottoprodotto. Ne risultano così assorbite, ad esempio, le problematiche inerenti i residui delle attività agricole come anche l'annosa *querelle* inerente le terre e rocce da scavo, nella misura in cui, infatti, esse possono già essere escluse, a priori, dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti, oppure essere qualificate come sottoprodotti ove rispondano ai criteri stabiliti dalla normativa comunitaria recepite nelle forme suesposte. Ove le terre e rocce da scavo siano né escluse, a priori, dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti, né qualificabili come sottoprodotti, queste potranno essere escluse dalla normativa sui rifiuti ove corrispondano ai criteri di cessazione di qualifica del rifiuto, anche essi individuati dal presente schema di decreto legislativo.

Al medesimo art. 12, tramite l'introduzione dell'articolo 184-ter del d.lgs. n. 152 del 2006, si prevede la specificazione delle modalità attraverso le quali un rifiuto cessa di essere tale. Ciò avviene quando il rifiuto sia stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfi criteri specifici da adottare nel rispetto di condizioni opportunamente elencate. Le condizioni più rilevanti consistono nella circostanza per cui esista un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto e in quella per cui l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porti a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

Viene altresì disciplinata la normativa per la gestione del periodo transitorio.



L'articolo 13 reca una rimodulazione dell'articolo 185, introducendo nuove esclusioni dall'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 152 del 2006 e riformulando le precedenti, al fine di rendere la disciplina delle deroghe al regime dei rifiuti conforme al dettato comunitario. La norma proposta rappresenta la fedele trasposizione nell'ordinamento interno della corrispondente disposizione comunitaria contenuta all'art. 2 della citata direttiva, e che, pertanto, uno scostamento della disciplina interna da quest'ultima, in particolare in ordine alle fattispecie che legittimano l'esclusione dall'ambito di applicazione dell'intero regime dei rifiuti, appare inopportuno onde evitare l'avvio di eventuali procedure di infrazione comunitaria.

Nello specifico si rappresenta come il rapporto tra il comma 1, lett. f) del citato art. 185, laddove si prevede che << Non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del presente decreto: [...] f) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati nell'attività agricola, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana.>>, e la disposizione contenuta al successivo comma 2, lett. b) che prevede << Sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente decreto, in quanto regolati da altre disposizioni normative che assicurano tutela ambientale e sanitaria: [...] b) i sottoprodotti di origine animale, compresi i prodotti trasformati contemplati dal regolamento (CE) n. 1774/2002, eccetto quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio>>, sia di netta distinzione, in quanto la fattispecie contemplata al comma 2 riguarda solo i "sottoprodotti di origine animale" previsti e disciplinati dal Regolamento CE 1774/2002, la cui definizione, che ne limita l'ambito di applicazione, è contenuta alla lettera a) del comma 1, dell'art. 2 del regolamento stesso: << a) sottoprodotti di origine animale: corpi interi o parti di animali o prodotti di origine animale di cui agli articoli 4, 5 e 6, non destinati al consumo umano, ivi compresi gli ovuli, gli embrioni e lo sperma>>.

Con riferimento al materiale fecale, occorrerà pertanto verificare dapprima se esso rientri nel campo di applicazione del regolamento n. 1774/2002, nel qual caso le ipotesi di esclusione sono disciplinate dal comma 2, lett. b) dell'art. 185 d.lgs. 152/2006. Ove invece non fosse riconducibile a tale previsione comunitaria, il materiale fecale sarà soggetto alla disciplina dei rifiuti salvo il caso di utilizzo ai sensi del comma 1, lett. f) dell'art. 185 stesso. Una simile interpretazione appare suffragata dalla lettura del testo della direttiva in lingua originale inglese, in cui appare semanticamente chiaro che il comma 2, lett. f), si riferisce solo alle fattispecie contemplate dal regolamento n. 1774/2002.

L'articolo 14 reca una rimodulazione dell'articolo 187 in materia di divieto di miscelazione di rifiuti pericolosi. In particolare si specifica che la miscelazione comprende anche la diluizione di sostanze pericolose. Si elencano infine le ipotesi in cui può essere autorizzata la miscelazione.



L'articolo 15 apporta delle modifiche degli articoli 188, 189, 190 e 193, specificando che i nuovi testi di tali articoli entreranno in vigore a decorrere dal secondo mese successivo alla data di operatività del SISTRI, individuata al 13 luglio p.v.

Per quanto riguarda la necessità di assicurare la tracciabilità dei rifiuti, considerata dalla direttiva con particolare riferimento ai rifiuti pericolosi, il testo predisposto tiene in conto e conferma quanto già recentemente disposto con il recente decreto 17 dicembre 2009, istitutivo del SISTRI.

In particolare per quanto concerne l'articolo 188, come si evince dalla modifica della rubrica, si definiscono le responsabilità nella gestione dei rifiuti imputandole non solo al produttore iniziale o altro detentore ma anche all'eventuale intermediario, commerciante, ente o impresa che effettui le operazioni di trattamento dei rifiuti, o in ultima analisi ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti. La responsabilità permane comunque in capo al produttore iniziale o al detentore che trasferisca i rifiuti per il trattamento preliminare ad un altro soggetto, fino al termine delle operazioni di trattamento. Questo fa sì che qualora il produttore iniziale, il produttore e il detentore siano iscritti al SISTRI, essi limiteranno, al di fuori delle ipotesi di concorso nel reato, la loro responsabilità alla rispettiva sfera di competenza così come stabilita dallo stesso sistema di tracciabilità. Nei commi da 3 a 5 si effettua una riformulazione delle norme sulla base delle modifiche legislative intervenute e al comma 6 si specifica che i costi della gestione dei rifiuti gravano alternativamente sul produttore iniziale o sui detentori degli stessi. La formulazione impiegata è analoga a quella di cui all'art. 14 della direttiva 2008/98.

Sono introdotti dopo l'articolo 188 due articoli aggiuntivi volti a coordinare la normativa con l'entrata in funzione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 14-bis del decreto legge 1° luglio 2009, n.78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, e al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 17 dicembre 2009. In particolare nell'articolo 188-bis si delinea l'alternatività tra l'adesione al sistema di controllo realizzato con il SISTRI o quello previsto dagli articoli 190 e 193 del decreto legislativo n. 152 del 2006 in tema di tenuta dei registri di carico e scarico nonché del formulario di identificazione.

Per quanto riguarda l'articolo 188-ter si delineano due categorie di soggetti, quelli che devono obbligatoriamente aderire al SISTRI e quelli che lo possono fare su base volontaria. Si dispone un obbligo generale di adesione al SISTRI per i comuni e le imprese di trasporto dei rifiuti urbani localizzati nel territorio campano. Si introduce, inoltre, la possibilità con decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare di estendere l'obbligo di iscrizione al SISTRI a soggetti per i quali è, allo stato, prevista l'adesione su base volontaria. Si rimanda ancora ad una successiva decretazione ministeriale per l'individuazione dei criteri e delle





condizioni per l'applicazione del SISTRI alle procedure concernenti le spedizioni di rifiuti in attuazione del Regolamento comunitario 1013/2006.

Si procede, quindi, ad un coordinamento dell'articolo 189, relativo al catasto dei rifiuti, con il nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti e con la creazione dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca (ISPRA), presso il quale è prevista l'operatività della sezione nazionale del catasto dei rifiuti.

Si prevedono poi obblighi di comunicazione annuale alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura per tutti i comuni, i consorzi e le comunità montane ad eccezione dei comuni della regione Campania, che, dovendo aderire obbligatoriamente al SISTRI, devono effettuare tali comunicazioni tramite interconnessione diretta al catasto. Si prevede, infine, in caso di inadempimento di tali obblighi di comunicazione, una procedura in capo alla provincia territorialmente competente. Tale procedura consta di una previa diffida ad adempiere rivolta all'ente inadempiente e qualora permanga l'inerzia di quest'ultimo, trascorsi trenta giorni, si procede alla nomina di un Commissario *ad acta* con spese a carico dello stesso ente che non ha effettuato le comunicazioni previste. All'ISPRA viene affidato il compito di elaborare annualmente i dati e assicurarne la pubblicità. Con particolare riferimento alle previsioni del comma 4, si precisa che l'interconnessione tra i due sistemi informatici, entrambi già in funzione, può avvenire senza determinare ulteriori oneri per le finanze pubbliche in quanto si avvale di infrastrutture già esistenti e di programmi informatici già in dotazione alle pubbliche amministrazioni interessate. In riferimento al comma 7, si precisa che l'attività di elaborazione dati e relativa pubblicità è destinata ad essere attuata nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

L'articolo 190 coordina alla normativa sul SISTRI gli obblighi di utilizzo e conservazione dei registri di carico e scarico. In merito, una importante innovazione è costituita dalla soppressione dell'obbligo di tenuta a tempo indeterminato dei registri relativi alle operazioni di smaltimento dei rifiuti in discarica. Per i registri di carico e scarico e per la copia della scheda del SISTRI, trasmessa all'impianto di destinazione dei rifiuti, le imprese saranno tenute alla conservazione solo per un quinquennio.

All'articolo 193, relativo al trasporto dei rifiuti, si prevede il coordinamento delle norme SISTRI con il previgente obbligo di adozione ed utilizzo del formulario di identificazione dei rifiuti. In merito, è prevista l'esenzione del trasportatore dalla responsabilità per quanto è indicato nella scheda SISTRI-Area Movimentazione o nel formulario di identificazione dei rifiuti, limitandola ai soli casi in cui eventuali difformità sarebbero dovute essere rilevate dallo stesso in virtù della diligenza richiesta per l'incarico.



Si prevede, relativamente all'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura, la sostituzione della scheda di accompagnamento di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, con la Scheda SISTRI - Area Movimentazione.

Viene introdotta una disciplina rigorosa nel caso di trasporto intermodale di rifiuti, qualora le attività di carico e scarico, di trasbordo, o le soste tecniche superino il termine massimo di sei giorni a decorrere dalla data in cui queste hanno avuto inizio. Si pongono infatti, nel caso tale ritardo dipenda da forza maggiore o causa fortuito, obblighi in capo al detentore che dovrà non solo darne indicazione nello spazio relativo alle annotazioni della medesima Scheda SISTRI - Area Movimentazione ma informare, prima dello scadere del sesto giorno, il comune e la provincia territorialmente competente, indicando al contempo tutti gli aspetti pertinenti alla situazione. Sempre in capo al detentore ricadono costi ed iniziative opportune per prevenire eventuali pregiudizi ambientali o qualsiasi effetto nocivo per la salute umana. Qualora tale impossibilità per caso fortuito o per forza maggiore duri per un periodo superiore a 30 giorni, il detentore del rifiuto viene obbligato a conferirlo, a propri costi e spese, ad un intermediario, ad un commerciante, ad un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti, conformemente a quanto previsto dagli articoli 177 e 179.

L'articolo 16 apporta modifiche all'articolo 194 del d.lgs. n. 152 del 2006 in materia di spedizioni transfrontaliere, aggiornando i riferimenti alla normativa comunitaria e prevedendo che le imprese che effettuano il trasporto transfrontaliero nel territorio italiano siano iscritte all'Albo nazionale gestori ambientali di cui all'articolo 212.

Il comma 4 demanda ad un successivo decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico, della salute, dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e dei trasporti, nel rispetto delle norme del Regolamento (CE) 14 giugno 2006, n. 1013 la disciplina dei criteri per il calcolo degli importi minimi delle garanzie finanziarie da prestare per le spedizioni dei rifiuti, delle spese amministrative poste a carico dei notificatori e delle specifiche modalità per il trasporto dei rifiuti nella Città del Vaticano e nella Repubblica di San Marino.

Si prevedono inoltre alcune definizioni vevoli ai sensi e per gli effetti del Regolamento (CE) 14 giugno 2006, n. 1013 e infine si stabilisce che le regioni e le province autonome comunichino le informazioni di cui all'articolo 56 del Regolamento (CE) 14 giugno 2006, n. 1013 al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per il successivo inoltro alla Commissione dell'Unione europea, nonché, entro il 30 settembre di ogni anno, i dati, riferiti all'anno precedente, previsti dall'articolo 13, comma 3, della Convenzione di Basilea, ratificata con legge 18 agosto 1993, n. 340.





L'articolo 17 è volto a modificare l'articolo 195 del d.lgs. n. 152 del 2006 in materia di competenze dello Stato, specificando in particolare il ruolo di definizione degli standard tecnico-scientifici per la classificazione dei rifiuti e la predisposizione di linee guida per l'individuazione di una codifica omogenea delle operazioni di recupero e smaltimento ai fini autorizzativi e per le procedure di classificazione dei rifiuti pericolosi.

L'articolo 18 modifica l'articolo 197 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale disciplina le competenze delle Province. In primo luogo, il nuovo testo specifica, al quinto comma, che le province sottopongono ad adeguati controlli periodici gli enti e le imprese che producono rifiuti pericolosi e le imprese che raccolgono e trasportano rifiuti a titolo professionale. In secondo luogo, viene inserito un nuovo comma 5-bis il quale prevede che le province, nella programmazione delle ispezioni e controlli di loro competenza, possono tenere conto, nella determinazione della frequenza degli stessi, delle registrazioni ottenute dai destinatari nell'ambito del sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS).

L'articolo 19 modifica l'articolo 199 del d.lgs. n. 152 del 2006, in materia di Piani regionali, attuando gli articoli 28 e seguenti della direttiva.

Quanto all'adozione dei suddetti piani, si prevedono particolari forme di pubblicità sia nella fase iniziale del procedimento (pubblicazione su un quotidiano a diffusione provinciale o regionale di un annuncio contenente l'indicazione del responsabile del procedimento e degli uffici dove è possibile prendere visione degli atti e trasmettere osservazioni, in sostituzione delle comunicazioni di cui agli articoli 7 e 8 della legge n. 241 del 1990) che a seguito dell'approvazione definitiva, e si stabilisce la possibilità per i soggetti interessati di presentare in forma scritta osservazioni al responsabile del procedimento.

Si illustra inoltre sia il contenuto necessario dei piani di gestione dei rifiuti, che gli elementi "facoltativi" (quali gli aspetti organizzativi connessi alla gestione dei rifiuti o le campagne di sensibilizzazione e diffusione di informazioni destinate al pubblico in generale o a specifiche categorie di consumatori).

Si specifica poi che il piano regionale di gestione dei rifiuti è coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente e che ne costituiscono parte integrante i piani per la bonifica delle aree inquinate.

Si stabilisce, infine, che le regioni debbano approvare o adeguare i piani entro il 12 dicembre 2013 pena l'impossibilità di accedere ai finanziamenti nazionali e l'attivazione di poteri sostitutivi da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e tutela del territorio e del mare, previa diffida agli organi regionali competenti a provvedere entro un congruo termine. La valutazione della necessità dell'aggiornamento del piano dovrà essere effettuata almeno ogni sei anni.



L'articolo 20 apporta una lieve modifica testuale all'art. 201 del d.lgs. n. 152 del 2006.

L'articolo 21 apporta le opportune modifiche all'articolo 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 in materia di Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti. In particolare, si prevede, al nuovo comma 17, che l'autorizzazione debba essere comunicata, a cura dell'amministrazione competente al rilascio della stessa, al Catasto dei rifiuti attraverso il Catasto telematico e secondo gli standard concordati con ISPRA. Il nuovo testo del comma 19 stabilisce inoltre che le procedure disciplinate dall'articolo 208 debbano applicarsi anche per la realizzazione di varianti sostanziali in corso d'opera o di esercizio che comportino modifiche a seguito delle quali gli impianti non sono più conformi all'autorizzazione rilasciata.

L'articolo 22 reca le necessarie modifiche all'articolo 209 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale disciplina il rinnovo delle autorizzazioni alle imprese in possesso di certificazione ambientale, eliminando riferimenti non più attuali e aggiornando i rinvii alla normativa comunitaria in materia di certificazioni.

L'articolo 23 apporta modifiche testuali all'articolo 211 del d.lgs. n. 152 del 2006 in materia di Autorizzazione di impianti di ricerca e di sperimentazione, sostituendo il riferimento all'Albo nazionale dei gestori ambientali con il riferimento all'ISPRA.

Con l'articolo 24 viene parzialmente modificato l'articolo 212 al fine di chiarire le modalità operative dell'Albo nazionale gestori ambientali.

In particolare, si regola l'attività dei produttori iniziali di rifiuti non pericolosi e pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti; si implementa con disposizioni di raccordo sia il sistema di tracciabilità di rifiuti di cui all'articolo 14-bis del decreto legge 1° luglio 2009, n.78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, sia la consistenza delle garanzie finanziarie che devono essere prestate dalle imprese che svolgono per le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti pericolosi, per l'attività di intermediazione e di commercio dei rifiuti, nonché delle imprese che effettuano le attività di bonifica dei siti e di bonifica dei beni contenenti amianto. Le garanzie finanziarie da prestarsi a favore della Regione debbano essere prestate per ogni intervento di bonifica. Con il presente atto non si prevede più l'obbligo dell'iscrizione all'Albo per la gestione degli impianti di titolarità di terzi e degli impianti mobili, in quanto tale iscrizione è stata ritenuta una duplicazione dell'autorizzazione di cui agli articoli 208 e seguenti. Infine, viene disciplinata l'attività delle imprese e degli operatori logistici a cui sono affidati rifiuti in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa ferroviaria o navale o dell'impresa che effettua il successivo trasporto.

E' altresì prevista al comma 2 una disposizione transitoria concernente la composizione del Comitato nazionale dell'Albo, e viene modificata la relativa composizione a regime sostituendo



due rappresentanti sindacali con due rappresentanti delle organizzazioni imprenditoriali, lasciando immutato il numero complessivo dei componenti.

Gli articoli 25 e 26, nel modificare rispettivamente gli articoli 213 e 214 del d.lgs. n. 152 del 2006, apportano necessarie precisazioni in tema di procedure semplificate ed oneri relativi in capo alle imprese. In particolare, si precisano i requisiti che legittimano il ricorso alle procedure semplificate al fine di favorire lo snellimento dei procedimenti autorizzatori senza recare pregiudizio al perseguimento delle finalità di tutela ambientale, ricorrendo quindi, ad esempio, alle migliori tecniche disponibili in tema di auto smaltimento di rifiuti. A tale scopo, inoltre si prevedono oneri informativi di competenza delle Province al fine di implementare e rendere efficace il Catasto telematico dei rifiuti di cui all'articolo 189 del decreto. In particolare, la competenza a ricevere i versamenti di cui al comma 4 è di nuovo affidata alle Province, dopo che l'innovazione di cui al d.lgs. 152 del 2006, testo originario, non aveva mai trovato concreta applicazione.

Gli articoli 27 e 28, nel modificare rispettivamente gli articoli 215 e 216 del d.lgs. n. 152 del 2006, recano ulteriori disposizioni in tema di recupero dei rifiuti e stabiliscono le caratteristiche impiantistiche dei centri di messa in riserva di rifiuti non pericolosi non e pericolosi, localizzati presso gli impianti dove sono effettuate le operazioni di riciclaggio e di recupero individuate dal decreto. Sono confermate le competenze in capo alla Provincia, con la sola introduzione del riferimento alle migliori tecniche disponibili.

L'articolo 29 introduce due nuove disposizioni nella parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006. In primo luogo si inserisce un'apposita disposizione (articolo 216-bis) in tema di oli usati, disciplinandone la gestione, la quale deve privilegiare in via prioritaria la rigenerazione tesa alla produzione di basi lubrificanti, nonché le operazioni di spedizione o di transito nel rispetto del Regolamento (CE) n. 1013/2006. In secondo luogo si prevede, al nuovo articolo 216-ter, una serie di obblighi di comunicazione e di relazione alla Commissione europea in capo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

L'articolo 30 apporta modifiche all'articolo 255 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che concerne il regime sanzionatorio in caso di abbandono di rifiuti. In particolare vengono innalzate le sanzioni amministrative con specifico riferimento all'ipotesi in cui i rifiuti appartengano alla categoria dei "rifiuti pericolosi".

L'articolo 31, nel modificare l'articolo 258 del decreto legislativo n. 152 del 2006 dispone l'adeguamento degli obblighi di tenuta dei registri di carico e scarico, da un lato con riferimento alla creazione del sistema di tracciabilità dei rifiuti, dall'altro per i produttori di rifiuti pericolosi che non siano inquadrati in un'organizzazione di ente o di impresa. Riguardo a questi soggetti e all'ipotesi in cui si tratti di rifiuti pericolosi, si procede all'eliminazione della sanzione



amministrativa accessoria della sospensione dalla carica per il soggetto responsabile dell'infrazione e dell'amministratore. Viene inoltre esclusa l'applicazione dell'ipotesi di reato di cui all'articolo 483 c.p. in caso di semplice trasporto di rifiuti pericolosi. Sono introdotte infine nuove sanzioni amministrative per i produttori e gli utilizzatori che nell'ambito della gestione ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei propri prodotti non effettuino le comunicazioni previste, così come per il sindaco del comune che non effettui le comunicazioni previste a carico dei responsabili del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati dall'articolo 189 del decreto legislativo.

L'articolo 32, nell'introdurre gli articoli 260-bis e 260-ter nel d.lgs. n. 152 del 2006, nell'ambito della generale disciplina del sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti, introduce diverse sanzioni, a seconda che si tratti di rifiuti pericolosi, a carico dei soggetti obbligati ai sensi dell'art. 189 commi 3 e 6 che omettono l'iscrizione al SISTRI così come previsto di cui dal decreto legge 1° luglio 2009, n.78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, ed al D.M. Ambiente 17 dicembre 2009. Analogamente, sono previste pene detentive per i trasportatori di rifiuti che utilizzano autoveicoli non iscritti al sistema di tracciabilità.

Sanzioni amministrative sono altresì introdotte a carico di chiunque ometta di compilare il registro cronologico o la scheda SISTRI - AREA MOVIMENTAZIONE, secondo i tempi, le procedure e le modalità stabilite dal sistema informatico di controllo della tracciabilità di rifiuti.

Si prevede inoltre l'applicazione della fattispecie relativa al falso ideologico commessa dal privato in atto pubblico, di cui all'art. 483 c.p., a colui che, nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti, utilizzato nell'ambito del sistema di tracciabilità dei rifiuti fornisce false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti e a chi inserisce un certificato falso nei dati da fornire ai fini della tracciabilità dei rifiuti. Trattamento analogo è previsto per il trasportatore che in caso di rifiuti pericolosi ometta di accompagnare il trasporto dei rifiuti con la copia cartacea della scheda SISTRI - AREA MOVIMENTAZIONE e, ove necessario sulla base della normativa vigente, con la copia del certificato analitico che identifica le caratteristiche dei rifiuti. Si applicano le ipotesi relative alla falsità materiale commessa da pubblico ufficiale in certificati ed autorizzazioni amministrative o alternativamente quella relativa alla falsità materiale commessa dal privato qualora il trasportatore che accompagna il trasporto di rifiuti utilizzi una copia cartacea della scheda SISTRI - AREA MOVIMENTAZIONE fraudolentemente alterata.

Sanzioni rigorose sono anche previste per l'omesso o ritardato pagamento del contributo annuale previsto dalla normativa sul SISTRI. In merito, l'organizzazione stessa del Sistema di controllo renderà possibile una strettissima vigilanza ed un efficace funzionamento del sistema



sanzionatorio in modo da assicurare il puntuale ed effettivo pagamento dei contributi richiesti agli associati.

Viene infine introdotto il fermo amministrativo per i mezzi utilizzati per trasportare rifiuti in violazione delle norme vigenti, nonché specifiche sanzioni interdittive per le persone giuridiche ed altre misure cautelari reali sempre nei confronti di quest'ultime. Riguardo all'autorità competente per l'accertamento delle violazioni nell'irrogazione delle sanzioni, si precisa che l'art. 262, comma 1 del D. Lgs 152/06 dispone che l'autorità competente per le sanzioni amministrative pecuniarie previste dalla parte quarta del decreto medesimo è la Provincia nel cui territorio è stata commessa la violazione, mentre per la sospensione ai sensi del comma 7 l'autorità competente viene individuata espressamente nel Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare.

**Agli articoli 33 e 34** sono infine riportate, rispettivamente: alcune disposizioni di raccordo (artt. 264-bis, 264-ter e 264-quater) concernenti abrogazioni e modifiche di disposizioni concernenti comunicazioni in materia di rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche, veicoli fuori uso a decorrere dalla data di operatività del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti; le disposizioni concernenti abrogazioni di articoli del d.lgs. n. 152/2006 (con particolare riferimento all'art. 186 concernente rocce e terre da scavo, previsioni - come si è visto - da ritenersi ormai rese superflue dalla nuova nozione di sottoprodotto ex art. 184-bis, dalla previsione dei casi di cessazione della qualifica di rifiuto, o dalla gamma delle esclusioni ex art. 185) nonché altre abrogazioni di tabelle ed allegati al d.lgs. n. 152 del 2006 volte a rendere organica la normativa.





## ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

### Amministrazione proponente:

Presidenza del Consiglio dei Ministri; Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

**Titolo:** Decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive

Referente: Cons. Massimiliano Atelli - Capo Ufficio Legislativo  
tel. 06/57225644-5-7; e-mail atelli.massimiliano@minambiente.it

### SEZIONE 1 - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

#### A) Sintetica descrizione del quadro normativo vigente.

Il provvedimento in titolo costituisce attuazione ai sensi della legge 7 luglio 2009, n. 88, (Legge comunitaria 2008), e, in particolare, dell'allegato B, al fine di dare recepimento alla direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.

La materia recata dalla direttiva 2008/98/CE è già stata oggetto di precedenti direttive quali, ad esempio, le direttive 75/442/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti e la direttiva 91/689/CEE del Consiglio, riedite attraverso la direttiva 2006/12/CE, le cui disposizioni di attuazione sono attualmente contenute nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, parte quarta (norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati). Con il recepimento della direttiva 2008/98/CE il decreto all'esame interviene sulla parte quarta del predetto decreto legislativo.

#### B) Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate, corredata dalla citazione delle relative fonti di informazione.

La disciplina comunitaria in tema di rifiuti ha manifestato nel corso della sua applicazione una serie di problematiche, stigmatizzate dalla giurisprudenza, attinenti alla definizione di rifiuto ed alla gerarchia di operazioni di recupero e smaltimento, oltre che con riferimento alla difficoltà di monitorare lo spostamento dei rifiuti sul territorio europeo.

#### C) Rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo.

La produzione di rifiuti tende ad aumentare in Italia e all'interno dell'Unione europea. Il provvedimento all'esame nasce dall'esigenza di ottimizzare, nel complesso, le disposizioni della normativa sui rifiuti, senza peraltro modificarne la struttura essenziale e le disposizioni principali. Ciò che si propone non è una revisione radicale, ma piuttosto un miglioramento della normativa nazionale e un suo adeguamento alla normativa comunitaria. In primo luogo, occorre rivedere alcune definizioni contenute nella normativa italiana (ad esempio, definizione di rifiuto, distinzione tra recupero e smaltimento, ecc.), non sufficientemente chiare, che danno luogo a divergenze e incertezze nell'interpretazione delle disposizioni principali. Ciò ha creato notevoli difficoltà per gli operatori economici e le autorità competenti. Complessivamente il provvedimento all'esame mira, anche attraverso un rafforzamento della gerarchia del trattamento dei rifiuti e l'introduzione di misure da adottare per la prevenzione dei rifiuti, a ridurre, in conformità alla strategia europea sulle risorse, gli impatti ambientali derivanti dalla produzione e dalla gestione dei rifiuti e a controllarne, attraverso il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), la tracciabilità al fine di prevenire la gestione illegale dei rifiuti.



- D) Descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo e gli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento.**

L'obiettivo del provvedimento è quello di fornire, sin da subito, anche attraverso una maggiore certezza giuridica, un'importante strumento di supporto per la gestione dei rifiuti, ivi compresa la loro tracciabilità. Ciò non solo al fine di proteggere l'ambiente e la salute umana, ma anche al fine di ridurre gli impatti complessivi sulle risorse naturali migliorandone, al contempo, l'efficacia del loro utilizzo. Per il medio termine, il provvedimento mira a porre, attraverso la possibilità di decretazione, le basi per lo sviluppo di una politica maggiormente sostenibile per la gestione dei rifiuti introducendo nuovi strumenti finalizzati al raggiungimento degli obiettivi previsti dalla Direttiva 2008/98/CE. Nel lungo periodo, il provvedimento mira a ridurre le quantità di rifiuti generati dissociando la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti. Più in generale, si intende favorire il passaggio ad una società europea basata sul riciclaggio, mediante la definizione di requisiti ambientali comuni applicabili al riciclaggio dei rifiuti, e ridurre, laddove possibile, lo smaltimento in discarica o l'incenerimento di materiali riciclati. I meccanismi di rendicontazione richiesti dalla stessa Direttiva 2008/98/CE permetteranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi.

- E) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento legislativo.**

Destinatari dell'intervento normativo delineato dal provvedimento in esame sono tutti i soggetti (autorità pubbliche come anche soggetti privati) che producono o gestiscono rifiuti. Attraverso l'introduzione della responsabilità estesa del produttore l'intervento legislativo potrà produrre, in futuro, anche effetti sui soggetti che progettano e producono prodotti, successivamente destinati a diventare rifiuti. Dall'attuazione delle disposizioni proposte non derivano nuovi oneri a carico della finanza pubblica.

## **SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE**

Il contenuto del provvedimento è stato concordato, tramite la Presidenza del Consiglio dei ministri- Dipartimento per le politiche comunitarie, con tutte le Amministrazioni interessate, anche in seguito a diverse riunioni svolte presso il Dipartimento stesso. Nel corso della procedura di consultazione hanno fatto pervenire le proprie note di osservazioni il Ministero della Giustizia, il Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero della Difesa, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Salute, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio, il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Tali osservazioni sono state discusse ed accolte nel testo proposto nella forma concordata. Sul testo è prevista inoltre l'acquisizione del parere della Conferenza Unificata.

## **SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO ("OPZIONE ZERO").**

L'opzione di non intervento non è percorribile stante l'obbligo per gli Stati membri di recepire nel diritto interno le norme comunitarie.

## **SEZIONE 4 - VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE**

Non sono state ravvisate opzioni alternative alla regolazione diretta, cioè al recepimento a livello legislativo dei contenuti vincolanti e facoltativi della direttiva, secondo i principi ed i criteri contenuti nella legge delega (legge comunitaria 2008).

## **SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA**



**A) Metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti.**

Gli effetti dell'opzione regolatoria sono stati ponderati a livello comunitario e costituiscono il fondamento dell'opzione di intervento accolta in sede comunitaria. In quella sede il monitoraggio dei dati attinenti alla gestione dei rifiuti viene effettuato dall'Agenzia Europea per l'Ambiente, le cui risultanze hanno condotto all'adozione del Sesto programma di azione in materia ambientale all'interno del quale si prevede l'impostazione in termini di priorità accordata al recupero dei rifiuti accolta nella direttiva il cui recepimento interno è affidato al testo di cui al titolo.

**B) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta.**

Non risultano svantaggi dall'opzione prescelta. Al contrario l'intervento normativo si propone di fornire un'importante strumento per una migliore gestione dei rifiuti e delle risorse naturali, nonché un supporto per le attività connesse con la politica ambientale.

**C) Indicazione degli obblighi informativi a carico dei destinatari diretti ed indiretti.**

In conformità alle prescrizioni della Direttiva 2008/98/CE sono previsti specifici obblighi informativi a carico del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nei confronti della Commissione europea. Sono previsti, inoltre, obblighi informativi a carico dei vari soggetti coinvolti nella catena di gestione dei rifiuti. Tali obblighi informativi si giustificano sulla base del rischio insito all'oggetto regolamentato dal provvedimento sotto esame, ossia dei rifiuti.

**D) Eventuale comparazione con altre opzioni esaminate.**

Non sono state prese in esame altre opzioni in quanto sono state integralmente recepite le disposizioni della Direttiva 2008/98/CE.

**E) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.**

Le strutture attuali delle amministrazioni coinvolte saranno in grado di garantire l'immediata applicazione della nuova disciplina, in modo da assicurare la tempestiva effettività della regolazione e degli adempimenti da essa introdotti.

**SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA'**

La nuova normativa non ha alcuna incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività.

**SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO REGOLATORIO**

**A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio proposto.**

I soggetti responsabili dell'attuazione del provvedimento sono le Amministrazioni proponenti, i Ministeri coinvolti nell'adozione dei diversi atti attuativi previsti nel provvedimento, le Regioni, le Province, i Comuni.

**B) Eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.**

Non sono previste azioni mirate per la pubblicità ed informazione dell'intervento; il decreto sarà pubblicato sui siti istituzionali dei Ministeri interessati, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e nella Gazzetta Ufficiale.

**C) Strumenti per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio.**





Il controllo dell'intervento regolatorio viene effettuato dagli organi attualmente esistenti all'interno delle competenti direzioni generali del Ministero dell'Ambiente, in particolare la Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche. Sono applicati gli ordinari strumenti di monitoraggio dell'effettività della regolazione nonché dell'adempimento degli obblighi imposti, attraverso la raccolta dati già svolta da UNIONCAMERE, da ISPRA e dal sistema SISTRI, dalle Forze di Polizia e dalle Agenzie Regionali per l'Ambiente.

**D) Eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione e gli aspetti prioritari da sottoporre eventualmente a V.I.R.**

Sono previsti strumenti di attuazione flessibile (decreti ministeriali ed interministeriali) ai fini dell'aggiornamento e dell'adeguamento periodico alle migliori pratiche tecniche ed alle esigenze ambientali. Il Ministero dell'Ambiente provvederà alla prescritta verifica di impatto regolatorio con cadenza biennale con la quale saranno prese in considerazione, in particolare, i seguenti elementi essenziali:

- Recupero e riutilizzo dei rifiuti
- Raccolta differenziata
- Tracciabilità dei rifiuti

Sulla base della verifica di impatto regolatorio potranno essere rappresentate nelle competenti sedi nazionali e comunitarie le istanze di modifica della disciplina in esame.



**ANALISI TECNICO NORMATIVA (A.T.N.)**  
(all. "A" alla Direttiva P.C.M. 10 settembre 2008 - G.U. n. 219 del 2008)

**Amministrazioni proponenti:** Presidenza del Consiglio dei Ministri; Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

**Titolo:** Decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive

Referente: Cons. Massimiliano Atelli - Capo Ufficio Legislativo  
tel. 06/57225644-5-7; e-mail atelli.massimiliano@minambiente.it

**PARTE I - ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO**

**1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.**

La necessità è dettata dall'obbligo di recepimento della direttiva 2008/98/CE.

L'obiettivo del provvedimento è quello di fornire, sin da subito, anche attraverso una maggiore certezza giuridica, un'importante strumento di supporto per la gestione dei rifiuti, ivi compresa la loro tracciabilità. Ciò non solo al fine di proteggere l'ambiente e la salute umana, ma anche al fine di ridurre gli impatti complessivi sulle risorse naturali migliorandone, al contempo, l'efficacia del loro utilizzo. Per il medio termine, il provvedimento mira a porre, attraverso la possibilità di decretazione, le basi per lo sviluppo di una politica maggiormente sostenibile per la gestione dei rifiuti introducendo nuovi strumenti finalizzati al raggiungimento degli obiettivi previsti dalla Direttiva 2008/98/CE. Nel lungo periodo, il provvedimento mira a ridurre le quantità di rifiuti generati dissociando la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti. Più in generale, si intende favorire il passaggio ad una società europea basata sul riciclaggio, mediante la definizione di requisiti ambientali comuni applicabili al riciclaggio dei rifiuti, e ridurre, laddove possibile, lo smaltimento in discarica o l'incenerimento di materiali riciclati. I meccanismi di rendicontazione richiesti dalla stessa Direttiva 2008/98/CE permetteranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi.

**2) Analisi del quadro normativo nazionale.**

Il decreto all'esame è stato predisposto ai sensi della legge 7 luglio 2009, n. 88, (Legge comunitaria 2008), e, in particolare, dell'allegato B, al fine di dare recepimento alla direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.

La materia recata dalla direttiva 2008/98/CE è già stata oggetto di precedenti direttive quali, ad esempio, le direttive 75/442/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti e la direttiva 91/689/CEE del Consiglio, riedite attraverso la direttiva 2006/12/CE, attualmente oggetto del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, parte quarta (norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati). Con il recepimento della direttiva 2008/98/CE il decreto all'esame interviene sulla parte quarta del predetto decreto legislativo.

**3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.**

La produzione di rifiuti tende ad aumentare in Italia e all'interno dell'Unione europea. Il provvedimento all'esame nasce dall'esigenza di ottimizzare, nel complesso, le disposizioni della normativa sui rifiuti, senza peraltro modificarne la struttura essenziale e le disposizioni principali.

Ciò che si propone non è una revisione radicale, ma piuttosto un miglioramento della normativa nazionale e un suo adeguamento alla normativa comunitaria. In primo luogo, occorre rivedere alcune definizioni contenute nella normativa italiana (ad esempio, definizione di rifiuto, distinzione tra recupero e smaltimento, ecc.), non sufficientemente chiare, che danno luogo a divergenze e incertezze nell'interpretazione delle disposizioni principali. Ciò ha creato notevoli





difficoltà per gli operatori economici e le autorità competenti. Complessivamente il provvedimento all'esame mira, anche attraverso un rafforzamento della gerarchia del trattamento dei rifiuti e l'introduzione di misure da adottare per la prevenzione dei rifiuti, a ridurre, in conformità alla strategia europea sulle risorse, gli impatti ambientali derivanti dalla produzione e dalla gestione dei rifiuti e a controllarne, attraverso il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), la tracciabilità al fine di prevenire la gestione illegale dei rifiuti.

Per tali motivi, si modificano e abrogano porzioni del decreto legislativo n. 152/2006 e della collegata normativa.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

Il provvedimento non presenta profili d'incompatibilità con i principi costituzionali.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

Non sussistono problemi di compatibilità con le competenze delle autonomie locali.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Verificata la compatibilità con i principi in titolo.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

Il provvedimento non comporta effetti di rilegificazione. Sono stati utilizzati strumenti di semplificazione normativa, degli adempimenti e dei procedimenti amministrativi.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

Non risultano iniziative vertenti su materia analoga.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza, ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo progetto.

Stante la particolarità del decreto legislativo, che costituisce attuazione di direttiva comunitaria, non si ha cognizione di profili giurisprudenziali in materia, né di giudizi di costituzionalità pendenti nella stessa materia.

## PARTE II - CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.

Il provvedimento non presenta profili d'incompatibilità con l'ordinamento comunitario, rappresentandone anzi diretta ed inderogabile attuazione.

11) Verifica dell'esistenza di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano procedure d'infrazione vertenti sulla medesima materia, posto che non è ancora trascorso il termine fissato per il recepimento della direttiva.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

Il provvedimento non presenta profili d'incompatibilità con gli obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.



Non risultano indicazioni giurisprudenziali, né giudizi pendenti sul medesimo oggetto, posto che non è ancora trascorso il termine fissato per il recepimento della direttiva.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano indicazioni giurisprudenziali, né giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

Non si hanno indicazioni al riguardo, posto che non è ancora trascorso il termine fissato per il recepimento della direttiva e che nessuno Stato membro risulta averla già attuata.

### PARTE III - ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Non vengono utilizzate nel testo definizioni normative che non appartengano già al linguaggio tecnico-giuridico di settore, impiegandosi allo scopo definizioni derivanti dalla direttiva o, appunto, dal linguaggio tecnico di settore. Sono riviste alcune definizioni contenute già nella normativa italiana (ad esempio, definizione di rifiuto, distinzione tra recupero e smaltimento, ecc.), non sufficientemente chiare, che hanno dato luogo a divergenze e incertezze nell'interpretazione delle disposizioni principali.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.

Si è verificata la correttezza dei riferimenti normativi citati nel provvedimento, anche con riferimento alla loro esatta individuazione.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Si fa ricorso alla tecnica della novella per introdurre le disposizioni recate dal decreto nel corpo del vigente d.lgs. n. 152/2006.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

Il provvedimento non produce effetti abrogativi impliciti, recando espressa menzione delle norme sostituite o abrogate.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetti retroattivi o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Il provvedimento non reca disposizioni aventi effetti retroattivi o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica. Viene di conseguenza modificata ampiamente la normativa vigente di cui al d.lgs. 152/2006.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Risulta attualmente aperta, su oggetto correlato ma con limiti diversi, la delega di carattere integrativo o correttivo di cui all'art. 12 della legge n. 69/2009, in scadenza il 30 giugno 2010.



7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi, verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

Sono stati previsti, attesa la novità costituita dal recepimento della direttiva comunitaria, per l'adattamento dell'ordinamento interno, decreti interministeriali e ministeriali, anche di natura regolamentare, per l'attuazione del provvedimento, dei quali è stata verificata la congruenza dei termini previsti per la relativa adozione.



## RELAZIONE TECNICA

Il presente schema di decreto legislativo, in recepimento della direttiva 2008/98/CE, è volto a modificare la parte quarta del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, attuando la relativa delega di cui alla legge 7 luglio 2009, n. 88 (Legge Comunitaria 2008).

La direttiva introduce significative novità volte a rafforzare i principi della precauzione e prevenzione nella gestione dei rifiuti, a massimizzare il riciclaggio/recupero ed a garantire che tutte le operazioni di gestione dei rifiuti, a partire dalla raccolta, avvengano nel rispetto di rigorosi standard ambientali.

Le disposizioni della direttiva comunitaria, in conformità agli indirizzi della Strategia tematica per la prevenzione ed il riciclo, individuano le azioni che gli Stati membri dovranno attivare per far sì che l'Unione europea diventi una "società del riciclaggio".

L'attuazione del provvedimento in esame non comporta innovazioni al quadro delle competenze ed a quello organizzativo, sia statale che regionale, come definito dalla attuale parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006.

Ciò premesso, si prendono di seguito in considerazione le norme in merito alle quali può rivelarsi utile un chiarimento in ordine ai profili di ordine finanziario, posto che le rimanenti norme non recano contenuto innovativo in ordine ai medesimi profili.

**L'articolo 1** del presente decreto sostituisce l'articolo 177 del d.lgs. n. 152 del 2006. Il comma 8 prevede che, ai fini dell'attuazione dei principi e degli obiettivi stabiliti dalle disposizioni di cui alla parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, il Ministro dell'Ambiente può avvalersi del supporto tecnico dell'Istituto Superiore per la Protezione e la ricerca Ambientale (ISPRA) senza nuovi o maggiori oneri. La norma riproduce il vigente comma 2-bis dell'art. 177, riformulandolo conformemente alla previsione di cui all'art. 2, comma 4, del d.P.R. n. 140/2009, che dispone che il Ministero si avvale, di regola, per i compiti e le attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, dell'ISPRA.

**L'articolo 2** del presente decreto modifica l'articolo 178 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Il nuovo testo della disposizione individua in primo luogo i principi (precauzione, prevenzione, sostenibilità, proporzionalità, responsabilizzazione e cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, "chi inquina paga") e i criteri (efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali) cui deve ispirarsi l'attività di gestione dei rifiuti.





L'articolo 3, introducendo il nuovo art. 178-bis, demanda ad uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la definizione delle modalità e dei criteri di introduzione della responsabilità estesa del produttore del prodotto, attuando così l'articolo 8 della direttiva. In particolare, il comma 3 dell'articolo 178 prevede che, con decreto, sono fissati criteri e modalità di gestione dei rifiuti in ordine alla relativa responsabilità finanziaria posta a carico dei privati. Con riferimento al comma 4, che si indirizza ai produttori ed ai distributori dei prodotti, il testo è derivato dall'art. 14, comma 2, della direttiva 2008/98/CE.

Il comma 5 prevede che dall'attuazione della norma non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto l'attività delle pubbliche amministrazioni ivi prevista è limitata alla mera regolazione.

L'articolo 4 apporta le necessarie modifiche all'articolo 179 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Attuando l'articolo 4 della direttiva, il nuovo testo dell'articolo 179 stabilisce i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti, individuando nell'ordine la prevenzione, la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero di altro tipo (ad esempio il recupero di energia), lo smaltimento.

Il comma 5 individua le modalità attraverso le quali le autorità competenti favoriscono la riduzione dello smaltimento finale dei rifiuti ai fini di una corretta gestione degli stessi. Si fa riferimento, in primo luogo, all'adozione di misure economiche e alla definizione di bandi di gara e lettere di invito che prevedano l'impiego dei materiali recuperati dai rifiuti al fine di incentivare il mercato dei materiali medesimi, in attuazione di quanto già previsto dal d.lgs. n. 163/2006; in secondo luogo, all'utilizzazione dei rifiuti come combustibile o come altro mezzo per produrre energia.

Il comma 6 prevede che, 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.

Infine, il comma 7 prevede che al fine di realizzare le misure di cui al comma 5, le Pubbliche Amministrazioni promuovano l'analisi del ciclo di vita dei prodotti, gli eco-bilanci, la divulgazione di informazioni anche ai sensi del d.lgs. n. 195 del 2005, l'uso di strumenti economici, di criteri in materia di procedure di evidenza pubblica, e di altre misure necessarie.

Sotto il profilo finanziario, fissando i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti, l'articolo prescrive che le pubbliche amministrazioni adottino iniziative dirette a favorire prioritariamente la prevenzione e la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti, e individua in via meramente esemplificativa alcune modalità di raggiungimento degli scopi predetti.

Inoltre, al fine di promuovere il riciclaggio di alta qualità, privilegiando la raccolta differenziata, sono esemplificate le misure che le pubbliche amministrazioni potranno realizzare e



promuovere nell'ambito delle competenze già loro attribuite dalla normativa vigente e con le risorse allo scopo disponibili. In particolare, il comma 5 dell'art. 179 dello schema ripropone sostanzialmente iniziative e misure già previste dal vigente art. 179, comma 1, e dal vigente art. 181, comma 1.

Il comma 6 rende esplicita la priorità delle misure per il riciclaggio, il recupero e il riutilizzo rispetto a quelle per il recupero sotto forma di energia, il tutto nell'invarianza delle diverse categorie di destinazione dei rifiuti già previste a legislazione vigente. La disposizione di cui al comma 6, che riguarda anche le pubbliche amministrazioni, riproduce testualmente il vigente art. 179, comma 2, del d.lgs. 152 del 2006.

Il comma 7 dell'art. 179, come modificato, ripropone sostanzialmente iniziative e misure già previste dal vigente art. 180 comma 1 e dall'art. 181 comma 2 nel testo vigente.

Il comma 8 prevede che le Amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le attività previste a carico delle pubbliche amministrazioni dai commi 5, 6 e 7, infatti, come si è detto, rientrano tra quelle già svolte dalle medesime a legislazione vigente.

L'articolo 5 modifica l'articolo 180 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Come peraltro evidenziato nei consideranda 7, 8 e 40 della Direttiva, l'adozione di misure di prevenzione della generazione dei rifiuti costituisce un obiettivo di primaria importanza nell'ambito della definizione di una nuova strategia relativa ai rifiuti. Tale indirizzo trova peraltro già conferma nell'art. 179 (Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti) attualmente in vigore. L'importanza della prevenzione della generazione dei rifiuti si evince dall'art. 4 della Direttiva relativo alla gerarchia del trattamento dei rifiuti, che inserisce la prevenzione dei rifiuti al primo posto obbligando gli Stati membri di intraprendere - ancor prima dell'attività di riciclaggio - di dare priorità alla prevenzione dei rifiuti.

Con particolare riferimento al programma nazionale di prevenzione dei rifiuti di cui all'art. 180 c. 2-5, tale modifica, introdotta anche su richiesta dal Ministero dello Sviluppo Economico, implementa gli artt. 29 e ss. della stessa Direttiva, i quali richiedono che gli Stati membri adottino tali programmi. La direttiva dedica infatti al tema in questione ben 5 norme a conferma dell'importanza che la prevenzione assume nell'ambito della gestione dei rifiuti. La gerarchia del trattamento dei rifiuti impone, infatti, agli Stati membri di intraprendere dapprima azioni volte a prevenire la generazione di rifiuti. La norma in questione si collega inoltre all'art. 199 lett. r). La funzione di programmazione ivi prevista non comporta ulteriori attività attuative da parte del Ministero dell'ambiente né oneri finanziari aggiuntivi per la finanza pubblica, consistendo nell'elaborazione di indicazioni, nella fissazione di obiettivi di prevenzione descrivendo le misure



di prevenzione esistenti e valutando l'utilità degli esempi di misure di cui all'allegato L o di altre misure adeguate, nonché nell'individuazione degli appropriati specifici parametri qualitativi o quantitativi per le misure di prevenzione dei rifiuti. Con specifico riferimento al comma 5, il testo richiama l'articolo 29, comma 5, della direttiva, che prevede che la Commissione crei un sistema per lo scambio di informazioni sulle migliori pratiche in materia di prevenzione dei rifiuti ed elabora orientamenti per assistere gli Stati membri nella preparazione dei programmi; il Ministero dell'ambiente assicurerà la disponibilità delle relative informazioni nell'ambito dell'attuazione del d.lgs. 195/2005 in materia di accesso alle informazioni ambientali o attraverso l'utilizzo di spazi web istituzionali già operativi. Le amministrazioni provvedono all'attuazione delle previsioni dell'art. 180 con le risorse allo stato disponibili a legislazione vigente.

L'articolo 6 introduce un nuovo articolo 180-bis nella parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006, volto ad attuare il primo paragrafo dell'articolo 11 della direttiva, relativo al riutilizzo di prodotti e alla preparazione per il riutilizzo di rifiuti.

La disposizione così introdotta prevede che le pubbliche amministrazioni promuovano, nell'esercizio delle rispettive competenze, iniziative dirette a favorire il riutilizzo dei prodotti e la preparazione per il riutilizzo dei rifiuti, sostanzialmente riproducendo quanto già previsto dagli artt. 179, 180 e 181 vigenti, per le misure che favoriscono la riduzione dello smaltimento finale; si prevede una particolare attenzione al tema del riutilizzo così come imposto dalla direttiva comunitaria. Allo scopo, inoltre, le misure di cui all'art. 181 d.lgs. n. 152 del 2006 vigente sono ora integrate dalla previsione di misure logistiche ed educative, conformemente a quanto previsto in via esemplificativa dall'Al. A della direttiva, nonché dalla previsione del sostegno alla costituzione di reti di riutilizzo (lett. b), come previsto dalla direttiva all'art. 11, comma 1.

Lasciando alla discrezionalità delle amministrazioni, nell'esercizio delle rispettive competenze, la scelta delle iniziative più adeguate a favorire lo scopo suddetto, la norma ne individua alcune in via esemplificativa (definizione di obiettivi quantitativi, adozione di criteri idonei in materia di procedure di evidenza pubblica, in attuazione di quanto già previsto dal d.lgs. n. 163/2006). La previsione di cui alla lettera b) (misure logistiche e sostegno alle reti per il riutilizzo), da intendersi come meramente esemplificativa e che può esaurirsi nella mera messa a disposizione di spazi informativi e nello svolgimento di iniziative di comunicazione istituzionale ai sensi della legge n. 150/2000 si giustifica nella chiave dell'attuazione della direttiva, nella quale la presenza del settore pubblico si caratterizza come intervento per la promozione delle iniziative private e non più come intervento diretto.

L'attuazione del presente articolo non comporta oneri aggiuntivi per le finanze pubbliche e le pubbliche amministrazioni si avvarranno delle risorse allo scopo disponibili.



L'articolo 7 contiene modifiche all'articolo 181 del d.lgs. n. 152 del 2006, attuative degli articoli 10 e 11 della direttiva 2008/98/CE, la quale introduce importanti misure per realizzare e potenziare il sistema di gestione dei rifiuti, con particolare attenzione alle operazioni del recupero, del riciclaggio e del riutilizzo degli stessi.

Al fine di orientare le amministrazioni al raggiungimento degli obiettivi posti dalla direttiva comunitaria, si prevede la realizzazione della raccolta differenziata già disciplinata dalla normativa vigente all'articolo 205 del d.lgs. n. 152 del 2006. Tali obiettivi saranno realizzati, a norma del comma 5, con le dotazioni finanziarie già attribuite alle amministrazioni competenti senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica; si rileva inoltre che le attività previste nell'articolo in esame, oltre ad essere direttamente previste in sede di direttiva comunitaria, costituiscono aspetti operativi del servizio di gestione integrata dei rifiuti, che trova copertura a tariffa ai sensi dell'art. 238 del d.lgs. n. 152 del 2006.

L'articolo 9 introduce i nuovi articoli 182-bis e 182-ter, modifiche che hanno lo scopo di riaffermare i principi di autosufficienza e prossimità per lo svolgimento delle attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani non differenziati attraverso la realizzazione di una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi. Si tratta di obblighi che incombono ai gestori privati e non determinano oneri aggiuntivi per le finanze pubbliche.

Le ulteriori misure previste, potendo esaurirsi anche solamente in campagne di comunicazione istituzionale, possono essere adottate dalle amministrazioni avvalendosi delle risorse allo stato disponibili.

Infine, in riferimento ai rifiuti organici viene prescritto che gli enti territoriali adottino misure volte ad incoraggiare la raccolta separata dei rifiuti organici al fine del compostaggio e della digestione dei medesimi, il trattamento dei rifiuti organici in modo da realizzare un livello elevato di protezione ambientale, nonché l'utilizzo di materiali sicuri per l'ambiente ottenuti dai rifiuti organici, al fine di proteggere la salute umana e l'ambiente. La disposizione non comporta oneri per la finanza pubblica, limitandosi a fissare i criteri localizzativi e di gestione delle predette attività. In questa direzione, l'attuazione dei predetti principi comporta anzi notevoli benefici economici ed ambientali per il complessivo sistema di gestione dei rifiuti, attraverso la riduzione della movimentazione dei rifiuti e l'utilizzo dei metodi e delle migliori tecnologie.

L'articolo 15 apporta delle modifiche degli articoli 188, 189, 190 e 193, specificando che i nuovi testi di tali articoli entreranno in vigore a decorrere dal secondo mese successivo alla data di operatività del SISTRI, individuata al 13 luglio p.v.

Per quanto riguarda la necessità di assicurare la tracciabilità dei rifiuti, considerata dalla direttiva con particolare riferimento ai rifiuti pericolosi, il testo predisposto tiene in conto e





conferma quanto già recentemente disposto con il recente decreto 17 dicembre 2009, istitutivo del SISTRI.

In particolare per quanto concerne l'articolo 188, come si evince dalla modifica della rubrica, si definiscono le responsabilità nella gestione dei rifiuti imputandole non solo al produttore iniziale o altro detentore ma anche all'eventuale intermediario, commerciante, ente o impresa che effettui le operazioni di trattamento dei rifiuti, o in ultima analisi ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti. La responsabilità permane comunque in capo al produttore iniziale o al detentore che trasferisca i rifiuti per il trattamento preliminare ad un altro soggetto, fino al termine delle operazioni di trattamento. Questo fa sì che qualora il produttore iniziale, il produttore e il detentore siano iscritti al SISTRI, essi limiteranno, al di fuori delle ipotesi di concorso nel reato, la loro responsabilità alla rispettiva sfera di competenza così come stabilita dallo stesso sistema di tracciabilità. Nei commi da 3 a 5 si effettua una riformulazione delle norme sulla base delle modifiche legislative intervenute e al comma 6 si specifica che i costi della gestione dei rifiuti gravano alternativamente sul produttore iniziale o sui detentori degli stessi. La formulazione impiegata coincide con quella di cui all'art. 14 della direttiva 2008/98.

Sono introdotti dopo l'articolo 188 due articoli aggiuntivi volti a coordinare la normativa con l'entrata in funzione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 14-bis del decreto legge 1° luglio 2009, n.78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, e al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 17 dicembre 2009. In particolare nell'articolo 188-bis si delinea l'alternatività tra l'adesione al sistema di controllo realizzato con il SISTRI o quello previsto dagli articoli 190 e 193 del decreto legislativo n. 152 del 2006 in tema di tenuta dei registri di carico e scarico nonché del formulario di identificazione.

Per quanto riguarda l'articolo 188-ter si delineano due categorie di soggetti, quelli che devono obbligatoriamente aderire al SISTRI e quelli che lo possono fare su base volontaria. Si dispone un obbligo generale di adesione al SISTRI per i comuni e le imprese di trasporto dei rifiuti urbani localizzati nel territorio campano. Si introduce, inoltre, la possibilità con decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare di estendere l'obbligo di iscrizione al SISTRI a soggetti per i quali è, allo stato, prevista l'adesione su base volontaria. Si rimanda ancora ad una successiva decretazione ministeriale per l'individuazione dei criteri e delle condizioni per l'applicazione del SISTRI alle procedure concernenti le spedizioni di rifiuti in attuazione del Regolamento comunitario 1013/2006.

Si procede, quindi, ad un coordinamento dell'articolo 189, relativo al catasto dei rifiuti, con il nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti e con la creazione dell'Istituto superiore per la protezione e



la ricerca (ISPRA), presso il quale è prevista l'operatività della sezione nazionale del catasto dei rifiuti.

Si prevedono poi obblighi di comunicazione annuale alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura per tutti i comuni, i consorzi e le comunità montane ad eccezione dei comuni della regione Campania, che, dovendo aderire obbligatoriamente al SISTRI, devono effettuare tali comunicazioni tramite interconnessione diretta al catasto. Si prevede, infine, in caso di inadempimento di tali obblighi di comunicazione, una procedura in capo alla provincia territorialmente competente. Tale procedura consta di una previa diffida ad adempiere rivolta all'ente inadempiente e qualora permanga l'inerzia di quest'ultimo, trascorsi trenta giorni, si procede alla nomina di un Commissario *ad acta* con spese a carico dello stesso ente che non ha effettuato le comunicazioni previste. All'ISPRA viene affidato il compito di elaborare annualmente i dati e assicurarne la pubblicità. Con particolare riferimento alle previsioni del comma 4, si precisa che l'interconnessione tra i due sistemi informatici, entrambi già in funzione, corrisponde a quella già prevista dalla normativa vigente relativamente ai dati MUD. Il Catasto telematico, infatti, è basato proprio su tale interconnessione, che prevede uno scambio di dati tra UnionCamere, l'Albo Gestori Ambientali, ISPRA e le ARPA, e non determina quindi ulteriori oneri per le finanze pubbliche. In riferimento al comma 7, si precisa che l'attività di elaborazione dati e relativa pubblicità verrà attuata nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Sotto il profilo finanziario, in linea generale sul sistema SISTRI si precisa quanto segue. Il settore dei rifiuti speciali, pericolosi e non pericolosi, è caratterizzato, come noto, da diffusi fenomeni di illegalità che risultano difficili da contrastare. Il vigente sistema cartaceo di rilevazione dei dati non consente di evidenziare con certezza la movimentazione dei rifiuti da quando sono prodotti a quando vengono smaltiti. Non si dispone, di conseguenza, di informazioni attendibili che consentano di far conoscere la quantità e la qualità dei rifiuti presenti nelle discariche autorizzate, né dell'entità dei rifiuti che continuano ad essere depositati. Quello della lotta alla illegalità nel settore dei rifiuti speciali rappresenta una priorità del Governo per contrastare il proliferare di azioni e comportamenti non conformi alle regole esistenti, per fare chiarezza ed, in particolare, per mettere ordine ad un sistema di rilevazione dei dati che sappia facilitare, tra l'altro, i compiti affidati alle autorità di controllo.

Con il progetto SISTRI, da un sistema cartaceo si passa a soluzioni tecnologiche avanzate in grado, da un lato, di semplificare le procedure e gli adempimenti con una riduzione dei costi sostenuti dalle imprese e, dall'altro, di gestire in modo innovativo e più efficiente un processo complesso e variegato che comprende tutta la filiera dei rifiuti, dalla produzione allo smaltimento



finale, con garanzie di maggiore trasparenza e conoscenza nonché di una gestione dei rifiuti basata sulla prevenzione dell'illegalità.

L'iniziativa si inserisce anche nell'ambito dell'azione di politica economica che da tempo lo Stato sta cercando di portare avanti tesa a semplificare la normativa esistente, a rendere più efficienti i servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione, a ridurre gli oneri burocratici gravanti sulle imprese. I vantaggi per lo Stato sono quindi molteplici in termini di: tutela ambientale, salute dei cittadini, legalità, trasparenza, efficienza, modernizzazione e semplificazione normativa.

Il SISTRI è stato istituito dalla Legge Finanziaria 2007 (Legge 27 dicembre 2006 n 296, art 1, comma 1116) che stabiliva, individuando una misura di carattere economico, la realizzazione di un sistema integrato per il controllo e la tracciabilità dei rifiuti in relazione alla sicurezza nazionale ed alla prevenzione e repressione dei fenomeni di criminalità organizzata. Con il successivo D.Lgs. 4/2008 (art.2, comma 4) veniva stabilito l'obbligo, senza "alcun onere per lo Stato" ; per alcune categorie di soggetti, di installazione ed utilizzo di apparecchiature elettroniche, ai fini della trasmissione e raccolta di informazioni su produzione, detenzione, trasporto, recupero e smaltimento di rifiuti, obbligo che si aggiungeva al Formulario di Identificazione dei Rifiuti, al Registro di Carico/Scarico e al Mud, avendo solo previsto il legislatore la loro realizzazione in formato elettronico.

Da ultimo, con l'art 14-bis del d.l. n. 78/2009, convertito dalla l. n. 102/2009, è stata affidata al Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare la realizzazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, che sostituisce il Formulario di identificazione, il Registro di carico e scarico e il Mud, attraverso la predisposizione di uno o più decreti, per definire tempi e modalità di attuazione, data di operatività del sistema, informazioni da fornire, modalità di fornitura ed aggiornamento dei dati, modalità di interconnessione ed interoperabilità con altri sistemi informativi, modalità di elaborazione dei dati.

Con il decreto del Ministro dell'ambiente del 17 dicembre 2009 sono stati definiti gli aspetti di cui all'art. 14-bis citato, ivi compresa l'entità dei contributi da porre a carico dei soggetti obbligati, con i quali è integralmente finanziato il funzionamento del sistema di tracciabilità .

Come detto, il Sistema (informatico) introdotto sostituisce quello vigente, imperniato su tre documenti cartacei: Formulario di Identificazione dei Rifiuti, Registro di Carico e Scarico, MUD - Modello Unico di Dichiarazione Ambientale. Oltre ad una netta riduzione degli adempimenti, il nuovo Sistema riduce le informazioni richieste, limitandole alle sole previste dalla normativa comunitaria.

In merito agli oneri derivanti dal SISTRI, si segnala conclusivamente che, al di là della misura economica prevista nella Legge Finanziaria 2007, pari ad € 5.000.000,00, il Sistema non determinerà



alcun onere per lo Stato - né, del resto, avrebbe potuto comportarlo vista la previsione contenuta nell'art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 4/2008 -, giacché lo stesso SISTRI si autofinanzierà con i contributi posti a carico degli utenti (produttori, intermediari, consorzi, trasportatori, smaltitori e riciclatori), anche per la parte relativa alla tecnologia elettronica utilizzata (Token USB, Black Box e video sorveglianza) ed al centro elettronico del Comando dei Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente.

Al comma 6-bis dell'art. 188-ter, in relazione alle esigenze organizzative e operative delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, si prevede che le procedure e le modalità con le quali il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) si applica alle corrispondenti Amministrazioni centrali sono individuate con decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro dell'Economia e delle Finanze e, per quanto di rispettiva competenza, del Ministro della difesa e del Ministro dell'interno, da adottare entro 120 giorni dall'entrata in vigore del decreto. La disposizione non comporta nuovi interventi implementativi del sistema, essendo intesa meramente a consentire l'introduzione di misure semplificative volte ad esempio ad adeguare le procedure di comunicazione dati, di modalità e di termini e periodicità differenziate dell'inserimento dei dati e di condivisione dei medesimi in relazione al sistema SISTRI in relazione alle esigenze della difesa e della sicurezza militare dello Stato, della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, del soccorso pubblico e della difesa civile, e non comporta perciò oneri nuovi o aggiuntivi per le finanze pubbliche.

Con particolare riferimento alle previsioni dell'art. 189, in relazione al comma 4 e al comma 7, si precisa che l'interconnessione tra i due sistemi informatici (il SISTRI e il sistema di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del decreto legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210 - SITRA), entrambi già in funzione, corrisponde a quella già prevista dalla normativa vigente relativamente ai dati MUD. Il Catasto telematico, infatti, è basato proprio su tale interconnessione, che prevede uno scambio di dati tra UnionCamere, l'Albo Gestori Ambientali, ISPRA e le ARPA, e non determina quindi ulteriori oneri per le finanze pubbliche. L'attività di elaborazione dati e relativa pubblicità verrà attuata nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, in quanto già compendiata nelle attività operative ordinariamente svolte, ivi compresa la partecipazione di ISPRA, riproducendosi le previsioni di cui al vigente art. 189, commi 2 e 6 del d.lgs. n. 152 del 2006.

L'articolo 16 apporta modifiche all'articolo 194 del d.lgs. n. 152 del 2006 in materia di spedizioni transfrontaliere, aggiornando i riferimenti alla normativa comunitaria e prevedendo che le imprese che effettuano il trasporto transfrontaliero nel territorio italiano siano iscritte all'Albo nazionale gestori ambientali di cui all'articolo 212.





Il comma 4 demanda ad un successivo decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico, della salute, dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e dei trasporti, nel rispetto delle norme del Regolamento (CE) 14 giugno 2006, n. 1013 la disciplina dei criteri per il calcolo degli importi minimi delle garanzie finanziarie da prestare per le spedizioni dei rifiuti, delle spese amministrative poste a carico dei notificatori e delle specifiche modalità per il trasporto dei rifiuti nella Città del Vaticano e nella Repubblica di San Marino.

Si prevedono inoltre alcune definizioni valevoli ai sensi e per gli effetti del Regolamento (CE) 14 giugno 2006, n. 1013 e infine si stabilisce che le regioni e le province autonome comunichino le informazioni di cui all'articolo 56 del Regolamento (CE) 14 giugno 2006, n. 1013 al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per il successivo inoltro alla Commissione dell'Unione europea, nonché, entro il 30 settembre di ogni anno, i dati, riferiti all'anno precedente, previsti dall'articolo 13, comma 3, della Convenzione di Basilea, ratificata con legge 18 agosto 1993, n. 340.

L'articolo 18 modifica l'articolo 197 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale disciplina le competenze delle Province. In primo luogo, il nuovo testo specifica, al quinto comma, che le province sottopongono ad adeguati controlli periodici gli enti e le imprese che producono rifiuti pericolosi e le imprese che raccolgono e trasportano rifiuti a titolo professionale. In secondo luogo, viene inserito un nuovo comma 5-bis il quale prevede che le province, nella programmazione delle ispezioni e controlli di loro competenza, possono tenere conto, nella determinazione della frequenza degli stessi, delle registrazioni ottenute dai destinatari nell'ambito del sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS). Con particolare riferimento alla previsione di cui al comma 5, si precisa che, pur essendo stato introdotto un ampliamento dell'ambito soggettivo ed oggettivo dei controlli periodici ivi contemplati, non vi è un obbligo di proporzionale incremento degli stessi controlli, che ben potranno, numericamente, non aumentare in cifra assoluta. Si rileva, inoltre, che i medesimi controlli restano finanziati con copertura a tariffa in quanto, con l'art. 19 del d.lgs. n. 504 del 1992, è stato istituito un tributo annuale a favore delle Province parametrato sulla tassa/tariffa rifiuti destinato, tra l'altro, alla copertura dei predetti costi.

L'articolo 19 modifica l'articolo 199 del d.lgs. n. 152 del 2006, in materia di Piani regionali, attuando gli articoli 28 e seguenti della direttiva.

Con particolare riferimento alle lettere q) ed r) del comma 4, si precisa che alle programmazioni ivi contemplate può procedersi nell'ambito delle risorse all'uopo finalizzate dalle rispettive amministrazioni. Dall'attuazione dell'articolo 199, ai sensi del comma 13, non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Si precisa in merito che, fatta salva l'introduzione delle previsioni direttamente disposte dall'art. 28 della direttiva 2008/98 e



riportate *sub* art. 199, ai commi 1, 2, 3, lett. a)-e) ed o)-r) nonché 4, 11 e 12 dello schema, le restanti previsioni dello schema di decreto riproducono testualmente il testo del già vigente art. 199, mutandone semplicemente la dislocazione.

L'articolo 21 reca modifiche all'articolo 208 del d.lgs. n. 152 del 2006. In merito, si precisa nuovamente che l'interconnessione tra i due sistemi informatici menzionati, entrambi già in funzione, corrisponde a quella già prevista dalla normativa vigente relativamente ai dati MUD. Il Catasto telematico, infatti, è basato proprio su tale interconnessione, che prevede un flusso informatico di dati tra UnionCamere, l'Albo Gestori Ambientali, ISPRA e le ARPA, e non determina quindi ulteriori oneri per le finanze pubbliche.

L'articolo 22 reca le necessarie modifiche all'articolo 209 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale disciplina il rinnovo delle autorizzazioni alle imprese in possesso di certificazione ambientale, eliminando riferimenti non più attuali e aggiornando i rinvii alla normativa comunitaria in materia di certificazioni. L'attività di ISPRA ai sensi del comma 7 è svolta nell'ambito delle competenze operative già proprie dell'Istituto, restando limitata ad operazioni di data entry e di tenuta di un archivio informatico.

L'articolo 23 apporta modifiche testuali all'articolo 211 del d.lgs. n. 152 del 2006 in materia di Autorizzazione di impianti di ricerca e di sperimentazione, sostituendo il riferimento all'Albo nazionale dei gestori ambientali con il riferimento all'ISPRA. L'attività di ISPRA ai sensi del comma 5 è svolta nell'ambito delle competenze operative già proprie dell'Istituto, restando limitata ad operazioni di data entry e di tenuta di un archivio informatico.

Con l'articolo 24 viene parzialmente modificato l'articolo 212 al fine di chiarire le modalità operative dell'Albo nazionale gestori ambientali. E' altresì prevista una disposizione transitoria concernente la composizione del Comitato nazionale dell'Albo, e viene modificata, unicamente sotto il profilo qualitativo, la relativa composizione a regime sostituendo due rappresentanti sindacali con due rappresentanti delle organizzazioni imprenditoriali, lasciando immutato il numero complessivo dei componenti. Si prevede al comma 2 la nomina di componenti supplenti per ogni effettivo. Tale disposizione non comporta oneri aggiuntivi per le finanze pubbliche in quanto il compenso dei membri del Comitato consta di una parte fissa e di una variabile ("gettone di presenza"). Solo il "gettone di presenza" è corrisposto al componente supplente in ragione del numero delle sue partecipazioni sostitutive, nulla spettando al medesimo in ragione della mera nomina.

In particolare, l'art. 212 regola l'attività dei produttori iniziali di rifiuti non pericolosi e pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti; si implementa con disposizioni di raccordo sia il sistema di tracciabilità di rifiuti di cui all'articolo 14-bis del decreto legge 1° luglio 2009, n.78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, sia la consistenza delle



garanzie finanziarie che devono essere prestate dalle imprese che svolgono per le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti pericolosi, per l'attività di intermediazione e di commercio dei rifiuti, nonché delle imprese che effettuano le attività di bonifica dei siti e di bonifica dei beni contenenti amianto. In particolare, rispetto alla versione vigente dell'art. 212, comma 9, le specificazioni di cui alle vigenti lettere a) e b) sono state eliminate: ciò, da un lato (lettera a), perché il nuovo testo del comma 5 del medesimo art. 212 non prevede più l'obbligo dell'iscrizione all'Albo per la gestione degli impianti di titolarità di terzi e degli impianti mobili - in quanto tale iscrizione è stata ritenuta una duplicazione dell'autorizzazione di cui agli articoli 208 e seguenti -, e dall'altro (lettera b), perché il comma 11 del nuovo testo dell'art. 212 già dispone che le garanzie finanziarie da prestarsi a favore della Regione da parte delle imprese che si iscrivono all'Albo per l'attività di bonifica dei siti debbano essere prestate per ogni intervento di bonifica. Infine, viene disciplinata l'attività delle imprese e degli operatori logistici a cui sono affidati rifiuti in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa ferroviaria o navale o dell'impresa che effettua il successivo trasporto.

L'articolo conferma inoltre, semplicemente dislocandola in un diverso comma dell'articolo 212, l'identica previsione già contenuta nel vigente articolo 212 del d.lgs. n. 152/2006 in tema di Albo nazionale gestori. Si specifica inoltre che le somme di cui all'articolo 7 comma 7, del decreto del Ministro dell'Ambiente 29 dicembre 1993 sono versate al Capo XXXII, capitolo 2592, articolo 04, dell'entrata del Bilancio dello Stato, per essere riassegnate, con Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, al Capitolo 7082 dello stato di previsione del Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare.

Ai sensi del comma 18, i compensi dei componenti del Comitato sono determinati con le modalità di cui all'articolo 7, comma 5, del decreto 28 aprile 1998, n. 406, adottato ex art. 17, comma 3, legge 400/1988 (recante regolamento dell'Albo nazionale gestori rifiuti), il quale dispone che con decreto del Ministro dell'ambiente siano fissate le indennità dei componenti del Comitato Nazionale dell'Albo e delle Sezioni regionali dell'Albo.

Gli articoli 25 e 26, nel modificare rispettivamente gli articoli 213 e 214 del d.lgs. n. 152 del 2006, apportano necessarie precisazioni in tema di procedure semplificate ed oneri relativi in capo alle imprese. In particolare, si precisano i requisiti che legittimano il ricorso alle procedure semplificate al fine di favorire lo snellimento dei procedimenti autorizzatori senza recare pregiudizio al perseguimento delle finalità di tutela ambientale, ricorrendo quindi, ad esempio, alle migliori tecniche disponibili in tema di auto smaltimento di rifiuti. A tale scopo, inoltre si prevedono oneri informativi di competenza delle Province al fine di implementare e rendere efficace il Catasto telematico dei rifiuti di cui all'articolo 189 del decreto. In particolare, la competenza a ricevere i versamenti di cui al comma 4 è di nuovo affidata alle Province, dopo che



l'innovazione di cui al d.lgs. 152 del 2006, testo originario, non aveva mai trovato concreta applicazione. Le attività di cui ai commi 8 e 9 sono svolte dalle amministrazioni ivi contemplate con le risorse allo stato disponibili, non presentando caratteri innovativi rispetto al funzionamento a regime del catasto telematico e del catasto dei rifiuti. L'attività di ISPRA ai sensi del comma 9 è svolta nell'ambito delle competenze operative già proprie dell'Istituto, restando limitata ad operazioni di data entry e di tenuta di un archivio informatico.

Gli articoli 27 e 28, nel modificare rispettivamente gli articoli 215 e 216 del d.lgs. n. 152 del 2006, recano ulteriori disposizioni in tema di recupero dei rifiuti e stabiliscono le caratteristiche impiantistiche dei centri di messa in riserva di rifiuti non pericolosi non e pericolosi, localizzati presso gli impianti dove sono effettuate le operazioni di riciclaggio e di recupero individuate dal decreto. Sono confermate le competenze in capo alla Provincia, con la sola introduzione del riferimento alle migliori tecniche disponibili.

L'articolo 29 introduce due nuove disposizioni nella parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006. In primo luogo si inserisce un'apposita disposizione (articolo 216-bis) in tema di oli usati, disciplinandone la gestione, la quale deve privilegiare in via prioritaria la rigenerazione tesa alla produzione di basi lubrificanti, nonché le operazioni di spedizione o di transito nel rispetto del Regolamento (CE) n. 1013/2006. In secondo luogo si prevede, al nuovo articolo 216-ter, una serie di obblighi di comunicazione e di relazione alla Commissione europea in capo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Tali obblighi sono adempiuti senza maggiori oneri per le pubbliche amministrazioni, atteso che il formato della comunicazione è predisposto e messo a disposizione da parte della Commissione europea.

L'articolo 32, nell'introdurre gli articoli 260-bis e 260-ter nel d.lgs. n. 152 del 2006, nell'ambito della generale disciplina del sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti, introduce diverse sanzioni, a seconda che si tratti di rifiuti pericolosi, a carico dei soggetti obbligati ai sensi dell'art. 189 commi 3 e 6 che omettono l'iscrizione al SISTRI così come previsto di cui dal decreto legge 1° luglio 2009, n.78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, ed al D.M. Ambiente 17 dicembre 2009. Analogamente, sono previste pene detentive per i trasportatori di rifiuti che utilizzano autoveicoli non iscritti al sistema di tracciabilità.

Sanzioni amministrative sono altresì introdotte a carico di chiunque ometta di compilare il registro cronologico o la scheda SISTRI - AREA MOVIMENTAZIONE, secondo i tempi, le procedure e le modalità stabilite dal sistema informatico di controllo della tracciabilità di rifiuti.

Si prevede inoltre l'applicazione della fattispecie relativa al falso ideologico commessa dal privato in atto pubblico, di cui all'art. 483 c.p., a colui che, nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti, utilizzato nell'ambito del sistema di tracciabilità dei rifiuti fornisce false





indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti e a chi inserisce un certificato falso nei dati da fornire ai fini della tracciabilità dei rifiuti. Trattamento analogo è previsto per il trasportatore che in caso di rifiuti pericolosi ometta di accompagnare il trasporto dei rifiuti con la copia cartacea della scheda SISTRI - AREA MOVIMENTAZIONE e, ove necessario sulla base della normativa vigente, con la copia del certificato analitico che identifica le caratteristiche dei rifiuti. Si applicano le ipotesi relative alla falsità materiale commessa da pubblico ufficiale in certificati ed autorizzazioni amministrative o alternativamente quella relativa alla falsità materiale commessa dal privato qualora il trasportatore che accompagna il trasporto di rifiuti utilizzi una copia cartacea della scheda SISTRI - AREA Movimentazione fraudolentemente alterata.

Sanzioni rigorose sono anche previste per l'omesso o ritardato pagamento del contributo annuale previsto dalla normativa sul SISTRI.

Riguardo all'autorità competente per l'accertamento delle violazioni nell'irrogazione delle sanzioni, in linea generale si evidenzia che l'art. 262, comma 1 del D.Lgs. 152 del 2006 dispone che l'autorità competente per le sanzioni amministrative pecuniarie previste dalla parte quarta del decreto medesimo è la Provincia nel cui territorio è stata commessa la violazione, mentre per la sospensione ai sensi dell'art. 260-bis, comma 6 l'autorità competente viene individuata espressamente nel Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare.

Con specifico riferimento al medesimo comma 6 dell'art. 260-bis, in esso si prevede che, in sede di rideterminazione del contributo annuale di iscrizione al SISTRI, si tiene conto dei casi di mancato pagamento. In caso di mancato raggiungimento degli "obiettivi economici" legati al contributo SISTRI per un determinato anno, si procederà dunque, come previsto dalla normativa, alla rideterminazione del contributo (art. 260-bis, comma 6). Quindi, parte degli introiti dell'anno successivo derivanti dal contributo "rideterminato" serviranno a ripianare i "mancati introiti" dell'anno precedente; tale clausola è prevista dal contratto stipulato dal concessionario e dal Ministero, che è sottoposto a segreto di Stato.

In merito, peraltro, l'organizzazione stessa del Sistema di controllo renderà possibile una strettissima vigilanza ed un efficace funzionamento del sistema sanzionatorio in modo da assicurare il puntuale ed effettivo pagamento dei contributi richiesti agli associati.

Viene infine introdotto il fermo amministrativo per i mezzi utilizzati per trasportare rifiuti in violazione delle norme vigenti, nonché specifiche sanzioni interdittive per le persone giuridiche ed altre misure cautelari reali sempre nei confronti di quest'ultime.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ha avuto esito

POSITIVO       NEGATIVO

*gry* Il Ragioniere Generale dello Stato

14

22 APR. 2010

