



Disposizioni per l'incremento degli impianti di gestione dei rifiuti nonché per favorire l'economia circolare

A.C. 1792

Dossier n° 271 - Schede di lettura
11 febbraio 2020

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1792
Titolo:	Disposizioni per l'incremento degli impianti destinati al pretrattamento, alla selezione della frazione organica e degli imballaggi e al recupero energetico dei rifiuti urbani, assimilati e speciali non pericolosi, nonché misure volte a favorire l'economia circolare
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Gelmini
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	5
Date:	
presentazione:	18 aprile 2019
assegnazione:	1 agosto 2019
Commissione competente :	VIII Ambiente
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, V Bilancio e Tesoro, VI Finanze (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria), X Attività produttive, XII Affari sociali, XIV Politiche UE e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

Misure per la realizzazione di impianti per la gestione dei rifiuti (art. 1)

L'articolo 1 reca tre gruppi di disposizioni:

- un primo gruppo di norme (commi 1-2) è finalizzato alla **ricognizione dei fabbisogni impiantistici** sul territorio nazionale;
- un secondo gruppo (commi 3-8) prevede la **nomina di commissari straordinari**, qualora si riscontrino effettive criticità e una sensibile carenza degli impianti, al fine di accelerare l'effettiva realizzazione degli stessi.

Un terzo gruppo di disposizioni (commi 9-15) riguarda invece la **semplificazione delle procedure**, incentivi e agevolazioni, nonché la **costituzione di un Fondo** finalizzato al miglioramento e al riequilibrio territoriale dell'offerta impiantistica, con una dotazione complessiva di **750 milioni di euro**.

Il **comma 1** prevede l'effettuazione - da parte del Ministero dell'ambiente, sulla base dei dati comunicati dalle regioni in collaborazione con l'ISPRA e le agenzie regionali per la protezione dell'ambiente - di una **ricognizione**:

- **degli impianti** destinati al pretrattamento, alla selezione della frazione organica e degli imballaggi e al recupero energetico dei rifiuti urbani, assimilati e speciali non pericolosi, **esistenti o in corso di realizzazione in ciascuna regione**;
- nonché **del reale fabbisogno di impianti** ai fini della corretta gestione dei medesimi rifiuti per garantire:
 - il **rispetto degli obiettivi fissati dall'UE** in materia di smaltimento, di raccolta differenziata e di riciclaggio dei rifiuti;
 - nonché un'**adeguata autosufficienza territoriale** nella gestione e nel trattamento degli stessi rifiuti.

Lo stesso comma prevede che il **fabbisogno residuo necessario** è **comunicato dalle regioni** sulla base dei rispettivi piani regionali sui rifiuti e dei dati dell'ISPRA.

Viene altresì previsto che la **conclusione della ricognizione** deve avvenire **entro 120 giorni** dall'entrata in vigore della presente legge.

Il **comma 2** detta disposizioni volte a raccordare la ricognizione prevista dal comma 1 con quella già svolta

nella legislatura precedente.

Viene infatti stabilito che la ricognizione di cui al comma 1 è finalizzata a **verificare la validità del fabbisogno individuato** con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri emanati **nella scorsa legislatura** in relazione:

- agli **impianti di termovalorizzazione** di rifiuti non pericolosi;
- e agli **impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani** raccolta in maniera differenziata.

La ricognizione dei fabbisogni effettuata in attuazione dell'art. 35 del D.L. 133/2014

1) La ricognizione relativa ai termovalorizzatori

L'[articolo 35 del D.L. 133/2014](#) (c.d. decreto sblocca Italia) contiene una serie di disposizioni finalizzate (secondo quanto indicato nella norma stessa) alla realizzazione di un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati in grado di garantire l'autosufficienza a livello nazionale, di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore, nonché di limitare il conferimento di rifiuti in discarica. In particolare il comma 1, per tali finalità, ha previsto l'emanazione di un D.P.C.M., sentita la Conferenza Stato-Regioni, per l'individuazione degli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché degli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo di trattamento di tali rifiuti.

In attuazione delle citate disposizioni è stato emanato il [D.P.C.M. 10 agosto 2016](#) (pubblicato nella G.U. del 5 ottobre 2016) che ha individuato, a livello nazionale:

- la capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilati in esercizio (quantificata nella tabella A in 5,9 milioni di tonnellate annue (t/a));
- la capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilati autorizzati, ma non ancora in esercizio (quantificata nella tabella B in 665.650 t/a);
- il fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati (quantificato nella tabella C in 1,8 milioni t/a). In ragione di tale fabbisogno è stata prevista la realizzazione di 8 nuovi impianti di incenerimento sul territorio nazionale, collocati nelle seguenti regioni: Umbria (con una capacità di 130.000 t/a); Marche (190.000 t/a); Lazio (210.000 t/a); Campania (300.000 t/a); Abruzzo (120.000 t/a); Sardegna (101.000 t/a) e Sicilia (in cui sono stati previsti 2 impianti, con una capacità complessiva di 690.000 t/a). Lo stesso decreto ha altresì previsto il potenziamento di 70.000 t/a per gli impianti della regione Puglia e di 20.000 t/a per la Sardegna.

In risposta all'[interrogazione 4/03558](#), il Ministro dell'ambiente, nella seduta del 2 agosto 2017, ha ricordato come "l'attuale tasso di incenerimento in Italia non risulti affatto adeguato a chiudere il ciclo dei rifiuti, come evidenziato dalla Corte di giustizia europea che ha condannato l'Italia a pagare 40.000 euro al giorno fino alla realizzazione di una capacità di incenerimento aggiuntiva pari a 1.190.000 tonnellate per la sola gestione dei rifiuti in Campania (sentenza della Corte di giustizia europea, terza sezione, 16 luglio 2015). L'aumento contenuto (meno di 2 milioni di tonnellate) della capacità, previsto dal predetto decreto, non ostacola in alcun modo lo sviluppo futuro delle misure di prevenzione, della raccolta differenziata né tantomeno il raggiungimento dell'obiettivo di riciclo del 2020 e degli obiettivi più ambiziosi posti dal nuovo pacchetto sull'economia circolare. Infatti, tale limitato fabbisogno residuo è stato calcolato tenendo conto esclusivamente della frazione residua del rifiuto a valle di tutte le azioni di prevenzione e di una raccolta differenziata elevatissima (tra il 65 ed il 70 per cento a seconda delle regioni), idonea a supportare anche i futuri aumenti delle percentuali di riciclo dei rifiuti urbani".

In risposta all'[interrogazione 4/13745](#), nella seduta del 30 novembre 2017 lo stesso Ministro ha altresì evidenziato che "con la auspicata realizzazione delle ulteriori 1,8 milioni di tonnellate di incenerimento, l'Italia raggiungerebbe una percentuale di incenerimento rispetto al rifiuto urbano prodotto pari al 26 per cento, perfettamente in linea con la nuova proposta legislativa della Commissione che prevede una percentuale di riciclaggio del 65 per cento, una percentuale di discarica pari al 10 per cento e quindi implicitamente una percentuale di incenerimento pari al 25 per cento".

La Corte costituzionale, con la [sentenza n. 244/2016](#), ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate da alcune regioni nei confronti dell'art. 35 del D.L. 133/2014.

Nel motivare la propria decisione, la Corte ha richiamato "la costante giurisprudenza costituzionale secondo la quale «la disciplina della gestione dei rifiuti rientra nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" riservata, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato (ex multis, sentenze n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009)» (sentenza n. 154 del 2016); in questa materia, inoltre, «lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste» (sentenza n. 307 del 2003). L'art. 35, a ben vedere, persegue un livello uniforme di tutela ambientale su tutto il territorio nazionale e, pertanto, risulta legittimamente adottato dallo Stato nell'esercizio di tale sua competenza" e che "il rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni comporta l'intesa con la Regione interessata ai fini della localizzazione dell'impianto."

Per arrivare a tale conclusione la Corte richiama altresì il disposto dell'art. 195, comma 1, lettera f), del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Tale disposizione attribuisce, tra l'altro, alla competenza statale "l'individuazione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese; l'individuazione è operata, sentita la Conferenza unificata ... a mezzo di un programma, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare...".

Dopo aver richiamato il contenuto di tale norma, la Corte ha sottolineato che "è bensì vero che il richiamato art. 195, comma 1, lettera f), conteneva una clausola che faceva espressamente salve le prerogative regionali, prevedendo l'individuazione degli impianti «nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni»; ciò nondimeno, l'assenza di un'analogha clausola nella disposizione impugnata non può far presumere che il legislatore statale intenda operare in violazione di quanto è costituzionalmente stabilito".

Successivamente, però, la Corte di giustizia dell'Unione europea (con la [sentenza 8 maggio 2019, causa C-305/18](#)), pur ritenendo la normativa in questione compatibile con il principio comunitario della "gerarchia dei rifiuti", ha sostanzialmente affermato che una **normativa come quella recata dal D.P.C.M. 10 agosto 2016**, che ha individuato il fabbisogno di nuovi impianti di incenerimento, **deve essere soggetta ad una valutazione ambientale strategica (VAS) preventiva**.

2) La ricognizione relativa agli impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani

L'art. 35 del D.L. 133/2014 contiene non solo disposizioni finalizzate alla realizzazione di una rete efficiente di termovalorizzatori, ma anche disposizioni finalizzate ad una ricognizione degli impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani (FORSU).

Il comma 2 dell'art. 35 ha infatti previsto l'emanazione di un D.P.C.M. finalizzato alla ricognizione dell'offerta esistente e all'individuazione del fabbisogno residuo di impianti di recupero della FORSU raccolta in maniera differenziata, articolato per regioni.

Fino alla definitiva realizzazione degli impianti necessari per l'integrale copertura del fabbisogno così determinato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono autorizzare, ove tecnicamente possibile, un incremento fino al 10% della capacità degli impianti di trattamento dei rifiuti organici per favorire il recupero di tali rifiuti raccolti nel proprio territorio e la produzione di compost di qualità.

A tale norma è stata data attuazione con il [D.P.C.M. 7 marzo 2016](#) (pubblicato nella G.U. del 19 aprile 2016).

Nell'allegato III di tale decreto viene fornita, per ciascuna regione, una stima del fabbisogno (minimo e massimo) residuo di trattamento della frazione organica dei rifiuti urbani raccolta in maniera differenziata, ricavata per differenza tra la capacità di trattamento delle singole regioni (allegato I) e il fabbisogno teorico stimato per ciascuna regione (allegato II).

Il fabbisogno residuo minimo è stimato, a livello nazionale, in 2,1 milioni di tonnellate annue. Il 68% di tale fabbisogno è concentrato nelle sole regioni Lazio, Campania e Sicilia.

L'art. 5 del D.P.C.M. in questione dispone che le regioni, al momento della revisione dei piani regionali di gestione dei rifiuti, individuano il valore specifico del fabbisogno residuo di impianti all'interno dei valori minimo e massimo indicati nell'allegato III e provvedono, nell'implementazione dei predetti piani, al soddisfacimento dello stesso scegliendo la tipologia, il numero e la localizzazione di massima degli impianti più appropriati.

Si fa notare che l'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 4 del D.L. 32/2019 prevede, per le procedure autorizzative per l'impiantistica connessa alla gestione aerobica della FORSU e dei rifiuti organici in generale della regione Lazio e di Roma Capitale, una riduzione dei termini procedurali.

Il comma 2 dispone inoltre che, **qualora necessario, con apposito D.P.C.M.** (da emanare su proposta del Ministro dell'ambiente **entro 30 giorni** dalla data di conclusione della ricognizione di cui al comma 1) **si provvede all'aggiornamento** dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri emanati nella scorsa legislatura.

Come ricordato nel box precedente, con la sentenza della Corte di giustizia dell'UE dell'8 maggio 2019 è stato sostanzialmente affermato che una normativa come quella recata dal D.P.C.M. 10 agosto 2016, che ha individuato il fabbisogno di nuovi impianti di incenerimento, deve essere soggetta ad una valutazione ambientale strategica (VAS) preventiva.

Si valuti, quindi, l'opportunità di prevedere nel comma in esame l'assoggettamento alla VAS del succitato D.P.C.M. finalizzato all'aggiornamento dei fabbisogni.

Il **comma 3** prevede che, sulla base dei risultati della ricognizione di cui al comma 1, qualora si riscontrino effettive criticità e una sensibile carenza degli impianti e al fine di accelerare l'effettiva realizzazione dei medesimi si provveda, ove necessario, alla **nomina di uno o più commissari straordinari, fino ad un massimo di 5.**

Alla nomina si provvede **con uno o più decreti del Presidente del Consiglio** dei ministri, sentiti i presidenti delle regioni interessate.

In relazione alle **competenze commissariali**, il comma in esame dispone che i cinque commissari:

- saranno competenti, rispettivamente, per le regioni del nord, del centro e del sud, per la regione Sardegna e per la regione Sicilia;
- dovranno garantire la programmazione, la gestione e la realizzazione, in tempi certi, degli interventi di adeguamento impiantistico, nel rispetto del principio di prossimità.

Il **comma 4** disciplina la **durata dell'incarico commissariale**, che viene fissata in **12 mesi, prorogabili o rinnovabili per un triennio dalla prima nomina.**

Il **comma 5** prevede che con i decreti di nomina dei commissari sono altresì stabiliti le modalità, la struttura e il compenso da attribuire ai commissari straordinari, ai cui **oneri** si provvede **con le risorse del Fondo istituito dal comma 11.**

Il **comma 6** dispone che il **commissario** straordinario, nel rispetto del principio di leale collaborazione con il presidente della regione interessata, adotta tutte le iniziative volte alla realizzazione degli impianti di cui al presente articolo e **può operare in deroga** alle disposizioni vigenti relative **ai termini di conclusione dei procedimenti e delle autorizzazioni**, fermo restando comunque il rispetto della vigente normativa in materia di autorizzazioni ambientali prevista dal D.Lgs. 152/2006.

Il **comma 7** prevede che il **commissario** straordinario **convoca una conferenza di servizi** con le altre amministrazioni competenti, anche al fine di ottenere gli atti di intesa. La **durata** della conferenza non può superare il termine di **60 giorni** dalla data della sua indizione e, qualora alla scadenza di tale termine non si

raggiunga un accordo, provvede il Consiglio dei ministri, anche in deroga alle vigenti disposizioni di legge.

Il **comma 8** prevede che, al fine della definizione del procedimento amministrativo volto ad autorizzare la realizzazione degli impianti e sulla base delle risultanze della ricognizione di cui al comma 1 e delle effettive esigenze delle regioni, il **commissario promuove**, se necessario, la conclusione di appositi **accordi di programma per l'individuazione dei soggetti idonei** pubblici, privati o misti, dotati dei requisiti tecnici, organizzativi, finanziari e gestionali necessari per l'affidamento dell'opera, nel rispetto della disciplina dettata dal D.Lgs. 159/2011 (recante "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione...").

Il **comma 9** prevede l'**emanazione, entro 60 giorni** dalla data di entrata in vigore della presente legge, di un apposito **decreto ministeriale** (adottato dal Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze) per la definizione dei criteri e delle modalità per l'eventuale revoca dei benefici e il recupero di somme indebitamente percepite dal soggetto.

Si valuti l'opportunità di chiarire a quali benefici e a quali somme fa riferimento la norma in esame.

Il **comma 10** prevede l'**applicazione**, per gli impianti di cui al presente articolo, della **disciplina relativa ai termini procedurali ambientali e di espropriazione** prevista dal comma 8 dell'art. 35 del D.L. 133/2014.

Si ricorda che, in base a tale comma 8:

- i termini per le procedure di espropriazione per pubblica utilità sono ridotti della metà;
- nel caso tali procedimenti siano in corso, sono ridotti di un quarto i termini residui;
- i termini previsti dalla legislazione vigente per le procedure di valutazione di impatto ambientale e di autorizzazione integrata ambientale si considerano perentori.

Il **comma 11**, ai fini del miglioramento e del riequilibrio territoriale dell'offerta impiantistica, prevede l'**istituzione, presso il Ministero dell'ambiente** e della tutela del territorio e del mare, di un **Fondo con una dotazione complessiva di 750 milioni di euro** (150 milioni per l'anno 2019 e 300 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2020 e 2021).

Si osserva che appare opportuno riformulare la norma al fine di riferire gli importi al triennio in corso, vale a dire agli anni 2020, 2021 e 2022.

Il **comma 12** demanda ad un apposito **decreto del Ministro dell'ambiente**, da adottare previa intesa in sede di Conferenza unificata, l'individuazione:

- della **disciplina di utilizzo delle risorse del fondo** (criteri di assegnazione, modalità di ripartizione e priorità di accesso alle risorse);
- nonché della **quota di partecipazione a carico degli enti territoriali**.

Si osserva che la norma in esame non indica un termine per l'emanazione del decreto ministeriale in questione.

In base al **comma 13**, gli enti territoriali possono prevedere **incentivi o agevolazioni volti a favorire il coinvolgimento del capitale privato** nella realizzazione e nella gestione degli impianti di cui al presente articolo, **avvalendosi delle risorse del Fondo**. Tali incentivi e agevolazioni, per quanto disposto dal **comma 14**, sono **cumulabili con quelli già previsti dalla vigente normativa** regionale, nazionale e dell'UE.

Il **comma 15** dispone che le **spese effettuate dalle regioni per gli impianti** di cui al presente articolo sono **escluse dal** complesso delle spese considerate ai fini della verifica del **patto di stabilità interno** di cui all'art. 32 della L. 183/2011.

Si ricorda che il patto di stabilità interno ha costituito, dal 1999, lo strumento mediante il quale sono stati stabiliti gli obiettivi ed i vincoli della gestione finanziaria di regioni ed enti locali, ai fini della determinazione della misura del concorso dei medesimi al rispetto degli impegni derivanti dall'appartenenza all'UE, attraverso un'impostazione principalmente incentrata per le regioni sul principio del contenimento delle spese finali e, per gli enti locali, sul controllo dei saldi finanziari.

Il patto di stabilità interno è stato tuttavia superato, a decorrere dal 2016, dalla nuova regola contabile dell'equilibrio di bilancio.

La nuova regola contabile per gli enti territoriali (introdotta a partire 2016 ai sensi della legge 243/2012, che ha dettato le disposizioni per assicurare l'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e il concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico, dando attuazione a quanto previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha introdotto nella Costituzione il principio del pareggio di bilancio) è stata declinata in termini di equilibrio di bilancio, definito come un saldo non negativo, in conto competenza, tra le entrate finali e le spese finali (senza alcuna esclusione di voci di entrata e di spesa).

In merito va altresì ricordato che, a seguito di talune sentenze della Corte costituzionale (n. 247/2017 e n. 108/2018), sostanzialmente orientate a ridurre i vincoli sulla gestione di bilancio degli enti territoriali, con la legge di bilancio per il 2019 (commi da 819 a 826 dell'art. 1 della L. 145/2018), la disciplina dell'equilibrio di bilancio degli enti territoriali è stata profondamente innovata, riducendo i vincoli che incidevano sull'autonomia finanziaria di regioni ed enti locali.

Dal 2019, infatti, il vincolo di finanza pubblica per gli enti locali coincide con gli equilibri ordinari, secondo la disciplina contabile armonizzata (di cui al D.Lgs. 118/2011) e le disposizioni del TUEL (D.Lgs. 267/2000). Gli enti, infatti, "si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo", desunto

dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto (art. 1, comma 821, L. 145/2018). Essi inoltre possono utilizzare in modo pieno, ai fini dell'equilibrio di bilancio, il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, nel rispetto delle sole disposizioni previste dal D.Lgs. 118/2011 (comma 820).

Fondo per investimenti in ricerca e sviluppo per l'economia circolare (art. 2)

L'articolo 2 istituisce, - a decorrere dal 2019 - presso il Ministero dello sviluppo economico, un **Fondo per investimenti in ricerca e sviluppo per l'economia circolare** (vedi in proposito il [Rapporto sull'economia circolare in Italia 2019](#), predisposto dal *Circular Economy Network* ed ENEA), con una dotazione di **100 milioni di euro** annui per il **triennio 2019-2021**.

I finanziamenti a tasso agevolato erogati dal Fondo ai soggetti privati riguardano investimenti in ricerca e sviluppo nei seguenti ambiti (**comma 1**):

- a) processi di produzione o di valorizzazione di prodotti che comportano una riduzione dell'uso delle risorse nell'arco dell'intero ciclo di vita;
- b) miglioramento della qualità delle materie prime secondarie;
- c) aumento del riciclaggio e della biodegradabilità della plastica, riducendo la presenza di sostanze pericolose;
- d) sviluppo di soluzioni per la gestione del ciclo dei rifiuti, con particolare riferimento ai modelli di raccolta, di trattamento e di recupero;
- e) sviluppo di processi di ricerca comuni tra imprese, università e centri di ricerca negli ambiti dell'economia circolare;
- f) incentivazione delle imprese nella ricerca, nelle tecnologie e nelle soluzioni innovative volte a migliorare e a favorire la raccolta differenziata, la riciclabilità dei prodotti, le tecnologie e gli impianti di trattamento e di riciclo.

Il **funzionamento del Fondo** è disciplinato con un **decreto** del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da emanarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge (**comma 2**).

I soggetti privati interessati possono cumulare le agevolazioni concesse dal Fondo con quelle già previste dalla vigente normativa in materia e beneficiare della quota di cofinanziamento prevista dal programma quadro europeo per la ricerca e l'innovazione (2014 – 2020) "Orizzonte 2020" e dal programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE) per il periodo dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2020, di cui al [regolamento UE n. 1293/2013](#) dell'11 dicembre 2013 (**comma 3**).

Orizzonte 2020 (Horizon 2020) è il programma quadro per la ricerca previsto dal regolamento (UE) n. [1291/2013](#), della durata di sette anni (2014-2020), nel quale sono integrati tutti i finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, dotato di un *budget* di quasi 80 miliardi di euro. La dotazione iniziale del programma era di 77,028 miliardi di euro, successivamente ridotta dal [Regolamento \(UE\) n. 1017/2015](#), che ha istituito il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS). Per approfondire il tema degli investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione si rinvia al seguente [link](#).

Il **programma** per l'ambiente e l'azione per il clima (**LIFE**), stabilito con il regolamento (UE) n. 1293/2013, per il periodo 2014-2020, persegue i seguenti obiettivi: a) contribuire al passaggio a un'economia efficiente in termini di risorse, con minori emissioni di carbonio e resiliente ai cambiamenti climatici, contribuire alla protezione e al miglioramento della qualità dell'ambiente e all'interruzione e all'inversione del processo di perdita di biodiversità, compresi il sostegno alla rete Natura 2000 e il contrasto al degrado degli ecosistemi; b) migliorare lo sviluppo, l'attuazione e l'applicazione della politica e della legislazione ambientale e climatica dell'Unione, e catalizzare e promuovere l'integrazione e la diffusione degli obiettivi ambientali e climatici nelle altre politiche dell'Unione e nella pratica nel settore pubblico e privato, anche attraverso l'aumento della loro capacità; c) sostenere maggiormente la governance ambientale e in materia di clima a tutti i livelli, compresa una maggiore partecipazione della società civile, delle ONG e degli attori locali; d) sostenere l'attuazione del Settimo programma d'azione per l'ambiente. Si ricorda che nel corso del 2019 presso il Parlamento europeo è stata approvata, in prima lettura, una [Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 17 aprile 2019](#) che istituisce un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE), per il periodo 2021-2027, che abroga il regolamento (UE) n. 1293/2013.

I soggetti privati possono altresì usufruire - per ciascun anno del triennio 2019-2021 - di un **credito d'imposta** nella misura del 30 per cento delle spese di investimento sostenute e documentate, fino a un importo massimo annuale di euro 50.000 per ciascun beneficiario, nel limite di quattro milioni di euro annui (**comma 4**).

Il **credito d'imposta** non concorre alla formazione del reddito, né della base imponibile dell'imposta regionale sulle attività produttive e non rileva ai fini del rapporto tra l'ammontare dei ricavi e altri proventi che concorrono a formare il reddito d'impresa, o che non vi concorrono in quanto esclusi, e l'ammontare complessivo di tutti i ricavi e proventi (articoli 61 e 109, comma 5, del testo unico delle imposte sui redditi, D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917). Tale credito, inoltre, è fruibile esclusivamente attraverso l'istituto della compensazione come definito dall'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 (**comma 5**).

Si ricorda che nel **D.L. 34 del 2019 (cd. decreto crescita)** l'**art. 26, commi 1-6-bis**, ha introdotto una disciplina agevolativa di sostegno a progetti di ricerca e sviluppo per la riconversione dei processi produttivi nell'ambito

dell'economia circolare. Nello specifico, la concessione di finanziamenti agevolati e contributi, a favore di imprese e centri di ricerca che soddisfano una serie di caratteristiche, è disposta in forma di finanziamento agevolato pari al 50 per cento delle spese e dei costi ammissibili e di contributo diretto fino al 20 per cento delle spese e dei costi ammissibili. Per la concessione delle agevolazioni, sono stanziati 140 milioni di euro, di cui 40 milioni per contributi diretti, a valere sulle disponibilità per il 2020 del Fondo Sviluppo e Coesione e 100 milioni per finanziamenti agevolati, a valere sulle risorse del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI) rimaste non utilizzate. Per approfondire si rinvia alla seguente [scheda](#).

Contratti pubblici per la sostenibilità ambientale e la riduzione della plastica (art. 3)

In primo luogo, l'**articolo 3** prevede l'obbligo - nei **contratti pubblici relativi alla ristorazione collettiva e alla fornitura di derrate alimentari**, con particolare riguardo al confezionamento degli alimenti e delle bevande per i servizi di ristorazione collettiva e di fornitura di derrate alimentari - per le pubbliche amministrazioni di inserire specifiche tecniche e clausole contrattuali, al fine di favorire, attraverso l'assegnazione di punteggi premianti, l'offerente che fornisce **contenitori e imballaggi realizzati con materiali biodegradabili o compostabili**, in sostituzione della plastica vergine o del polistirolo (**comma 1**).

L'attuazione di tali disposizioni viene effettuata nel rispetto degli articoli 34 e 144 del Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50) (**comma 1**) e con la modifica del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 25 luglio 2011, attraverso l'emanazione di un decreto del Ministro dell'ambiente, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge (**comma 2**).

Ai **servizi di ristorazione**, il **Codice dei contratti pubblici** (D.Lgs. 50/2016) dedica una specifica disciplina, contenuta nell'**art. 144**. In particolare, il comma 1 di tale articolo dispone che i servizi di ristorazione indicati nell'allegato IX (catering, fornitura pasti, ristorazione scolastica, servizi di mensa) sono aggiudicati secondo quanto disposto dall'articolo 95, comma 3, cioè sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo. L'art. 95, comma 3 dispone infatti che tale metodo di aggiudicazione deve essere sempre utilizzato per i "contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera", fatti salvi gli affidamenti diretti consentiti (dall'art. 36, comma 2, lettera a)) per importi inferiori a 40.000 euro.

In merito ai criteri previsti per l'OEPV, per l'attribuzione dei punteggi nelle gare di appalto, si applica la disciplina prevista per l'OEPV dall'art. 95, comma 2, del Codice, come anche evidenziato nelle [Linee guida ANAC n. 2 sulla OEPV](#).

Si sottolinea, in tale ambito, anche quanto indicato nell'[intervento dell'ANAC sul disegno di legge n. 2037](#) - "Disposizioni in materia di servizi di ristorazione collettiva", svolto presso la Commissione Agricoltura del Senato nella seduta del 15 febbraio 2017 e l'analisi contenuta reperibile al seguente [link](#).

Si ricorda, inoltre, che l'**art. 34** del Codice dei contratti pubblici dispone che le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione, attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei [criteri ambientali minimi](#) (CAM), adottati con un decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (vedi *infra*) e conformemente, in riferimento all'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari, anche a quanto specificamente previsto all'articolo 144.

Tali CAM sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara, per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Con il [D.M. Ambiente 25 luglio 2011](#) (pubblicato nella G.U. 21 settembre 2011, n. 220) sono stati quindi adottati i **CAM** da inserire nei bandi di gara della pubblica amministrazione per l'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari e serramenti esterni. I CAM relativi alla ristorazione collettiva e alla fornitura di derrate alimentari sono contenuti nell'[allegato 1](#) al citato decreto, in cui, in particolare, si specifica che l'imballaggio secondario e terziario deve essere costituito, se in carta o cartone per il 90% in peso da materiale riciclato, se in plastica, per almeno il 60% e che, nella prossima versione di tale documento, fatte salve diverse indicazioni previste dalla normativa sulla sicurezza alimentare e dalla normativa sui materiali a diretto contatto con gli alimenti, previo positivo riscontro di mercato, il requisito sul contenuto minimo di materiale riciclato sarà riferito anche all'imballaggio primario.

Si ricorda che l'**art. 218 del Codice dell'Ambiente** (D.Lgs. 152 del 2006) definisce:

- imballaggio per la vendita o imballaggio primario: imballaggio concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, un'unità di vendita per l'utente finale o per il consumatore;
- imballaggio multiplo o imballaggio secondario: imballaggio concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, il raggruppamento di un certo numero di unità di vendita, indipendentemente dal fatto che sia venduto come tale all'utente finale o al consumatore, o che serva soltanto a facilitare il rifornimento degli scaffali nel punto di vendita;
- imballaggio per il trasporto o imballaggio terziario: imballaggio concepito in modo da facilitare la manipolazione ed il trasporto di merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, di un certo numero di unità di vendita oppure di imballaggi multipli per evitare la loro manipolazione ed i danni connessi al trasporto, esclusi i container per i trasporti stradali, ferroviari marittimi ed aerei.

In secondo luogo, l'articolo 3, modificando il comma 6 dell'articolo 95 del Codice dei contratti pubblici, introduce un **nuovo criterio di valutazione per l'offerta economicamente più vantaggiosa**, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo. In sostanza, si prevede che, nella predisposizione dei documenti di gara, la stazione appaltante valuterà, in caso di OEPV, anche il **criterio della minore quantità**

di contenitori e di imballaggi a parità di prodotto contenuto, nonché le loro caratteristiche qualitative, con particolare riguardo all'**assenza di plastica e alla percentuale di materiale biodegradabile o compostabile** e di plastica riciclata certificata utilizzata (**comma 3**).

L'art. 95, comma 6, del Codice dei contratti pubblici stabilisce l'individuazione nei documenti di gara dei criteri di aggiudicazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto. In particolare, nel caso di aggiudicazione di una gara secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, sono elencati alcuni criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto.

Da ultimo, l'articolo 3 in esame **introduce il divieto** - a partire **dal 1° gennaio 2021** - per la pubblica amministrazione, di **stipulare contratti per l'acquisto di oggetti in plastica monouso**; ad un decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri della salute e dello sviluppo economico, è attribuito il compito di indicare le eventuali deroghe al predetto divieto (**comma 4**).

Si ricorda che nell'ambito delle condizioni di esecuzione (clausole contrattuali), riferite all'**affidamento del servizio di ristorazione**, previste nell'Allegato 1 del citato D.M. 25 luglio 2011, è stabilito l'obbligo per la ditta aggiudicataria di utilizzo, nella fase di somministrazione e consumo dei pasti, di posate, stoviglie e bicchieri riutilizzabili (in ceramica, vetro, metallo, etc.); solo per documentate esigenze tecniche è possibile il ricorso a **prodotti monouso**; in tal caso, qualora nel territorio comunale sia attiva la raccolta della frazione organica dei rifiuti, possono essere utilizzate posate, stoviglie e bicchieri biodegradabili e compostabili.

L'**art. 226-quater**, introdotto nel **Codice dell'Ambiente** dalla legge di bilancio del 2019 (L. 145/19, art. 1, comma 802), contiene norme finalizzate alla prevenzione della produzione di rifiuti derivanti da prodotti di **plastica monouso** e a favorirne la raccolta e il riciclaggio. A tal fine vengono invitati i produttori, su base volontaria e in via sperimentale dal 1° gennaio 2019 fino al 31 dicembre 2023, ad adottare una serie di iniziative (modelli di raccolta e riciclo, utilizzo di biopolimeri, elaborazione di standard qualitativi dei prodotti, sviluppo di tecnologie innovative, attività di informazione, ecc.). Lo stesso comma prevede l'istituzione, presso il Ministero dell'ambiente, di un fondo (con una dotazione di 100.000 euro, a decorrere dal 2019) destinato a finanziare attività di studio e verifica tecnica e monitoraggio da parte dei competenti istituti di ricerca. Per approfondire si rinvia alla seguente [scheda](#). Da ultimo nell'ambito del tema web "[Rifiuti e discariche](#)" è consultabile la ricognizione delle norme introdotte nella presente legislatura in materia di [plastica](#).

Cessazione della qualifica di rifiuto (art. 4)

L'**articolo 4** riscrive integralmente la disciplina relativa alla cessazione della qualifica di rifiuto (*end of waste*) contenuta nel testo dell'[art. 184-ter del D.Lgs. 152/2006](#) (Codice dell'ambiente).

Si fa notare che la proposta di legge in esame è stata presentata il 18 aprile 2019, e pertanto la riscrittura operata dall'articolo in esame non tiene conto delle modifiche e delle integrazioni successivamente apportate alla disciplina dell'*end of waste* dall'art. 1, comma 19, del D.L. 32/2019 e, in seguito, dall'[art. 14-bis del D.L. 101/2019](#). Tali modifiche e integrazioni contengono, nella sostanza, disposizioni analoghe a quelle recate dall'articolo in esame.

A titolo di esempio si fa notare come i criteri introdotti dalle lettere a)-e) del comma 2 dell'articolo in esame sono stati già inseriti dal comma 2 dell'art. 14-bis del D.L. 101/2019. Allo stesso modo, il registro nazionale degli impianti di recupero dei rifiuti in cui sono raccolte le autorizzazioni rilasciate con indicazioni di *end of waste* previsto dal comma 6 dell'articolo in esame corrisponde, nella sostanza, al "registro nazionale per la raccolta delle autorizzazioni rilasciate e delle procedure semplificate concluse ai sensi del presente articolo" previsto dal nuovo comma 3-*septies* del succitato art. 184-*ter*, anch'esso introdotto dall'art. 14-bis del D.L. 101/2019.

Ciò premesso, si valuti l'opportunità di coordinare l'articolo in esame con le modifiche legislative nel frattempo intervenute in materia di end of waste.

Per una sintesi dell'evoluzione normativa e dell'attività parlamentare in materia di cessazione della qualifica di rifiuto si rinvia al paragrafo "End of waste" della [scheda web "Rifiuti e discariche"](#).

Disposizioni finanziarie (art. 5)

L'**articolo 5** prevede:

- per il Fondo per il miglioramento e il riequilibrio territoriale dell'offerta impiantistica (previsto dall'art. 1, comma 11), per risorse pari a 150 milioni di euro per l'anno 2019 e a 300 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021, una corrispondente riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione – programmazione 2014-2020 di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147;
- per il Fondo per investimenti in ricerca e sviluppo nel settore dell'economia circolare (previsto dall'art. 2, comma 1), per risorse pari a 100 milioni di euro annui per il triennio 2019-2021, e per l'erogazione del credito di imposta per i privati (previsto dall'art. 2, comma 4), pari a 3 milioni di euro annui per il triennio 2019-2021, una corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2019-2021, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2019, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge in esame interviene su profili riconducibili alla materia **tutela dell'ambiente**, attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.