UTILITALIA
FEDERAZIONE UTILITIES
acqua | ambiente | energia

Atto Camera n. 3133
Conversione in legge del decreto-legge 8 ottobre 2026, n. 177, recante disposizioni urgenti per il rafforzamento delle istruttorie ambientali, la gestione dei problemi climatici, l'economia circolare e le bonifiche

M E M O R I A
U T I L I T A L I A

· 21 Ottobre 2026 ·

Utilitalia è la Federazione che riunisce oltre 400 aziende operanti nei servizi pubblici locali nei settori idrico, ambientale, dell'energia elettrica e del gas, rappresentandone e tutelandone gli interessi presso le istituzioni nazionali ed europee. Con riferimento ai servizi erogati dalle imprese associate, la copertura raggiunge circa l'86% della popolazione nazionale nel servizio idrico integrato, il 56% nei servizi ambientali, il 35% nel settore del gas e il 17% nel settore dell'energia elettrica.

1. Fondo per eventi imprevedibili

L'articolo 2 del decreto-legge istituisce, a decorrere dal 2027, un fondo di 11 milioni di euro annui per la gestione, da parte dei Comuni, di eventi imprevedibili, tra cui le crisi del ciclo dei rifiuti. Nella formulazione attuale la misura non è tuttavia in grado di incidere sulla crisi in corso della filiera delle plastiche: richiede l'adozione di un decreto attuativo, è riservata ai Comuni, prevede un limite di un milione di euro per singolo evento e finanzia i soli interventi di investimento, mentre i costi dell'emergenza (stoccaggi straordinari, trasporti, gestione delle frazioni prive di sbocco) sono in larga parte di parte corrente.

Per risultare efficace rispetto all'attuale crisi della filiera delle plastiche, la misura dovrebbe almeno:

1. incrementare la dotazione e anticiparla al 2026;
2. dimezzare i tempi di adozione del decreto attuativo;
3. elevare il limite finanziabile per singolo evento;
4. includere espressamente gli oneri relativi agli stoccaggi straordinari e i maggiori costi sostenuti per assicurare la continuità della raccolta differenziata dei rifiuti urbani, ivi compresi quelli riconosciuti agli impianti di selezione, trattamento e riciclo cui i rifiuti sono conferiti, ammettendo il finanziamento anche di spese correnti;
5. consentire che gli investimenti finanziabili siano realizzati anche per il tramite dei gestori del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani;
6. estendere l'accesso al fondo ai gestori del servizio idrico integrato, anche in caso di crisi idropotabili, consentendo ai Comuni di avvalersi del gestore per la realizzazione degli interventi, mediante accordi con l'ente di governo dell'ambito, e prevedendo che le risorse trasferite siano considerate, ai fini tariffari, contributi pubblici a fondo perduto;
7. ripartire la copertura tra il fondo speciale di parte corrente e quello di conto capitale, in coerenza con la natura delle spese finanziabili, prevedendo altresì che le risorse 2026 non impegnate restino disponibili nell'esercizio successivo.

Affinché, infine, il sostegno pubblico **non sostituisca la responsabilità economica dei produttori soggetti a responsabilità estesa del produttore** (EPR), appare opportuno prevedere che le risorse impegnate per fronteggiare l'inadempimento dei sistemi EPR costituiscano un'anticipazione, che il Ministero recupera dai sistemi medesimi e che è riassegnata al fondo. Si evita così di trasferire stabilmente sulla fiscalità generale o sulla tariffa costi che spettano ai produttori.

2. Semplificazioni per l'utilizzo del CSS-rifiuto

L'articolo 4, commi 2 e 3, del decreto-legge semplifica l'impiego, negli impianti esistenti, del CSS-combustibile, ossia del combustibile solido secondario che ha cessato la qualifica di rifiuto. La misura è condivisibile nell'impostazione, ma non incide in modo significativo sull'attuale crisi, poiché non riguarda gli scarti della selezione che non trovano sbocco e che si stanno accumulando negli impianti.

Si propone pertanto di estendere la semplificazione, in via temporanea (fino al 31 dicembre 2027) e limitatamente agli impianti già autorizzati al recupero energetico (R1), cementifici compresi, al CSS-rifiuto prodotto dagli scarti della selezione delle plastiche, mediante il mero aggiornamento del titolo abilitativo, anche ai fini dell'inserimento del codice EER 19.12.10. Restano fermi il divieto di incremento della capacità autorizzata, il rispetto dei valori limite di emissione e le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili. La medesima procedura dovrebbe valere per gli impianti già autorizzati alla produzione di CSS, ai fini dell'accettazione degli scarti della selezione (codici EER 19.12.04 e 19.12.12), nei limiti della capacità già autorizzata.

3. Certificazioni, controlli e sanzioni in materia di contenuto di plastica riciclata

L'articolo 4, comma 4, del decreto-legge introduce, per i produttori di bottiglie per bevande, obblighi di comunicazione relativi alla plastica riciclata acquistata e immessa sul mercato. Si tratta di un primo passo positivo, che accoglie una richiesta avanzata da Utilitalia al Tavolo del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) sulla crisi del riciclo delle plastiche; senza controlli e sanzioni, tuttavia, la misura resta un mero adempimento statistico.

L'obbligo di contenuto minimo di plastica riciclata sostiene la domanda di materie prime seconde solo se accompagnato da un efficace sistema di monitoraggio, controllo e sanzione. Si propone pertanto di:

1. riferire l'obiettivo di contenuto minimo a ciascun produttore, anziché alla media nazionale;
2. richiedere certificazioni dell'intera catena di fornitura, rilasciate da organismi accreditati, anche per i materiali provenienti da Paesi terzi;
3. prevedere controlli da parte del MASE, con il supporto dell'ISPRA e dell'Arma dei carabinieri;
4. introdurre sanzioni commisurate alle tonnellate di plastica riciclata mancanti e un regime più rigoroso per le comunicazioni omesse, incomplete o non veritiere.

L'effettiva applicazione della direttiva SUP è una misura immediata e a ridotto impatto sulla finanza pubblica: assicura una domanda certa di materiale riciclato e parità di condizioni tra gli operatori. I proventi delle sanzioni potrebbero essere destinati al fondo di cui all'articolo 2 del decreto-legge.

4. Ulteriori misure di contrasto alla crisi della filiera delle plastiche riciclate

La filiera italiana del riciclo della plastica attraversa una crisi senza precedenti: l'accumulo dei rifiuti negli impianti di selezione si sta propagando alla raccolta urbana, con il rischio concreto di un'interruzione della raccolta differenziata e di gravi conseguenze sul piano ambientale, del decoro urbano e della salute pubblica. Accanto agli interventi strutturali di medio periodo, sono necessarie

misure emergenziali volte a evitare il blocco della filiera e a tutelare Comuni e gestori. Il provvedimento in esame può costituire la sede per introdurle.

4.1. Ribadire il perimetro della responsabilità estesa del produttore

Si ritiene necessario intervenire sugli articoli 178-bis e 221 del D.lgs. n. 152/2006 al fine di ribadire il perimetro della responsabilità estesa del produttore (EPR). In particolare, occorre chiarire che la gestione del fine vita deve essere garantita dai sistemi EPR e che essa è volta ad assicurare che il recupero e lo smaltimento dei prodotti divenuti rifiuti avvengano secondo i criteri di priorità di cui all'articolo 179, come previsto in senso tecnico-giuridico in ambito europeo.

In Italia la responsabilità del produttore è stata finora esercitata in modo limitato quanto a filiera, tipologia di materiale e condizioni di mercato. La copertura dei costi non può tuttavia venire meno proprio nelle fasi di crisi, quando gli scarti aumentano e i ricavi si riducono: secondo una ricognizione presso le imprese associate, gli extra-costi sono compresi tra 350 e 450 euro per tonnellata. Occorre quindi una norma che estenda l'obbligo di copertura dei sistemi EPR all'intera filiera della raccolta differenziata, anche multimateriale, fino al destino finale del materiale, includendo gli scarti della selezione, il plasmix, gli stoccaggi straordinari e gli scarti degli impianti a valle. I costi sono determinati in modo trasparente, secondo criteri di efficienza e proporzionalità e al netto dei ricavi della vendita delle materie prime seconde, in coerenza con l'articolo 8-bis della direttiva 2008/98/CE.

4.2. Misure di salvaguardia per i Comuni e i gestori del servizio pubblico di raccolta in caso di mancato ritiro dei rifiuti di imballaggio

Si ritiene opportuno introdurre un articolo che tuteli i Comuni e i gestori del servizio pubblico di raccolta in caso di mancato ritiro da parte dei sistemi EPR, intervenendo su tre piani: a) la protezione dal commissariamento e dall'esercizio di poteri sostitutivi per chi adotta misure alternative documentate, per un periodo non superiore a centottanta giorni, nel rispetto della gerarchia dei rifiuti e previa comunicazione all'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), alla Regione e all'ente di governo dell'ambito; b) l'esclusione dell'addizionale di cui all'articolo 205, comma 3, del D.lgs. n. 152/2006; c) il ristoro dei costi aggiuntivi (stoccaggio, trasporto alternativo, smaltimento d'emergenza), posti a carico del sistema EPR inadempiente quale credito liquido ed esigibile, senza duplicazioni rispetto alle penali e al fondo di cui all'articolo 2, anche a favore dei gestori degli impianti di selezione, trattamento e riciclo.

4.3. Disciplina delle penali per il mancato ritiro dei rifiuti di imballaggio entro i termini previsti

Occorre rendere esigibile l'obbligo, in capo ai sistemi EPR, di ritiro dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico, già previsto dall'articolo 221 del D.lgs. n. 152/2006 ma privo di un efficace apparato sanzionatorio. Si propone di fissare in norma i principi che gli accordi con i sistemi EPR devono recepire e, in particolare, che:

1. le penali abbiano funzione risarcitoria e deterrente e siano liquidate direttamente al convenzionato;

2. l'importo delle penali copra almeno i costi aggiuntivi documentati, con un minimo di 40 euro per tonnellata per ogni settimana di ritardo[1];
3. le penali non siano subordinate all'andamento del mercato né a carenze impiantistiche imputabili al sistema EPR;
4. in caso di mancato adeguamento degli accordi entro centottanta giorni, si applichi direttamente la penale minima, previo accertamento dell'ARERA, cui è attribuita la relativa competenza, su istanza del convenzionato;
5. le somme percepite non si cumulino con altri ristori riconosciuti per i medesimi costi.

4.4. Misure in materia di raccolta differenziata

Il mancato ritiro da parte dei sistemi EPR non può tradursi in una penalizzazione dei Comuni e dei gestori che hanno correttamente organizzato la raccolta differenziata, anche in considerazione dell'addizionale prevista dall'articolo 205, comma 3, del D.lgs. n. 152/2006. Si propone pertanto di intervenire sul medesimo articolo 205, affinché i rifiuti di imballaggio raccolti in modo differenziato ma non ritirati per cause imputabili ai sistemi EPR continuino a essere computati nella percentuale di raccolta differenziata, per un periodo non superiore a centottanta giorni e sulla base di un'attestazione dell'ente di governo dell'ambito comunicata ad ARERA, alla Regione e al MASE, ma non nelle percentuali di riciclo. I costi aggiuntivi sono posti a carico del sistema EPR inadempiente.

4.5. Procedura straordinaria per garantire la continuità dei servizi di raccolta dei rifiuti urbani

Al fine di prevenire situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente, si propone di integrare l'articolo 191 del D.lgs. n. 152/2006 con una procedura straordinaria che, in presenza di un rischio concreto e documentato di interruzione o di grave compromissione dei servizi di raccolta dei rifiuti urbani, accertato dalla Regione entro termini brevi (dieci giorni per l'accertamento, dieci per le ordinanze e cinque per i pareri tecnici), consenta, per un periodo limitato e presso impianti già autorizzati:

1. di aumentare temporaneamente il quantitativo dei rifiuti da imballaggio stoccati negli impianti di trattamento rispetto ai limiti fissati nelle rispettive autorizzazioni;
2. di utilizzare temporaneamente, a determinate condizioni e per le medesime finalità di cui al punto 1, ulteriori aree nella disponibilità del gestore, anche se non autorizzate allo stoccaggio.

L'incremento, fino al 70 per cento dei quantitativi autorizzati, dovrebbe riguardare anche le frazioni in uscita dagli impianti di selezione, compresi gli scarti classificati con i codici EER 19.12.04 e 19.12.12 e il CSS in attesa di valorizzazione energetica, fermo restando il presupposto dell'impossibilità di provvedere altrimenti. I maggiori oneri sono posti a carico dei sistemi EPR, in coerenza con il principio per cui i costi di gestione dei rifiuti di imballaggio gravano sui produttori e non sulla tariffa del servizio pubblico.

[1] Somma che si ritiene più che proporzionata a fronte di extra-costi stimati dalle imprese del settore tra 350 e 450 euro per tonnellata.

5. Esclusione dall'obbligo di iscrizione all'Albo per le utenze non domestiche che conferiscono ai centri di raccolta

L'obbligo di iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali per le utenze non domestiche che conferiscono i propri rifiuti urbani ai centri di raccolta discende dall'interpretazione fornita dalla circolare dell'Albo n. 437 del 29 maggio 2015. Le successive modifiche normative (il D.lgs. n. 116/2020, che ha superato l'istituto dell'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani, e il DM n. 91 del 26 marzo 2026, che individua le utenze e i rifiuti ammessi ai centri di raccolta) hanno fatto venir meno i presupposti di tale interpretazione, ma non escludono letture estensive dell'articolo 212, comma 8.

Si rende pertanto necessario un intervento legislativo espresso, volto a introdurre, all'articolo 212, comma 19-bis, del D.lgs. n. 152/2006, un'esenzione specifica dall'iscrizione all'Albo per le utenze non domestiche che trasportano esclusivamente i propri rifiuti urbani ai centri di raccolta di cui all'articolo 183, comma 1, lettera mm).

Per tali utenze l'iscrizione costituisce un onere amministrativo ulteriore, che può limitare la fruibilità del servizio pubblico e disincentivare il conferimento diretto ai centri di raccolta, favorendo conferimenti impropri o il ricorso a servizi di ritiro a domicilio, con maggiori costi per la collettività.

La proposta è coerente con l'esenzione già prevista per le imprese agricole che conferiscono i propri rifiuti al circuito organizzato di raccolta; con l'articolo 193, comma 7, del D.lgs. n. 152/2006, che esclude l'obbligo di formulario per il conferimento dei rifiuti urbani ai centri di raccolta da parte del produttore iniziale; con l'articolo 26 della direttiva 2008/98/CE, che riferisce il registro a chi trasporta rifiuti «a titolo professionale», secondo l'interpretazione della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza del 9 giugno 2005, causa C-270/03); con le definizioni di cui all'articolo 183, comma 1, lettere o) e mm), che qualificano il centro di raccolta come fase della raccolta; e con la sentenza del Consiglio di Stato n. 609 del 17 febbraio 2004.

6. Terre e rocce da scavo nei cantieri puntuali sulle reti dei servizi pubblici

L'articolo 185-ter del D.lgs. n. 152/2006, introdotto dall'articolo 4, comma 1, lettera b), del decreto-legge, semplifica la gestione delle terre e rocce da scavo prodotte nei cantieri puntuali: entro il limite di 20 metri cubi e con riutilizzo nel sito di produzione non è richiesta la caratterizzazione ambientale preventiva. La norma non chiarisce se vi rientrino gli interventi sulle reti dei servizi pubblici (riparazioni, manutenzioni, allacciamenti), per loro natura localizzati e ripetitivi, spesso eseguiti nell'ambito di contratti o accordi quadro: la soglia potrebbe essere riferita all'insieme dei lavori anziché al singolo scavo. Si propone pertanto di chiarire che tali interventi rientrano nella definizione di cantiere puntuale e che il limite si applica a ciascun intervento tecnicamente autonomo e spazialmente distinto, fermo il divieto di frazionamento artificioso.

7. Ferro e manganese nelle acque sotterranee

Il decreto-legge elimina il ferro e il manganese dalle concentrazioni soglia di contaminazione per le acque sotterranee, in quanto parametri indicatori privi di effetto tossico. L'impostazione è condivisibile in via generale, ma non laddove la falda alimenta l'approvvigionamento idropotabile: in tali casi il gestore del servizio idrico integrato dovrebbe comunque abbattere quei valori, con un trasferimento dei costi dal responsabile della contaminazione alla tariffa, in contrasto con il principio

«chi inquina paga». Si propone di mantenere le soglie nelle aree di salvaguardia e nei corpi idrici sotterranei destinati al consumo umano, applicando i valori di fondo ove il superamento sia di origine naturale, e di rilevare i due parametri altrove come meri indicatori, senza che il loro superamento comporti di per sé l'obbligo di bonifica.

8. Bonifiche: il ruolo del gestore del servizio idrico integrato

Il decreto-legge accelera l'individuazione del responsabile della contaminazione (centocinquanta giorni), ma non prevede alcun ruolo per il gestore del servizio idrico integrato, spesso il primo a rilevare la contaminazione delle fonti di approvvigionamento idropotabile. Si propone di consentirgli di segnalarla e di partecipare al procedimento e di porre a carico del responsabile i costi da esso sostenuti (trattamenti straordinari, monitoraggio aggiuntivo, sostituzione o ripristino delle fonti), con riconoscimento in tariffa, secondo i criteri dell'ARERA, nelle more del recupero e successiva riduzione per le somme recuperate.

UTILITALIA

FEDERAZIONE UTILITIES

acqua | ambiente | energia

www.utilitalia.it

UTILITALIA I Piazza Cola di Rienzo 80/A I 00192 Roma