



Revisione del Codice dell'Ambiente

Contributo Confindustria

28 maggio 2024



Sommario

1. Premessa	3
2. Revisione del Codice dell’Ambiente	4
3. Il diritto penale dell’ambiente	6
4. Semplificazioni	8
4.1 CSS-combustibile	9
4.2 Fonti rinnovabili	11
4.3 Cisterne del settore industriale	14
5. Rafforzamento della capacità amministrativa	15
6. Tassa sui rifiuti – TARI	15
7. Obiettivi di recupero e riciclaggio	17
8. Parte II – Procedure per la VAS, per la VIA e per l’AIA	19
8.1 Titolo I – Principi generali	19
8.2 Titolo III – La Valutazione d’Impatto Ambientale	24
8.3 Allegati alla Parte Seconda	25
9. Parte III – Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall’inquinamento e di gestione delle risorse idriche	26
9.1 Sezione II – Tutela delle acque dall’inquinamento	26
10. Parte IV – Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati	27



10.1	Titolo I - Gestione dei rifiuti	27
10.2	Capo III – Servizio di gestione integrata dei rifiuti	30
10.3	Trasporto via mare dei rifiuti prodotti dalle navi	32
10.4	Responsabile tecnico Albo Gestori Ambientali	33
10.5	Capo IV - Autorizzazioni e iscrizioni	35
10.6	Titolo III – Gestione di particolari categorie di rifiuti	36
10.7	Titolo V – Bonifica di siti contaminati	38
11.	Materie prime strategiche per l'industria	42
12.	Recepimento nazionale delle normative europee	44

1. Premessa

Il Testo Unico Ambientale, ossia il decreto legislativo n. 152 del 2006 negli anni ha subito numerose e significative modifiche ed integrazioni. Non a caso sovente viene citato come «*d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i.*».

Ma non sempre a tale diffusa consapevolezza si accompagna altrettanta percezione delle effettive “*dimensioni*” della trasformazione che il TUA ha subito dal 3 aprile 2006 ad oggi.

Da un approfondimento svolto da Confindustria nel 2018, è emerso che, dagli originari 318 articoli, si era arrivati addirittura a 397, con 105 “*bis*”, “*ter*”, “*quater*” eccetera, a fronte di 26 articoli abrogati. Un incremento, quindi (ad oggi sicuramente aumentato), pari a circa il 25%, il che, però, in termini dimensionali, ha comportato un incremento dell’ordine del 60%. Si è passati, infatti, dalle circa 132.000 parole contenute nei 318 articoli originari alle oltre 210.000 degli allora attuali 397 articoli.

Inoltre, dall’approfondimento è emerso che, in dodici anni (2006-2018), sono state apportate al testo originario **mediamente 72 modifiche all’anno**.

Complessivamente, in dodici anni:

- dei 318 articoli originari ne sono stati abrogati 25;
- sono stati introdotti 104 nuovi articoli, più uno, poi abrogato (l’art. 181-*bis*, introdotto nel gennaio 2008, modificato nel novembre dello stesso anno ed abrogato a dicembre 2010);
- dei 397 articoli oggi in vigore, 267 hanno subito almeno una modifica e 49 ne hanno subite almeno 5 con punte che arrivano a 15;
- in totale le modifiche agli articoli vigenti sono state 762;
- considerando anche le abrogazioni di interi articoli e le introduzioni dei nuovi, nonché il caso particolare dell’art. 181-*bis*, le variazioni totali sono state 894.

Il tasso di variazione non è stato omogeneo per le varie tematiche, come agevolmente rilevabile dai dati disaggregati per le otto parti in cui è attualmente suddiviso il d.lgs. n. 152/2006 (alle originarie sei parti sono state aggiunte la parte V-*bis* e la parte VI-*bis*, e, con l’occasione, si annota la singolarità della parte V-*bis*, sia per il fatto di essere costituita da un solo articolo, l’art. 298-*bis* (*Disposizioni transitorie e finali*), sia perché detto articolo ha la stessa numerazione del successivo, ossia del “*diverso*” art. 298-*bis* (*Principi generali*) precedentemente introdotto come primo articolo della parte VI).

L’elevato tasso di instabilità normativa può essere interpretato e giustificato (e addirittura apprezzato) come sintomo di “*vitalità*” della legge mantenuta sempre “*aggiornata*” da un Legislatore attento e reattivo al rapido evolversi delle necessità e possibilità di tutela ambientale, trattandosi di una materia eminente tecnica e fortemente correlata al – e condizionata dal – progresso tecnologico e scientifico.

Facile è, però, rispondere che l'ipotizzata necessità di continuo aggiornamento “tecnologico” dovrebbe riguardare solo o quasi gli allegati (per l'appunto “tecnici”) al TUA, allegati che però non sono stati oggetto del “calcoli” sopra riportati.

E comunque il rapido evolversi delle conoscenze scientifiche non sembra assolutamente che possa giustificare la frequenza con cui si è intervenuti su parti di carattere prettamente normativo quali le “Disposizioni generali” e tutte quelle comunque destinate a fissare i principi, i ruoli e le responsabilità, l'assetto amministrativo e gestionale, gli obblighi ed i divieti, le procedure di controllo e di autorizzazione. Anzi, il fatto che proprio queste parti risultino quelle “statisticamente” più frequentemente modificate induce a ritenere che l'instabilità normativa, più che dalla necessità di aggiornamento, dipenda piuttosto da una sorta di “legiferazione per tentativi”.

Il Testo Unico Ambientale, quindi, ha attraversato una serie di cambiamenti significativi e continui dal momento della sua introduzione. Questo processo di modifica, pur riflettendo, come detto, un impegno legislativo volto a mantenere la normativa aggiornata in risposta alle evoluzioni tecniche e scientifiche, ha portato a un incremento sostanziale delle dimensioni del testo e a una complessità normativa crescente, tale da creare in alcuni casi incertezze per gli operatori.

Appare evidente, quindi, la necessità di una maggiore coerenza e stabilità normativa per garantire un quadro regolatorio chiaro e affidabile.

2. Revisione del Codice dell'Ambiente

Il Decreto interministeriale (Ministeri Ambiente e Sicurezza energetica e per le Riforme istituzionali e la semplificazione normativa) n. 36 del 25 gennaio 2024 ha previsto un **riordino della materia ambientale** per la recente modifica costituzionale con introduzione dell'ambiente tra i bene giuridicamente tutelati¹.

Nel decreto è definito il *metodo di lavoro*, con l'istituzione di una Commissione presso il Gabinetto del MASE (33 componenti anche esterni all'amministrazione) che si potrà avvalere di un gruppo di esperti (38 componenti anche esterni all'amministrazione). È stata inoltre *fissata la tempistica*: 30 settembre 2024 per lo schema di legge delega e 30 giugno 2025 per gli schemi di decreti legislativi.

A questo proposito, Confindustria ha già condiviso con il Ministero alcune proposte di principi e criteri direttivi su bioeconomia ed economia circolare, tra cui:

- ✓ favorire il miglioramento della sostenibilità ambientale, sociale ed economica del processo di produzione-distribuzione-consumo anche attraverso il rafforzamento della competitività delle filiere nazionali dell'economia circolare e della bioeconomia, a fronte del loro contributo alla decarbonizzazione, all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e alla

¹ Legge 11 febbraio 2022, n. 1

rigenerazione dei territori, nonché alla loro capacità di generare processi di simbiosi industriale tra diversi comparti economici;

- ✓ sviluppare e coordinare misure e interventi di incentivazione e disincentivazione, atti a promuovere lo sviluppo dell'economia circolare e della bioeconomia e a sostenere il mercato dei prodotti circolari e dei prodotti realizzati a partire da materie prime rinnovabili, e anche attraverso gli appalti pubblici verdi e strumenti economici, finanziari e fiscali dedicati;
- ✓ promuovere l'utilizzo di materie prime rinnovabili e di materie prime circolari in taluni prodotti ad uso agricolo e della distribuzione alimentare, privilegiando in particolare le soluzioni biodegradabili e compostabili o circolari, nonché favorire l'utilizzo degli altri prodotti e materie prime derivanti dalle attività di conversione della biomassa;
- ✓ agevolare l'utilizzo dei residui e dei rifiuti organici per la produzione di biogas, insieme a compost di qualità per la rigenerazione dei suoli, e di biocarburanti sostenibili, nonché l'utilizzo degli stream o dei volumi di rifiuti non riciclabili per produrre combustibili alternativi, in linea con gli obblighi previsti dalla legislazione europea e nazionale in materia di promozione dell'uso delle fonti rinnovabili;
- ✓ assicurare, nel rispetto della gerarchia dei rifiuti e del principio di prossimità territoriale, la complessiva autosufficienza gestionale del ciclo dei rifiuti a livello prima regionale e poi nazionale e il raggiungimento degli obiettivi di riduzione dello smaltimento in discarica; adottare azioni efficaci per prevenire la produzione dei rifiuti e ottimizzarne la gestione sotto il profilo quantitativo e qualitativo. Promuovere misure atte a migliorare l'ecodesign dei prodotti per facilitare il riuso e il riciclo; favorire l'utilizzo dei sottoprodotti, dei rifiuti e dei materiali riciclati, anche rinnovabili, nei processi produttivi; promuovere l'utilizzo di tutte le migliori tecnologie disponibili per massimizzare i volumi del materiale riciclato e la specializzazione tecnologica delle operazioni di riciclaggio e recupero energetico;
- ✓ promuovere la riduzione dei consumi e dei prelievi idrici e il riutilizzo delle acque attraverso lo sviluppo e la diffusione delle migliori tecnologie di trattamento volte alla piena valorizzazione della risorsa idrica in ottica circolare; promuovere processi di bonifica e recupero delle acque e di depurazione delle acque reflue al fine di massimizzarne il risultato e di favorire il riutilizzo delle acque trattate in ottica "*Fit for use*"; aggiornare e coordinare la disciplina normativa in materia al fine di garantire la rispondenza delle acque trattate ai requisiti di qualità previsti dal quadro normativo per gli usi specifici, massimizzando il contributo dell'economia circolare in un quadro di scarsità della risorsa idrica;
- ✓ sviluppare misure e interventi volti a perseguire un consumo netto di suolo pari a zero al 2050 e ad assicurare l'uso efficiente del suolo; minimizzare i nuovi interventi di copertura artificiale e promuovere, ove possibile, il riuso delle aree impermeabilizzate e delle aree industriali, la trasformazione e il riutilizzo degli asset, nonché la rigenerazione urbana, salvaguardando lo sviluppo delle attività che contribuiscono alla decarbonizzazione; promuovere l'aumento di superfici agricole, naturali e seminaturali, attraverso il ripristino

naturale e interventi di recupero, demolizione, de-impermeabilizzazione, rinaturalizzazione delle aree non urbanizzate per incrementare i servizi ecosistemici e il contributo alle strategie di adattamento ai cambiamenti climatici forniti dai suoli naturali; valorizzare, in ottica di economia circolare, i materiali derivanti da tali attività (es. terre recuperate, rottami e materiali da demolizione), in linea con quanto previsto nella Strategia Nazionale per l'Economia circolare;

- ✓ incentivare il ricorso a risorse finanziarie private per la bonifica e il riuso a fini produttivi dei siti contaminati, tenendo conto del principio “Chi inquina paga”; favorire le attività di sperimentazione e sviluppo di tecnologie innovative anche attraverso la semplificazione dei processi autorizzativi; confermare le differenti previsioni a seconda che le contaminazioni riguardino siti con attività produttive in esercizio ovvero siti dismessi e la definizione degli obiettivi di qualità ambientale attraverso la valutazione dei rischi sanitari e ambientali connessi agli usi previsti dei siti stessi; favorire la conclusione di accordi di programma tra i soggetti privati e le amministrazioni interessate per la gestione degli interventi di bonifica e messa in sicurezza;
- ✓ garantire elevati livelli di tutela dell'ambiente e di sostenibilità dello sviluppo, attraverso la piena e coerente attuazione delle direttive europee tutelando contestualmente la competitività dei sistemi territoriali e delle produzioni nazionali, viste le importanti implicazioni della disciplina ambientale sugli investimenti e sulle strategie del sistema economico;
- ✓ semplificare e razionalizzare le procedure autorizzative, assicurando obiettivi realistici e stabilità delle regole nel tempo a garanzia della certezza del diritto e della chiarezza interpretativa nel processo decisionale amministrativo, nonché del corretto svolgimento dei procedimenti autorizzativi.

Tutto ciò premesso, si riportano di seguito alcuni temi e proposte su cui Confindustria ritiene necessario lavorare nell'ambito della revisione del Codice dell'Ambiente.

3. Il diritto penale dell'ambiente

La legge n. 68 del 2015, recante **Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente**, ha rafforzato la tutela penale dell'ambiente (di seguito, anche legge n. 68), prevedendo una serie di delitti e reati ambientali in grado di migliorare le attività di contrasto dei fenomeni illeciti.

Confindustria ha fin da subito condiviso le finalità di tale intervento normativo che, attraverso l'introduzione dei c.d. ecoreati, ha inteso porre le basi per una tutela effettiva dell'ambiente, della salute e dell'economia.

In questo contesto, nel tempo si sono determinate alcune problematiche di natura interpretativa, che diversi soggetti istituzionali hanno cercato di superare, al fine di definire un quadro generale di maggiore chiarezza. In particolare, le Procure e il Sistema Nazionale di protezione dell'ambiente (SNPA), hanno fornito un importante contributo in termini di trasparenza, sia per gli aspetti

meramente operativi riconducibili a tale disciplina, sia di tipo interpretativo, in merito alle procedure di estinzione dei reati.

Ciononostante, permangono alcune criticità significative, che riteniamo debbano formare oggetto di una riflessione, nell'ottica di garantire un maggiore equilibrio tra l'imprescindibile e necessario contrasto ai fenomeni delittuosi di tipo ambientale e l'altrettanto necessario bilanciamento dei vari interessi in gioco.

Al riguardo, il mero ricorso all'inasprimento sanzionatorio non appare il mezzo più efficace anche con riferimento agli illeciti ambientali. Il pericolo, infatti, è di uno svilimento della sanzione penale (il cui stigma sociale rischia di non essere più avvertito) e - allo stesso tempo - di una potenziale paralisi dell'attività della magistratura requirente (destinataria di un numero sovradimensionato di notizie di reato).

Per questa ragione, diventa fondamentale valorizzare la prospettiva rimediabile, privilegiando **strumenti volti a favorire la riparazione del danno ambientale**. Un tale approccio, infatti, determinerebbe sia un immediato vantaggio per la collettività, sia un risparmio di risorse finanziarie per lo Stato, che potranno essere impiegate in attività di monitoraggio preventivo e di contrasto all'illegalità.

Infatti, pur riconoscendo, gli sforzi compiuti per l'omogenea applicazione della legge n. 68 e per la rimozione degli ostacoli interpretativi a essa collegati, con specifico riguardo al tema del ravvedimento operoso suggeriamo sia un rafforzamento dello strumento in presenza di illeciti colposi, sia la necessità di un coordinamento con le disposizioni presenti all'interno del Codice dell'Ambiente in materia di bonifiche.

In primo luogo, per le ipotesi delittuose di natura colposa appare opportuna l'introduzione di una causa di non punibilità in presenza del ripristino ambientale. Rispetto a queste condotte, infatti, i tradizionali strumenti di enforcement di tipo repressivo non hanno un effetto deterrente significativo.

La prospettiva rimediabile, da cui deriverebbe l'introduzione di una causa di non punibilità connessa al ripristino dello stato dei luoghi, determinerebbe, invece, immediati effetti di deflazione processuale e semplificazione. Verrebbe meno, ad esempio, la necessità di distinguere i casi di contravvenzione, per cui si può accedere alla procedura di regolarizzazione, dai casi di pericolo di inquinamento ambientale, per cui le condotte riparatorie rappresentano solo una circostanza attenuante.

È auspicabile, quindi, l'ampliamento del ricorso all'opzione riparatoria, intesa come alternativa virtuosa alla soluzione punitiva: l'interesse al ripristino dovrebbe diventare prevalente rispetto all'obiettivo "classico", anche di prevenzione generale, proprio della persecuzione del reato.

In secondo luogo, il **meccanismo premiale** previsto dalla legge n. 68 per le ipotesi di ravvedimento operoso (riduzione di pena dalla metà a due terzi), presenta vincoli temporali che non tengono conto della reale durata delle fasi autorizzative e realizzative delle attività di ripristino, disciplinate dal Codice dell'ambiente.

Infatti, secondo la disciplina del Codice dell'Ambiente, l'esecuzione delle attività di bonifica deve essere preceduta dall'espletamento di una serie di fasi amministrative imprescindibili, i cui tempi non appaiono compatibili con quelli, molto ristretti, richiesti per la realizzazione degli interventi ai fini dell'applicazione della riduzione di pena ("prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di

primo grado”, con eventuale sospensione del procedimento penale, “comunque non superiore a due anni e prorogabile per un periodo massimo di un ulteriore anno”).

L’accesso alla soluzione premiale potrebbe così risultare precluso, non solo nell’ipotesi in cui la realizzazione degli interventi dovesse protrarsi in ragione della loro complessità, ma anche ove il procedimento finalizzato all’approvazione del progetto di bonifica richiedesse un tempo maggiore rispetto alle indagini giudiziarie.

L’attuale disciplina rende, quindi, sostanzialmente inapplicabile il ravvedimento proprio a quelle realtà imprenditoriali che siano incorse in un incidente colposo nello svolgimento della propria attività e avviino prontamente il procedimento amministrativo per la realizzazione degli interventi.

Pertanto, appare opportuno eliminare tali limiti temporali, affidando al giudice il compito di definire, caso per caso, i tempi di sospensione del procedimento in relazione alla complessità delle fattispecie e alle reali tempistiche dei procedimenti e degli interventi, sulla base dei progetti approvati dall’autorità competente (tutti i progetti contengono il cronoprogramma dei tempi di realizzazione degli interventi. Sotto il profilo processuale, l’eventuale accertamento del reato è, in ogni caso, garantito dalla corrispondente sospensione del termine prescrizionale.

In sintesi, quindi, occorre rafforzare la prospettiva rimediale nell’ambito della disciplina dei reati ambientali, agendo almeno in due direzioni: *i)* introdurre una causa di non punibilità per gli illeciti colposi, in caso di ripristino ambientale; *ii)* operare un miglior coordinamento tra la premialità prevista nelle ipotesi di ravvedimento operoso e la disciplina delle bonifiche del Codice dell’ambiente, così da tener conto della complessità e durata delle fasi autorizzative e realizzative delle attività di ripristino.

4. Semplificazioni

Per quel che riguarda la semplificazione, vale la pena di ricordare che dal punto di vista delle imprese, è necessario semplificare e ridurre i vincoli normativi e amministrativi e rimuovere quegli aspetti confliggenti presenti nei diversi ambiti (economia circolare, legislazione in materia di rifiuti, di prodotti), al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e dell’ambiente, senza disincentivare le attività di recupero dei rifiuti o l’impiego dei sottoprodotti. Andrebbe quindi semplificata e razionalizzata una normativa che richiede oneri burocratici o adempimenti formali, a volte ingiustificati, che disincentivano l’impresa a sviluppare progetti di valorizzazione dei residui o di riduzione dei rifiuti prodotti.

Come noto, infatti, il **sottoprodotto** e l’**end of waste** rappresentano due importanti possibilità per realizzare la transizione verso una vera economia circolare. Tuttavia, permangono una serie di criticità per il loro effettivo funzionamento: in primis, le difficoltà della lettura normativa (si veda la questione della lettera d): *“l’ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l’oggetto soddisfa, per l’utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell’ambiente non porterà a impatti complessivi negativi sull’ambiente o la salute umana, a cui si affiancano le interpretazioni delle autorità competenti.* Seconda, e non ultima, la stringente interconnessione con la normativa REACH e CLP, che rappresenta un ulteriore ostacolo alla piena applicazione e utilizzo di questi materiali.

Pertanto, sarebbe auspicabile prevedere una regolamentazione più snella in materia, al fine di agevolare maggiormente le imprese. Attualmente, infatti, non è pensabile un'economia circolare senza avvalersi dell'utilizzo di sottoprodotti ed end of waste.

Con particolare riferimento al tema del c.d. **fresato d'asfalto**, con cui si intende generalmente *“il conglomerato bituminoso recuperato mediante fresatura degli strati del rivestimento stradale, che può essere utilizzato come materiale costituente per miscele bituminose prodotte in impianto a caldo”* (cfr. norma tecnica UNI EN 13108-8), si ritiene opportuno codificare la possibilità - in determinati casi e a date condizioni- di **riutilizzare in situ il materiale fresato come sottoprodotto**.

4.1 CSS-combustibile

Il combustibile solido secondario (CSS) è un combustibile solido ottenuto da rifiuti non pericolosi, utilizzato per il recupero di energia in impianti di incenerimento o co-incenerimento, rispondente alle specifiche e alla classificazione fornite dalla UNI EN 15359:2011, che viene classificato come rifiuto speciale non pericoloso. Il CSS, inoltre, viene classificato come combustibile convenzionale (Allegato X parte V del D.lgs. 152/06).

L'articolo 35 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n.108, contiene, ai commi 2 e 3, previsioni sul tema della modifica non sostanziale ai sensi del Testo Unico Ambientale per quanto riguarda l'utilizzo in co-combustione del Combustibile Solido Secondario (CSS) che ha cessato la propria qualifica di rifiuto – CSS-Combustibile. Pertanto, si propone di accorpate tali previsioni in un unico testo ambientale nell'ambito del lavoro della Commissione interministeriale. Allo scopo, e sempre in tale ambito, si propone di apportare all'articolo 35 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n.108, le seguenti modificazioni:

- a) al comma 2, primo periodo, le parole *“per coincenerimento dei rifiuti”* sono sostituite dalle seguenti: *“previsti nell'allegato 2 del Titolo III-bis della Parte Quarta del decreto legislativo n. 152 del 2006, incluse le deroghe ivi contemplate”*
- b) al comma 2, terzo periodo, dopo le parole *“di un titolo autorizzativo,”* sono inserite le seguenti *“in quanto difforme dalle condizioni stabilite al primo periodo del presente comma,”*
- c) al comma 3, primo periodo, le parole *“per coincenerimento dei rifiuti”* sono sostituite dalle seguenti *“previsti nell'allegato 2 del Titolo III-bis della Parte Quarta del decreto legislativo n. 152 del 2006, incluse le deroghe ivi contemplate”*
- d) al comma 3, terzo periodo, dopo le parole *“di un titolo autorizzativo,”* sono inserite le seguenti *“in quanto difforme dalle condizioni stabilite al primo periodo del presente comma,”*
- e) dopo il comma 3, è inserito il seguente:

“3-bis. Le comunicazioni di cui ai commi 2 e 3 sostituiscono ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituiscono, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comportano la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori.”

Tale proposta emendativa è volta a dettagliare le previsioni dei commi 2 e 3 dell'articolo 35 del decreto-legge 31 maggio 2021 n.77 c.d. "DL Semplificazioni/Governance" sull'utilizzo del CSS-Combustibile similmente a quanto avviene nel caso di utilizzo degli altri combustibili inclusi nell'Allegato X (Disciplina dei combustibili) alla Parte V del Codice dell'Ambiente.

Le modifiche proposte ribadiscono la non sostanzialità della modifica riguardante l'utilizzo del CSS-Combustibile in sostituzione dei combustibili tradizionali, in conformità con quanto previsto dall'Articolo 13 "Condizioni di utilizzo del CSS-Combustibile" del Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 22 del 14 febbraio 2013.

Le modifiche al primo e al terzo periodo dei commi 2 e 3 dell'art. 35 sono volte a chiarire che la sostituzione del combustibile tradizionale con il CSS-Combustibile e gli interventi impiantistici che si rendono necessari sono da considerarsi modifica non sostanziale. Le modifiche proposte intendono dettagliare i riferimenti normativi per individuare i limiti di emissione da applicare, ivi comprese le deroghe previste, come riportato dall'art. 13, comma 2, del d.m. 22/2013. È questo il caso, ad esempio, di TOC e SO₂, per i quali l'allegato 2 del Titolo III-bis della Parte Quarta del decreto legislativo n. 152 del 2006 prevede apposite deroghe rispetto ai valori limite di emissione nei casi in cui il coincenerimento di rifiuti non dia luogo a tali emissioni. Le modifiche proposte intendono inoltre chiarire i casi nei quali l'autorità competente può ritenere che i presupposti della disposizione non sono rispettati e che la modifica proposta sia sostanziale. Si tratta infatti di una precisazione con lo scopo di dare corretta attuazione alla previsione semplificatoria.

Il comma 3-*bis* intende snellire gli iter autorizzativi, anche con riferimento ai titoli edilizi per la realizzazione delle opere impiantistiche necessarie, quali impianti e sistemi per ricezione, stoccaggio, controllo e dosaggio del CSS-Combustibile, mutuando quanto già previsto per gli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti dall'art. 6, comma 14, e dall'art. 208, commi 6 e 7, del d.lgs. 152/2006, ovvero che l'approvazione dell'intervento da parte dell'autorità competente sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorre, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori.

L'utilizzo del CSS-Combustibile in cemenzeria non rappresenta una modifica sostanziale né ai fini autorizzativi, né della verifica di assoggettabilità a VIA (Valutazione di Impatto Ambientale) o della VIA stessa, in quanto comporta dei miglioramenti dei profili ambientali rispetto all'utilizzo di combustibili fossili. Il CSS-Combustibile è un combustibile di elevata qualità, di provenienza provinciale o regionale, per il quale sono mantenuti controlli analoghi a quelli previsti per il coincenerimento di rifiuti ai sensi dell'art. 13 del DM 22/2013.

Gli effetti della combustione del CSS e le sostanze che ne derivano sono, inoltre, perfettamente noti e determinati alla stregua di conoscenze scientifiche consolidate e dei numerosi dati emissivi di diversi impianti con o senza l'impiego di combustibili alternativi, che mostrano come non vi siano significative variazioni emissive e riscontrano anzi valori spesso migliorativi associati all'impiego dei CSS.

L'utilizzo di combustibili alternativi, fra cui il CSS-combustibile, è uno dei principali, nonché immediatamente disponibile, strumenti a disposizione dell'industria del cemento per ridurre, in tempi brevi e compatibili con gli obiettivi di decarbonizzazione fissati dalla UE, le proprie emissioni di CO₂,

grazie alla biomassa contenuta in tali combustibili (considerata *carbon neutral*). A tal proposito, si segnala che nel 2022 è stata evitata l'emissione di un totale di circa 344.000 tonnellate di CO₂ con un tasso di sostituzione del calore necessario con calore fornito da combustibili alternativi del 22,5% a fronte del 53% medio europeo.

Pur a emergenza energetica parzialmente rientrata, i costi di produzione rimangono alti a causa dei rincari comunque registrati su energia elettrica, combustibili fossili e diritti di emissione di CO₂.

Utilizzare combustibili alternativi come il CSS, una risorsa a km0, oltre agli evidenti vantaggi ambientali connessi, consentirebbe al settore del cemento di recuperare competitività in un momento in cui, tra costi dell'energia e investimenti già in atto e previsti per la decarbonizzazione, rischia la chiusura, con ricadute sul piano occupazionale.

Si rende, quindi, evidente il beneficio ambientale che conseguirebbe da un incremento di utilizzo di combustibili alternativi, primo tra tutti il CSS-Combustibile, che rappresenta la tipologia di materiale al momento più virtuosa, non solo perché deriva dal trattamento di rifiuti, ma anche per le sue stringenti caratteristiche chimico-fisiche.

4.2 Fonti rinnovabili

Lo sviluppo delle rinnovabili concorre agli obiettivi europei e nazionali di riduzione delle emissioni di CO₂ e di decarbonizzazione dell'economia.

A livello europeo, la Direttiva n. 2001/2018 UE (Direttiva RED II) impegna gli Stati membri a far sì che la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia dell'Unione nel 2030 sia almeno pari al 32 %. L'obiettivo è stato rivisto al rialzo con il piano Green Deal europeo ed il pacchetto "*Fit for 55*" (al 40 %) e dal piano REPower EU (almeno al 42,5 %, con il proposito di raggiungere il 45 per cento). La proposta di Direttiva RED III traduce in norme vincolanti i traguardi prospettati da quest'ultimo piano.

Lo scorso 30 giugno l'Italia ha trasmesso alla Commissione europea la proposta di aggiornamento del PNIEC, da adottarsi entro giugno 2024. L'obiettivo complessivo di copertura di consumi energetici da fonti rinnovabili è fissato al 40% al 2030, così ripartito: 65% nel settore elettrico, 37% nel settore termico, 31% nel settore dei trasporti. Inoltre, è stato stabilito un obiettivo di consumo di idrogeno da fonti rinnovabili del 42% negli usi industriali.

Uno dei fattori che favoriscono la crescita del contributo delle rinnovabili al fabbisogno elettrico è la definizione di una disciplina delle procedure autorizzative che garantisca, pur nel rispetto di valori di rilevanza costituzionale come il paesaggio, tempi celeri per l'ottenimento dei titoli necessari alla realizzazione di nuovi impianti da fonti rinnovabili o di potenziamento degli impianti esistenti.

Il PNRR - nell'ambito della Missione 2, Componente 2 "*Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile*" – recependo le indicazioni contenute all'art. 15 e 16 della Direttiva 2018/2021 UE e del piano REPowerEU, pone come obiettivo la semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti rinnovabili *onshore* e *offshore* (Riforma 1.1).

Il quadro normativo, già stratificato con la successione dei decreti legislativi di recepimento delle diverse direttive dell'UE approvate in materia - D.lgs.387/2023, D.lgs. 28/2011 e da ultimo con D.lgs.

199/2021 - è stato quindi oggetto negli ultimi anni di numerosi interventi legislativi (Decreti-legge n. 13/2023 e n. 34/2023) coerenti con l'obiettivo posto dal PNRR di semplificazione delle procedure autorizzative.

La complessità del quadro normativo è stata evidenziata anche dalla Commissione europea che, nella relazione per paese 2023 (COM (2023) 612 final), ha auspicato una razionalizzazione delle modifiche in un singolo testo normativo.

A tal proposito, è utile ricordare che l'articolo 26, comma 4 della legge n. 118/2022 (Legge sulla concorrenza 2021) delega il Governo a adottare Decreti legislativi di riordino e semplificazione della normativa in materia di fonti rinnovabili².

L'ultima raccomandazione 2024/1343 di Bruxelles su permitting, in ordine cronologico, prevede che i progetti Fer e le infrastrutture correlate devono beneficiare della più favorevole tra le procedure nazionali e che gli Stati membri dovrebbero garantire che tutti i progetti di sviluppo della rete godano dello status di massima importanza possibile e creare una procedura unica di domanda per l'intero iter.

Le norme di settore che disciplinano le procedure autorizzative per la realizzazione di impianti da fonti rinnovabili rinviano o comunque vanno interpretate in combinato disposto con le norme generali sul procedimento amministrativo di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241.

Vengono in particolare rilievo, infine, le norme in materia ambientale e paesaggistica che disciplinano i principali atti di assenso cui talvolta è subordinato il rilascio dell'autorizzazione o comunque la realizzazione dell'impianto da fonti elettriche rinnovabili. Si fa quindi riferimento alle norme ambientali di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 che disciplinano, in particolare, le procedure per la valutazione di impatto ambientale e al codice dei beni culturali e del paesaggio di

² I decreti legislativi saranno adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- ricognizione e riordino della normativa vigente in materia di fonti energetiche rinnovabili, al fine di conseguire una significativa riduzione e razionalizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari e di assicurare un maggior grado di certezza del diritto e di semplificazione dei procedimenti;
- coordinamento delle disposizioni legislative vigenti in materia di fonti energetiche rinnovabili, apportando le modificazioni necessarie a garantire o a migliorare la coerenza della normativa medesima;
- assicurare l'unicità, la contestualità, la completezza, la chiarezza e la semplicità della disciplina in materia di fonti energetiche rinnovabili concernente ciascuna attività o ciascun gruppo di attività;
- semplificazione dei procedimenti amministrativi, anche mediante la soppressione dei regimi autorizzatori, razionalizzazione e accelerazione dei procedimenti e previsione di termini certi per la conclusione dei procedimenti;
- aggiornamento delle procedure, prevedendo la più estesa e ottimale utilizzazione della digitalizzazione, anche nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa;
- adeguamento dei livelli di regolazione ai livelli minimi richiesti dalla normativa dell'Unione europea.

cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e, in particolare, alle norme sull'autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146.

È poi l'articolo 4, comma 2 del D.lgs. n. 28/2011, come modificato dal D.lgs. n. 199/2021, ad elencare i regimi di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti a fonti rinnovabili:

- comunicazione relativa alle attività in edilizia libera;
- dichiarazione di inizio lavori asseverata (DILA);
- procedura abilitativa semplificata (PAS);
- autorizzazione unica.

Come anticipato, la lentezza dei procedimenti autorizzativi rappresenta il principale ostacolo allo sviluppo del sistema in ottica di decarbonizzazione.

A tal proposito, si segnala l'esigenza di completare il quadro degli interventi di semplificazione già parzialmente adottati. In particolare, si auspica che le procedure connesse all'acquisizione dei titoli abilitativi alla costruzione e all'esercizio di impianti FER siano ulteriormente accelerate anche in sintonia con gli indirizzi della Commissione europea che prevede di concludere entro i due anni il procedimento per ottenere l'autorizzazione. È importante che tale percorso di semplificazione delle procedure di autorizzazione intervenga in particolare sulla certezza/perentorietà delle tempistiche previste, sulla digitalizzazione dei processi e sul rafforzamento delle strutture amministrative (Enti e realtà locali), nonché sulla responsabilizzazione delle Regioni al raggiungimento del target di rinnovabili al 2030, definendo Aree Idonee tutte quelle non soggette a vincoli a dicembre 2022, data ultima di attuazione del Decreto aree idonee secondo gli accordi presi dall'Italia con l'Europa (RED II e RED III).

Per semplificare, ordinare e uniformare in modo organico il frammentato quadro normativo delle autorizzazioni, si propone di elaborare un "Testo Unico" per le autorizzazioni degli impianti FER prevedendo di riportare in ambito nazionale l'intero procedimento di autorizzazione, a prescindere dalla potenza degli impianti.

Prevedere, inoltre, che le opere, gli impianti e le infrastrutture necessari alla realizzazione dei progetti strategici per la transizione energetica del Paese inclusi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e al raggiungimento degli obiettivi fissati dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), predisposto in attuazione del Regolamento (UE) 2018/1999, come individuati nell'Allegato I-bis, e le opere ad essi connesse costituiscono interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti.

Nel caso di cambi normativi (ad es. di cambiamento dei criteri delle aree idonee), è necessario introdurre sempre una clausola di salvaguardia in modo da garantire agli investitori la continuità delle regole per le progettualità in corso

One-stop-shop: è necessaria un'unica piattaforma per i procedimenti autorizzativi a carattere nazionale. A titolo esemplificativo la piattaforma della VIA e della AU NAZIONALI (inclusi ASSOGGETTABILITA' A VIA e PUA) dovrebbe essere unica, mentre oggi non è così. Analogamente prevedere un'unica piattaforma per i procedimenti autorizzativi REGIONALI e COMUNALI (PAUR, VIA+AU, ASSOGGETTABILITA' A VIA, AU, PAS, DILA). Prevedere la pubblicazione dei dati di monitoraggio dei procedimenti autorizzativi registrati sulle due piattaforme One-stop-shop

Laddove si adotti il meccanismo di silenzio assenso in cui non risulti pubblicato alcun parere o decreto, serve la pubblicazione sui bollettini regionali (vedi ad es. la PAS).

FER

Prevedere il testo unico per le FER+SDA che coordini i vari Dlgs (28/2011, 199/2021, 387/2003, 152/2006, 42/2022, etc.) e i vari DL degli ultimi 4 anni.

Prevedere per i progetti in Aree idonee l'esenzione della VIA; al più lasciando al proponente la facoltà di adottare il procedimento di ASSOGGETTABILITÀ A VIA

ACCUMULI

Se si aumenta la capacità (cioè, i MWh) si tratta di una variante non sostanziale in caso di 1) parità di occupazione di suolo, 2) di riduzione di occupazione di suolo, 3) di aumento del 20% di occupazione di suolo; altrimenti, si tratta di una variante sostanziale.

Se si aumenta la potenza (cioè, i MW) si tratta di una variante non sostanziale, anche perché il TICA già prevede un incremento percentuale della potenza ammesso per gli impianti di generazione per la connessione alla rete.

Prevedere il testo unico per le FER+SDA coordinato al DL 7/2002.

4.3 Cisterne del settore industriale

Confindustria ha lavorato con le imprese e associazioni del settore del lavaggio delle cisterne utilizzate in ambito industriale allo scopo di permettere alle imprese interessate di svolgere tutte le attività necessarie per rendere idonei i contenitori lavati al carico/utilizzo successivo.

Lo scopo degli impianti di lavaggio, infatti, è quello di ripristinare l'idoneità al carico della cisterna/contenitore e prepararlo al carico successivo. È perciò necessario riconoscere ufficialmente che l'operazione di svuotamento dei residui viene effettuata in qualità di produttore del rifiuto e che tale operazione non configura, in nessun caso, un trattamento di rifiuti prodotti da terzi (trasportatore). Ad oggi, con l'attuale normativa, all'impianto di lavaggio non è consentito semplicemente "scolare" il residuo all'interno della cisterna (perché ciò configurerebbe un trattamento rifiuti), ma è obbligato ad effettuare un'operazione a monte (pretrattamento a vapore, prelavaggio ecc.) affinché l'impianto di lavaggio possa assumere la qualifica di produttore del rifiuto.

I benefici di un chiarimento su questi aspetti non si tradurrebbero soltanto nella mera tranquillità per gli operanti del settore di svolgere la loro attività nel rispetto delle leggi vigenti, bensì consisterebbero, attraverso una corretta raccolta gestione e differenziazione dei residui, nella possibilità di trasformare i rifiuti in materia prima secondaria e/o consentirne una più corretta gestione (es. recupero degli oli alimentari da destinare alla produzione di lubrificanti e/o biodiesel oltre che alla termovalorizzazione). Di fatto, una regolamentazione volta ad una minore e più efficiente produzione dei rifiuti al fine di minimizzare l'impatto ambientale nelle operazioni di lavaggio.

Per tale ragione, si propone la seguente modifica normativa:

“I rifiuti provenienti dalle attività di lavaggio cisterne, compresi i residui di qualsiasi natura e quantità scolati e/o estratti prima del lavaggio dalle cisterne stradali /tank containers/silos/container silos / IBC e da qualsiasi altro tipo di contenitore che, per sua natura, sia riutilizzabile più volte si considerano prodotti dal soggetto che svolge l'attività di lavaggio, essendo tali operazioni parte integrante del processo di pulizia”.

5. Rafforzamento della capacità amministrativa

Come anticipato, lo sviluppo di investimenti nel campo della sostenibilità deve essere accompagnato anche da una necessaria semplificazione amministrativa. Troppo spesso, infatti, la burocrazia (cd. barriera non tecnologica) rappresenta un ostacolo per gli investimenti green; pertanto, un quadro normativo di riferimento chiaro e stabile assume valore centrale, al pari delle misure economiche.

Tuttavia, la sola semplificazione amministrativa non è sufficiente. È necessario anche un **rafforzamento della capacità amministrativa** e delle **strutture tecniche**. Investire sulle risorse per la Pubblica Amministrazione (PA), infatti, è essenziale per ottenere maggiore competenza e conoscenza delle tecnologie industriali.

Si propone, quindi, di prevedere accordi tra la PA e le Associazioni industriali, con l'obiettivo di offrire formazione alle risorse della PA e favorire un dialogo e uno scambio preventivo di informazioni e, quindi, formazione, tra le parti. In questo senso, il dialogo preventivo riveste un ruolo fondamentale. Un esempio virtuoso di questo approccio è rappresentato dall'istituto dell'**interpello ambientale**, introdotto dall'articolo 3 *septies* del D.lgs. 152/2006, tramite l'art. 27 del decreto-legge n. 77 del 31 maggio 2021.

L'interpello ambientale consente ad una serie di soggetti, tra cui le associazioni di categoria, di inoltrare al Ministero dell'Ambiente **istanze di ordine generale sull'applicazione della normativa statale in materia ambientale**; le risposte del Ministero costituiscono **criteri interpretativi per l'esercizio delle attività di competenza delle pubbliche amministrazioni in materia ambientale**. L'interpello prevede nei processi di autorizzazione ambientale, quindi, un dialogo tra le amministrazioni e le imprese; pertanto, è uno strumento che dovrebbe essere ulteriormente rafforzato.

6. Tassa sui rifiuti – TARI

Come noto, il Decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116 ha introdotto alcune importanti modifiche al Testo Unico dell'Ambiente, in attuazione della direttiva (UE) 2018/851 sui rifiuti e della direttiva (UE) 2018/852 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (cd. Disciplina Unionale).

Per effetto di tali modifiche, la Disciplina Unionale è arrivata a cristallizzare la separazione tra rifiuti urbani e rifiuti della produzione stabilendo l'esigenza primaria, a carico degli Stati membri, di escludere i rifiuti prodotti dalle attività industriali localizzate all'interno dell'Unione Europea dalla nozione di rifiuti urbani, nonché della soppressione del potere dei Comuni di assimilare i rifiuti speciali prodotti dalle attività industriali ai rifiuti urbani.

In generale, quindi, la modifica apportata in sede europea, ha, di fatto, introdotto nel quadro normativo nazionale il principio della **distinzione tra rifiuti urbani e rifiuti della produzione**.

Ciò ha trovato una definitiva conferma nei successivi chiarimenti forniti dalla circolare interpretativa n. 37259, emanata il 12.4.2021 dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (ex MITE), in condivisione col Ministero dell'Economia e delle Finanze, circa la totale esclusione dall'applicazione della TARI delle superfici dove avviene la lavorazione industriale, compresi i magazzini di materie prime, di merci e di prodotti finiti, sia con riferimento alla quota fissa che alla quota variabile.

Nel merito, la citata circolare ha fornito precisazioni rilevanti che fondano, in primo luogo, le loro argomentazioni su una corretta interpretazione delle norme europee: in sostanza, la circolare del 2021 ha definitivamente chiarito che **le superfici dove avvengono le lavorazioni industriali sono escluse dall'applicazione dei prelievi sui rifiuti e ciò vale anche per i magazzini di materie prime, di merci e di prodotti finiti, sia con riferimento alla quota fissa, che alla quota variabile.**

Anche le attività di stoccaggio e magazzinaggio, sia di materie prime che di prodotti finiti, sono, infatti, considerate fasi del processo produttivo, come tali suscettibili di produrre solo rifiuti speciali.

Ad oggi, si evidenzia la necessità di una **norma di interpretazione autentica in materia di TARI**, che ribadisca la non assoggettabilità alla tassa sui rifiuti, sia con riferimento alla quota fissa che a quella variabile, delle superfici ove avvengono le lavorazioni industriali, ivi comprese le aree dei magazzini di materie prime, di merci e di prodotti finiti, in quanto sulle stesse si formano, in via continuativa e prevalente, rifiuti speciali al cui smaltimento sono tenuti a provvedere i produttori tramite soggetti privati.

Tale intervento interpretativo si rende necessario alla luce di talune recenti ordinanze della Corte di Cassazione (si veda, tra le altre, Cassazione nn. 13445/2024, 28730/2023, 31649/2023, 25564/2023, 23137/2023, 36426/2022) nelle quali è stato affermato che la "quota fissa" della TARI sia dovuta per intero, sulla base del mero presupposto del possesso o detenzione di superfici nel territorio comunale e che la stessa *"non è parametrata alla quantità dei rifiuti gestiti dal servizio pubblico e ai costi di erogazione del servizio, ma è destinata per legge alla copertura dei costi di investimento ai quali debbono partecipare tutti i possessori di locali all'interno del territorio comunale"*.

Tali sentenze affermano che la TARI ha natura di imposta destinata a colpire gli immobili produttivi delle attività industriali, a prescindere dall'utilizzo concreto del servizio comunale di raccolta dei rifiuti urbani da parte di tali soggetti, andandosi così a sovrapporre sia all'imposta municipale propria (IMU), sia al contributo ambientale che le imprese versano al CONAI per finanziare, attraverso accordi con i Comuni, la raccolta ed il riciclo dei rifiuti da imballaggio.

Questa "triplice" imposizione sulle attività industriali è in contrasto con i principi del federalismo fiscale, essendo stata la TARI istituita come tassa proprio per responsabilizzare gli amministratori locali.

Come precisato dalla disciplina istitutiva del tributo (art. 1, commi 639 e 642 della Legge 27 dicembre 2013, n. 147), infatti, la TARI è *"una tassa destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e*

smaltimento dei rifiuti urbani, a carico dell'utilizzatore [...] dovuta da chiunque possieda o detenga qualsiasi titolo locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani". Il comma 649 dispone che "... nella determinazione della superficie assoggettabile alla TARI non si tiene conto di quella parte di essa ove si formano, in via continuativa e prevalente, rifiuti speciali, al cui smaltimento sono tenuti a provvedere a proprie spese i relativi produttori, a condizione che ne dimostrino l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente".

Ciò trova conferma nella risoluzione n. 2/DF del 9 dicembre 2014 del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze e nella sentenza del Consiglio di Stato (Sentenza n. 6266 del 27 giugno 2023), in cui è stato definitivamente chiarito che le aree o i locali destinati specificatamente alla produzione e all'attività di lavorazione industriale sono generative di rifiuti speciali e, come tali, sottratte al prelievo della TARI.

L'addebito di una quota significativa dei costi del servizio comunale di raccolta dei rifiuti urbani in capo ad un soggetto che non produce tali rifiuti sarebbe in contrasto, altresì, con il principio comunitario "chi inquina paga" sancito dall'articolo 91, comma 2 del TFUE e recentemente confermato con le Direttive UE n. 2018/851 sui rifiuti e n. 2018/852 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (recepite con il DLGS 3 settembre 2020, n. 116).

La corretta interpretazione di tale principio è stata ribadita dalle Amministrazioni coinvolte (Ministero dell'Ambiente e della Sostenibilità Economica e Ministero dell'Economia e delle Finanze) nella circolare interpretativa n. 37259, emanata il 12 aprile 2021, in cui si chiarisce che le superfici dove avvengono le lavorazioni industriali sono escluse dall'applicazione dei prelievi sui rifiuti e ciò vale anche per i magazzini di materie prime, di merci e di prodotti finiti, sia con riferimento alla quota fissa che alla quota variabile.

La norma interpretativa ha, pertanto, l'obiettivo di confermare tale principio ripristinando così la certezza del diritto ed evitando il proliferare di inevitabili contenziosi evitando di penalizzare le attività industriali localizzate in Italia rispetto ad altri Paesi europei dove i prelievi locali per il finanziamento della raccolta dei rifiuti urbani non si applicano a tali soggetti, produttori di rifiuti speciali.

7. Obiettivi di recupero e riciclaggio

Il D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 213, recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116, di attuazione della direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, all'articolo 6 (Modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - Parte IV Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati - Titolo II Gestione degli imballaggi), comma 3, riporta le modifiche apportate all'art. 220 (Obiettivi di recupero e riciclaggio) del D.lgs. 152/2006. In particolare:

3. All'art. 220, comma 2, D.lgs. n. 152/2006, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo periodo, le parole "possono essere" sono sostituite dalla seguente: "sono",

b) il terzo periodo è sostituito dal seguente: "I rifiuti di imballaggio esportati fuori dell'Unione sono considerati ai fini del conseguimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio di cui all'allegato E

soltanto se i requisiti di cui al presente comma sono soddisfatti e se, in conformità al regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, l'esportatore può provare che la spedizione di rifiuti sia conforme agli obblighi di tale regolamento e il trattamento dei rifiuti di imballaggio al di fuori dell'Unione ha avuto luogo in condizioni sostanzialmente equivalenti agli obblighi previsti al riguardo dalla legislazione europea.”;

c) il quarto periodo è soppresso.

Il comma 3 stabilisce, quindi, che le comunicazioni che i soggetti operanti nel settore degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggi sono tenuti a inviare annualmente alla Sezione nazionale del Catasto dei rifiuti comunicazioni “sono” presentate, e non più “possono essere” presentate.

Con questa modifica, i rifiuti di imballaggio esportati fuori dell'Unione Europea sono considerati ai fini del conseguimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio previsti dalla normativa, purché siano soddisfatti i requisiti previsti dal citato comma 2 e se l'esportatore può provare che la spedizione di rifiuti sia conforme agli obblighi del Reg. 1013/2006/Ce, e il trattamento dei rifiuti di imballaggio al di fuori dell'Unione ha avuto luogo in condizioni sostanzialmente equivalenti.

A questo proposito, si evidenzia che il nuovo **Regolamento n. 1157/2024 relativo alle spedizioni di rifiuti** disciplina le nuove procedure e i regimi di controllo per le spedizioni di rifiuti in funzione dell'origine, della destinazione e dell'itinerario di spedizione, del tipo di rifiuti e del tipo di trattamento da applicare ai rifiuti nel luogo di destinazione. Con 86 articoli, 11 allegati e diverse tabelle, il Regolamento stabilisce il nuovo quadro giuridico per il movimento transfrontaliero dei rifiuti che partono e arrivano in Europa. Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE del 30 aprile 2024, il nuovo Regolamento entrerà in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella GU e si applicherà a decorrere dal **21 maggio 2026**.

In questo ambito è fondamentale la nozione di **rifiuto**.

Solo all'art. 29 (Questioni relative alla classificazione) il Regolamento disciplina le questioni relative alla classificazione dei materiali. In tale articolo, si cita l'End of Waste (EoW), il sottoprodotto e si tratta una questione già affrontata nell'art. 28 (Disaccordo in merito alla classificazione dei rifiuti) del Regolamento n. 1013/2006, ancora in vigore.

Particolarmente significativo è il comma 2 dell'art. 29, poiché stabilisce che, in caso di disaccordo tra Autorità competenti di spedizione e destinazione, il rifiuto viene trattato come rifiuto ai fini della spedizione. Ciò fatto salvo il diritto del Paese di destinazione di trattare i materiali, dopo il loro arrivo, conformemente alla legislazione nazionale, purché tale legislazione sia conforme al diritto dell'Unione o internazionale.

Tale principio, già previsto dall'art. 28 citato (Disaccordo in merito alla classificazione dei rifiuti), dovrà essere reinterpretato nel contesto di un regolamento e di un quadro normativo diverso e più attento all'istituto del sottoprodotto, ad esempio.

Se l'esportazione di rifiuti dall'Unione destinati allo smaltimento sarà vietata, negli altri casi (in caso di spedizione per il recupero e il riciclo) il notificatore o la persona che organizza la spedizione esporta rifiuti dall'Unione soltanto, dovrà dimostrare che gli impianti che li riceveranno nel Paese di destinazione li gestiranno in modo ecologicamente corretto. Questo è previsto dagli articoli 39 (Divieto di esportazione di rifiuti pericolosi e di altri rifiuti), 40 (Divieto di esportazione di rifiuti non

pericolosi) e 41 (Elenco dei paesi verso i quali sono autorizzate le esportazioni dall'Unione di rifiuti non pericolosi destinati al recupero).

Al fine di soddisfare tale obbligo, il notificatore o la persona che organizza la spedizione e che intende esportare rifiuti dall'Unione, deve assicurarsi che gli impianti che li gestiranno nel Paese di destinazione sono stati sottoposti a un audit.

L'audit dovrà essere effettuato da un terzo, che è indipendente dal notificatore o dalla persona che organizza la spedizione, nonché dall'impianto sottoposto ad audit, e che possiede qualifiche adeguate in materia di audit e trattamento dei rifiuti.

Nei casi di esportazione dall'Unione, gli Stati membri dovranno adottare tutte le misure necessarie per assicurare che le persone fisiche e giuridiche soggette alla loro giurisdizione nazionale non esportino rifiuti qualora i rifiuti esportati non siano gestiti in modo ecologicamente corretto.

Tutto ciò premesso, si riportano di seguito alcune possibili linee d'azione. L'applicazione delle norme sull'export dei rifiuti extra UE "restituisce" al manifatturiero italiano un più corretto quadro competitivo a concorrenti esteri che si trovano avvantaggiati da condizioni di contesto (costi energetici più bassi, standard ambientali e sociali diversi). L' EoW, che può semplificare i movimenti, ad esempio, della carta da riciclare o dei rottami metallici, può trovare il suo ambito di applicazione in Italia e in Europa, ma non nei movimenti extra UE. Peraltro, l'ordinamento italiano vigente ci offre altri spunti, per certi versi inaspettati. Ad esempio, l'art. 198 bis (che riguarda il Piano Nazionale di Gestione dei Rifiuti), comma 3 lett g) del Dlgs 152/2006 (Tu Ambientale) fa riferimento all'individuazione di flussi omogenei di rifiuti funzionali e strategici per l'economia circolare e di misure che ne possano promuovere ulteriormente il loro riciclo."

Pertanto, le possibili linee di azioni potrebbero essere:

- Le nuove disposizioni si andranno ad applicare dal 2026: fino ad allora, rimangono applicabili le norme vigenti. A questo proposito, non va dimenticato il lato comunicativo della questione;
- in ambito extra UE, deve essere applicato il concetto di rifiuto e le norme che verificano (già oggi) l'effettivo riciclo e il rispetto dei requisiti di sostenibilità. Il rispetto di tali requisiti rende possibile l'accreditamento in termini di obiettivi di riciclo;
- per quanto riguarda la carta da riciclare o i rottami metallici, ad esempio, sia essa EoW o rifiuto, devono essere considerati riciclati solo al momento del "reprocessing" in cartiera o della fusione in acciaieria (in UE o in un altro impianto industriale extra UE). Ciò implica la necessità di introdurre e disciplinare la tracciabilità fino a destinazione finale, anche per monitorare quei flussi funzionali e strategici all'economia circolare italiana ed europea.

8. Parte II – Procedure per la VAS, per la VIA e per l'AIA

8.1 Titolo I – Principi generali

Si riportano di seguito alcune osservazioni in merito alla procedura ambientale relativa alle varianti da apportare ai progetti approvati e già assentiti sotto il profilo ambientale (ad esito di una

valutazione di Impatto Ambientale o verifica di assoggettabilità a VIA), sia nel corso dello sviluppo della progettazione, sia in fase di realizzazione delle opere.

A questo proposito, si ritiene che l'attuale disciplina contenuta nell'art. 6 comma 9 e 9-*bis* del d.lgs. 152/2006 in materia di verifica preliminare sulle varianti da apportare ai progetti approvati a seguito di specifica procedura ambientale, non risponda adeguatamente alla necessità di prevedere un procedimento semplificato di valutazione ambientale in tutti i casi in cui emerga la necessità di apportare delle modifiche a progetti già assentiti.

L'art. 6, c.9-*bis*, del D.lgs. 152/2006 prevede, infatti, che il procedimento di valutazione preliminare possa essere avviato per approvare le varianti a progetti già autorizzati sotto il profilo ambientale *“legate a modifiche, estensioni e adeguamenti tecnici non sostanziali che non comportino impatti ambientali significativi e negativi”*, facendo emergere una duplice criticità.

In primo luogo, il procedimento in argomento è incentrato sul progetto di variante ed è volto a valutare in sé l'assenza di impatto significativo e negativo della variante senza considerare, nel suo complesso, l'opera già assentita nella quale la variante si colloca. Mutuando quanto già previsto dall'art. 169 del d.lgs. 163/2006 per le infrastrutture strategiche di legge obiettivo (che ha avuto una positiva applicazione nella prassi) occorrerebbe prevedere che, ove sia necessario apportare una variante a un progetto già assentito, l'autorità competente operi una valutazione di *“sostanzialità”* della variante rispetto all'opera che è stata già oggetto di specifica procedura ambientale.

In secondo luogo, le disposizioni attualmente in vigore non specificano che la valutazione preliminare sulle varianti da apportare a progetti già autorizzati sia condotta dalla stessa Commissione VIA-VAS/Commissione PNRR-PNIEC che ha rilasciato il provvedimento di compatibilità ambientale del progetto.

Al fine di evitare aggravamenti procedurali, si propone, quindi, di introdurre una disciplina che preveda quanto segue: ove occorra apportare delle varianti non sostanziali a progetti già approvati, il proponente informa il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica per la conseguente istruttoria da parte della commissione che ha esaminato il progetto approvato, nonché il Ministero della Cultura, ove le opere del progetto approvato siano state sottoposte a valutazione di impatto ambientale e ad autorizzazione paesaggistica. Nel termine di 45 giorni i predetti soggetti possono opporsi rispetto alla qualificazione di non sostanzialità della variante operata dal proponente, con la conseguente sottoposizione della stessa alle procedure previste dal Codice dell'Ambiente. Decorso il predetto termine senza che gli organi competenti si siano opposti, si intende acquisita la positiva valutazione degli organi competenti in ordine alla non sostanzialità della variante, tale da non richiedere l'avvio di un iter ambientale.

Inoltre, si ritiene necessario valorizzare l'istruttoria operata dalla Commissione VIA e dagli uffici VIA garantendo una maggiore efficienza e focus rispetto agli specifici elementi progettuali. Questo consentirà di ridurre l'onere documentale e burocratico ed efficientare il lavoro degli organi preposti a VIA/AIA, garantendo che l'analisi parta dalle caratteristiche dei progetti anziché dalle caratteristiche del territorio. Occorre, infatti, evitare che la VIA/AIA portino ad una moltiplicazione di monitoraggi e studi ricognitivi del territorio operata alla luce dei vincoli esistenti in una data area geografica, anche se non rilevanti rispetto alle caratteristiche tecniche delle opere oggetto di valutazione (ad esempio, distinguendo gli aspetti da approfondire in caso di infrastrutture aeree o

interrate). Questo porterebbe la AIA e la VIA ad essere analisi del progetto e delle sue ricadute sul territorio, anziché uno screening del territorio e poi del progetto che vi si inserisce.

In linea con gli obiettivi della strategia nazionale, ciò avrà ricadute positive in termini di maggior efficienza del permitting e tempi più brevi per i progetti.

Ciò premesso, coerentemente con la normativa europea in materia e dando seguito al principio generale di pertinenza, all'**articolo 7-bis**, comma 1, dopo le parole "*La verifica di assoggettabilità a VIA e la VIA vengono effettuate ai diversi livelli istituzionali, tenendo conto dell'esigenza di razionalizzare i procedimenti ed evitare duplicazioni nelle valutazioni*", si propone di inserire:

"Le valutazioni prendono a riferimento le specifiche caratteristiche tecniche dei progetti, evidenziate nell'istanza, per individuare i fattori pertinenti per l'analisi dei potenziali impatti ambientali".

Ancora, si propone di individuare dei criteri di esame da parte delle due Commissioni (VIA-VAS e PNRR-PNIEC) che consentano la valutazione prioritaria da parte di queste dei progetti che hanno una più elevata possibilità di essere realizzati. Il criterio attualmente previsto, basato semplicemente sulla dimensione del progetto (potenza installata o trasportata), infatti, non risulta, in base anche alle evidenze dei lavori delle Commissioni, quello più idoneo per consentire una valutazione prioritaria dei progetti effettivamente realizzabili, al contempo necessari per traguardare gli ambiziosi obiettivi previsti dal Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC).

Per tale ragione, all'**articolo 8** (*Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale - VIA e VAS*), al comma 1, quinto periodo, dopo le parole: "*hanno in ogni caso priorità*", si propone di eliminare: "*in ordine decrescente, i progetti che hanno maggior valore di potenza installata o trasportata prevista,*" e di sostituirle con il seguente periodo: "*i progetti presentati da operatori industriali la cui affidabilità risulti comprovata sulla base di criteri oggettivi quali ad esempio la capacità installata degli impianti rinnovabili di cui sono proprietari, la solidità finanziaria, la disponibilità di risorse da dedicare alla realizzazione delle iniziative, i progetti relativi ad interventi di ricostruzione integrale o comunque realizzati su aree idonee di cui all'art.20 comma 8 del decreto legislativo 8 novembre 2021 n.199*".

La proposta si inserisce all'interno delle previsioni del **Regolamento UE 2022/2577** del Consiglio dell'Unione Europea, che aveva la finalità di adottare misure urgenti volte al superamento della crisi energetica aggravatasi per effetto dei conflitti bellici recentemente insorti.

Tale Regolamento, direttamente applicabile negli Stati Membri, aveva una validità di 18 mesi dall'entrata in vigore del Regolamento stesso (sino, quindi, al giugno 2024). Validità che è stata recentemente prorogata fino al giugno 2025 da un nuovo Regolamento (UE 2024/223/UE).

Le misure adottate con tale Regolamento sono state espressamente individuate (si veda, al riguardo, il quarto considerando), "*in funzione della loro natura e del loro potenziale di contribuire a risolvere l'emergenza energetica a breve termine*" e hanno l'obiettivo di "*razionalizzare la procedura autorizzativa applicabile ai progetti di energia rinnovabile, (...) imprimendo un'accelerazione positiva alla diffusione delle energie rinnovabili nel breve termine*".

Il Regolamento prevede, inoltre, un particolare *favor* per i progetti relativi ad interventi di integrale ricostruzione (cd. *repowering*) e quelli realizzati in aree idonee. L'art. 5, primo paragrafo, stabilisce infatti che "*Se la revisione della potenza determina un aumento della capacità, la procedura autorizzativa per la revisione della potenza degli impianti, comprese le autorizzazioni*

all'ammodernamento delle opere necessarie per la loro connessione alla rete, non è superiore a sei mesi, comprese le valutazioni di impatto ambientale necessarie a norma della legislazione pertinente”, mentre l'art.6 stabilisce che “gli Stati membri possono esentare i progetti di energia rinnovabile, nonché i progetti di stoccaggio dell'energia e i progetti di rete elettrica necessari per integrare l'energia rinnovabile nel sistema elettrico dalla valutazione dell'impatto ambientale di cui all'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2011/92/UE e dalle valutazioni di protezione delle specie di cui all'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 92/43/CEE e all'articolo 5 della direttiva 2009/147/CE, a condizione che il progetto sia ubicato in una zona dedicata alle energie rinnovabili o alla rete per la relativa infrastruttura di rete necessaria a integrare l'energia rinnovabile nel sistema elettrico, se gli Stati membri hanno stabilito zone dedicate alle energie rinnovabili o alla rete, e che la zona sia stata oggetto di una valutazione ambientale strategica ai sensi della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.”

In merito alla procedura di **Valutazione di Impatto Ambientale**, l'istituzione della Commissione PNRR-PNIEC di cui all'art. 8 comma 2-*bis* del d.lgs. 152/2006 per la valutazione dell'impatto ambientale dei progetti rientranti nel PNRR e per i progetti di Allegato IV (in PNRR e non), ha avuto risvolti positivi sul completamento delle procedure in una tempistica maggiormente aderente al dettato normativo. Tuttavia, non si assiste alla stessa aderenza ai termini perentori fissati dal Codice dell'Ambiente quando l'istruttoria della valutazione di impatto ambientale è condotta dalla Commissione VIA-VAS.

Sui ritardi della conclusione del procedimento di VIA spesso influisce anche il rallentamento causato dal concerto con il Ministero della Cultura (MIC), il cui coinvolgimento nel procedimento di VIA, in termini di tempi per le richieste di integrazione sulla documentazione presentata ed espressione del parere di competenza, non viene opportunamente disciplinato nel Codice dell'Ambiente.

Pertanto, al fine di velocizzare il procedimento di conclusione dell'iter si propone di introdurre per i procedimenti di competenza della Commissione VIA-VAS gli stessi meccanismi acceleratori previsti per la procedura condotta dalla Commissione PNRR/PNIEC, ad esempio prevedendo il rimborso della metà del contributo istruttorio pagato dal proponente in caso di mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento (ex art. 25 comma 2-*ter* del d.lgs. 152/2006).

Sempre in ottica di velocizzazione del procedimento, inoltre, si auspica un miglior coordinamento tra l'istruttoria condotta dalla Commissione VIA_VAS/Commissione PNRR-PNIEC e la partecipazione del MIC, assegnando gli stessi termini.

Inoltre, in tema di VIA e, in particolare, in relazione al **procedimento di verifica di ottemperanza** attualmente disciplinato dall'art. 28 del d.lgs. 152/2006, le principali criticità rilevate attengono:

- 1) Alla disciplina dei termini in ordine alla conclusione del procedimento di verifica di ottemperanza, che provoca il rallentamento dell'inizio dei lavori;
- 2) Alla contraddittorietà normativa in materia di riparto degli oneri istruttori relativi a tale fase, quando le attività di verifica di ottemperanza siano svolte dai soggetti pubblici delegati a tal fine dall'autorità competente.

In particolare, in relazione al punto 1) si segnala che l'attuale normativa prevede al comma 3 la conclusione del procedimento di verifica di ottemperanza entro il termine di trenta giorni; mentre al

comma 4 è previsto che, laddove il soggetto individuato dall'autorità competente come preposto alla verifica dell'ottemperanza (i.e. e, dunque, nel caso, in cui la verifica non sia svolta direttamente dal MASE), non si esprima nel termine di cui al comma 3, l'autorità competente si sostituisca ad esso e adotti il provvedimento di chiusura entro il termine di 90 giorni. In caso di perdurante inerzia anche dell'autorità competente, il potere è esercitato dal soggetto individuato come titolare del potere sostitutivo nominato ai sensi dell'art. 2 della l. 241/1990, in questo caso non vengono indicati termini perentori per la conclusione del procedimento.

La disciplina attuale non esplicita l'applicazione del potere sostitutivo, quando sia direttamente l'autorità competente a svolgere la verifica di ottemperanza, né disciplina quali siano i termini procedurali da applicare in questo caso, con conseguente applicabilità della disciplina generale dettata dall'art. 2, commi 9-bis e 9-ter della L. 241/1990.

Oltre al confuso dettato normativo si segnala che le scansioni temporali previste, considerando anche che di fatto l'autorità competente procede sempre a delegare l'attività di verifica di ottemperanza ad altri soggetti pubblici, dilatano la conclusione del procedimento paralizzando l'avvio dei lavori o il loro proseguimento.

Pertanto, risulterebbe necessario un intervento normativo che abiliti il proponente a procedere nell'esecuzione dei lavori fermo restando il rispetto delle condizioni ambientali contenute nel provvedimento ambientale, mutando, ad esempio, lo schema procedimentale previsto dal DPR 120/2017 all'art. 9 comma 4 e ss. in merito all'approvazione del Piano di Utilizzo delle terre.

Al fine di ovviare alla problematica si propone di introdurre una disciplina normativa che preveda esplicitamente la possibilità, tanto nel caso in cui la verifica di ottemperanza venga svolta dal MASE, quanto in quello in cui l'attività sia delegata, di avviare i lavori, decorso il termine di trenta giorni di conclusione del procedimento di verifica di ottemperanza, per le prescrizioni da ottemperare ante operam, fermo restando il rispetto delle condizioni ambientali contenute nel provvedimento ambientale e mantenendo comunque salvo in capo all'autorità competente l'esercizio dei poteri inibitori e conformativi attualmente previsti dall'art. 28 comma 6 del d.lgs. 152/2006.

In relazione al punto 2) si rappresenta che la modifica normativa di recente apportata dal D.L. 19/2024, conv. con modificazioni dalla legge 56/2024, ha esplicitato il principio per cui, laddove l'autorità competente a svolgere la verifica di ottemperanza si avvalga dell'ISPRA, per l'attività da quest'ultima svolta si provvede con i proventi delle tariffe di cui all'articolo 33, comma 1. Mentre laddove le attività siano state delegate ad ARPA o altri soggetti, il medesimo principio non viene esplicitato, né si rimette la regolamentazione di tali aspetti ed attività ad appositi protocolli di intesa, come previsto nella versione previgente dell'art. 28.

La modifica normativa prevista dal D.L. 19/2024 afferma espressamente, quanto meno con riferimento alle verifiche delegate all'ISPRA, un principio di onnicomprensività degli oneri istruttori corrisposti in fase di istanza di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale e di valutazione di impatto ambientale, per cui il proponente del progetto sottoposto a tali procedimenti non dovrà corrispondere ulteriori oneri istruttori in favore dei soggetti deputati a svolgere le attività di verifica di ottemperanza, atteso che le tariffe da applicare ai proponenti sono determinate sulla base del costo effettivo del servizio, per la copertura dei costi sopportati dall'autorità competente per

l'organizzazione e lo svolgimento delle attività istruttorie, di monitoraggio e controllo delle procedure di verifica di assoggettabilità a VIA, di VIA e di VAS.

Allo stato della legislazione vigente, la previsione dell'onicomprensività degli oneri istruttori in caso di coinvolgimento della sola ISPRA e non anche dell'ARPA appare irragionevole, posto che le ARPA rientrano, al pari dell'ISPRA, nel Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA).

Si propone, pertanto, di introdurre un principio generale che valga per le opere pubbliche o di interesse pubblico in forza del quale, in ogni caso in cui il MASE deleghi ad altri soggetti le attività di verifica di ottemperanza, gli oneri istruttori corrisposti dal proponente in fase di istanza di valutazione di impatto ambientale o verifica di assoggettabilità a VIA comprendano anche le attività svolte in fase di verifica di ottemperanza da tali soggetti.

8.2 Titolo III – La Valutazione d'Impatto Ambientale

Per quanto riguarda l'articolo 23 (*Presentazione dell'istanza, avvio del procedimento di VIA e pubblicazione degli atti*), si ritiene necessario indicare un termine entro il quale l'autorità paesaggistica si deve esprimere sulla qualifica o meno di idoneità dell'area dove insiste il progetto. Il riconoscimento di tale qualifica, come noto, è funzionale all'accesso alle misure di semplificazione autorizzativa previste dall'art.22 del D.lgs. 199/2021.

In particolare, all'articolo 23, dopo il comma 3, si propone di inserire:

“3-bis. Entro 30 giorni dalle verifiche di cui al comma 3, l'autorità competente in materia paesaggistica adotta un provvedimento con cui determina ed accerta la sussistenza, alla data di presentazione dell'istanza di cui al comma 1, delle condizioni di localizzazione in area idonea di cui al titolo III del decreto legislativo 8 novembre 2021, n.199. Dell'esito dell'accertamento di cui al primo periodo, è data comunicazione all'autorità competente di cui ai commi precedenti e al proponente entro il suddetto termine.”

Le modifiche proposte trovano giustificazione, in particolare, nell'ambito della Missione 2, Componente 2 *“Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile”* del **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, dal momento che hanno il fine di contribuire allo sviluppo delle fonti rinnovabili *“sbloccando il potenziale di impianti utility-scale, in molti casi già competitivi in termini di costo rispetto alle fonti fossili, ma che richiedono in primis riforme dei meccanismi autorizzativi e delle regole di mercato per raggiungere il pieno potenziale”* (v. pag. 127 PNRR Next Generation Italia).

Inoltre, tale modifica consente di velocizzare i procedimenti autorizzativi di impianti a fonti rinnovabili che in quanto tali sono indispensabili per traguardare gli ambiziosi obiettivi previsto dal Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC).

La proposta si inquadra all'interno previsioni del Regolamento UE 2022/2577 (di seguito il “Regolamento”) del Consiglio dell'Unione Europea, che aveva la finalità di adottare misure urgenti volte al superamento della crisi energetica aggravatasi per effetto dei conflitti bellici recentemente insorti. Tale Regolamento, direttamente applicabile negli Stati Membri, aveva una validità, di 18 mesi

dall'entrata in vigore del Regolamento stesso (sino, quindi, al giugno 2024). Validità che è stata recentemente prorogata fino al giugno 2025 da un nuovo Regolamento (UE 2024/223/UE).

Le misure adottate con il Regolamento sono state espressamente individuate (si veda, al riguardo, il quarto considerando), *“in funzione della loro natura e del loro potenziale di contribuire a risolvere l'emergenza energetica a breve termine”* e hanno l'obiettivo di *“razionalizzare la procedura autorizzativa applicabile ai progetti di energia rinnovabile, (...) imprimendo un'accelerazione positiva alla diffusione delle energie rinnovabili nel breve termine”*.

Il Regolamento prevede inoltre un particolare favor per i progetti a fonti rinnovabili e quelli realizzati in aree idonee. L'art.6 stabilisce che *“gli Stati membri possono esentare i progetti di energia rinnovabile, nonché i progetti di stoccaggio dell'energia e i progetti di rete elettrica necessari per integrare l'energia rinnovabile nel sistema elettrico dalla valutazione dell'impatto ambientale di cui all'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2011/92/UE e dalle valutazioni di protezione delle specie di cui all'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 92/43/CEE e all'articolo 5 della direttiva 2009/147/CE, a condizione che il progetto sia ubicato in una zona dedicata alle energie rinnovabili o alla rete per la relativa infrastruttura di rete necessaria a integrare l'energia rinnovabile nel sistema elettrico, se gli Stati membri hanno stabilito zone dedicate alle energie rinnovabili o alla rete, e che la zona sia stata oggetto di una valutazione ambientale strategica ai sensi della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.”*

8.3 Allegati alla Parte Seconda

L'idrogeno è un vettore energetico considerato centrale dall'Unione Europea per raggiungere la neutralità climatica, in particolare da parte dei settori industriali *hard to abate*, per i quali rappresenta una delle leve di decarbonizzazione applicabili.

Pertanto, si coglie l'occasione dell'istituzione della Commissione interministeriale per il riassetto e la codificazione delle normative in materia ambientale, per segnalare una **criticità normativa riguardante l'utilizzo dell'idrogeno come vettore energetico da parte dell'industria**. Nello specifico, si è riscontrata l'assenza dell'idrogeno dall'Allegato X alla Parte V del d.lgs. 152/2006, recante la Disciplina dei combustibili e, in particolare, dalla Parte I, Sezione 1, dell'Allegato X, recante l'elenco dei combustibili di cui è consentito l'utilizzo negli impianti di cui al titolo I della Parte V del d.lgs. 152/2006.

Alla luce di queste premesse, si propone alla Commissione la modifica segnalata all'Allegato X della Parte V del d.lgs. 152/2006, trattandosi comunque di una forma di promozione del consumo di idrogeno da parte di settori industriali come ad esempio carta, cemento, ceramiche, vetro, che altrimenti incontrerebbero un ostacolo normativo nell'ambito dei procedimenti autorizzativi necessari per l'utilizzo di tale combustibile.

9. Parte III – Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche

9.1 Sezione II – Tutela delle acque dall'inquinamento

Lo scorso 22 marzo, in occasione della Giornata mondiale dell'acqua, Confindustria ha presentato il documento "[Dall'emergenza all'efficienza idrica](#)", elaborato con il supporto del Sistema associativo. Lo studio affronta il tema dell'approvvigionamento e della gestione della risorsa idrica, analizzando le sfide attuali e future, individuando opportunità e soluzioni adeguate ad assicurare a tutti i cittadini, all'agricoltura e all'industria un accesso equo e sostenibile all'acqua.

In particolare, nel documento sono state elaborate 5 proposte su azioni di *policy* che puntano a rendere il settore più efficiente:

1. **Azioni necessarie a contenere la domanda di acqua:** allo stato attuale esiste una forte dispersione idrica, legata al trasferimento dell'acqua tramite canali e a tecniche di irrigazione non localizzati. Questo problema può essere superato attraverso una serie di azioni che sostengano il riuso delle acque depurate o recuperate in vari contesti, dall'agricoltura all'industria. In particolare, una possibile azione potrebbe essere quella di andare ad agire sull'estensione della rete irrigua in pressione in tutto il Paese, dedicando diverse modalità di approvvigionamento idrico solo per le colture che lo necessitano. Un altro aspetto fondamentale riguarda il riuso delle acque reflue depurate, mediante tecnologie di riutilizzo dedicate, creando, ad esempio, apposite reti di distribuzione nelle aree industriali, e incentivando le imprese che le utilizzano. Oggi in Italia, pur rappresentando una soluzione economicamente sostenibile, il riuso delle acque reflue depurate viene utilizzato solo per il 4% a fronte del possibile 23% di reflui destinabili al riutilizzo. E, in aggiunta, non è contemplato il recupero delle acque meteoriche. È fondamentale anche l'integrazione dei sistemi di approvvigionamento e distribuzione idrica nel territorio. Progettare sistemi di gestione idrica integrata consente, infatti, di valorizzare tutte le acque disponibili in un dato territorio, sostituendo, ove possibile, le fonti di approvvigionamento naturali. Indubbiamente, in questo conteso un *framework* normativo coordinato, fondato sul "*fit-for-use*", è essenziale per valorizzare appieno tutti i possibili utilizzi delle acque trattate.
2. **Azioni necessarie per l'incremento della disponibilità idrica e per ridurre le perdite:** anzitutto, per raggiungere questo obiettivo è fondamentale accrescere la capacità di raccolta delle acque meteoriche, attualmente all'11% del potenziale (parliamo, quindi, di 5,9 miliardi di m³ su 54 possibili), mediante interventi sia sugli invasi che sulle grandi dighe. In linea generale, sono necessari importanti investimenti su vari fronti, tra cui nuovi invasi, la manutenzione delle dighe, la ricarica e la mappatura delle falde sotterranee e la desalinizzazione dell'acqua marina. Le infrastrutture strategiche, come le dighe, devono essere preservate e, per farlo, è importante affrontare il tema delle concessioni di grande derivazione idroelettrica scadute e in scadenza, assicurando certezza agli operatori in merito agli investimenti e valorizzando, al contempo, il ruolo dell'energia idroelettrica rispetto agli obiettivi europei di decarbonizzazione dei settori industriali. Queste azioni devono trovare

spazio anche nel quadro normativo, che deve tener conto del cambiamento climatico, valorizzare il contributo dell'economia circolare alla mitigazione e all'adattamento e promuovere progetti di integrazione idrica e edilizia sostenibile e rispettosa dell'ambiente. Inoltre, è importante che tale quadro tenga conto delle valutazioni di rischio idrico, favorendo al tempo stesso le collaborazioni per una gestione ottimale.

3. **Azioni di mappatura degli investimenti e delle reti attuali;**
4. **Azioni per favorire investimenti e nuovi modelli di governance;**
5. **Azioni necessarie a incrementare i volumi disponibili:** i volumi disponibili possono essere incrementati grazie a una lungimirante strategia di investimento, che dovrebbe riguardare vari ambiti: dall'adeguamento delle infrastrutture alla manutenzione e al potenziamento della rete fognaria e dei depuratori. È necessario rafforzare la dimensione media degli operatori del settore, favorendo piani di integrazione e acquisizione, da parte dei gestori più virtuosi, nei piccoli contesti territoriali, che significa promuovere una gestione del settore idrico secondo criteri industriali. Più aumenta la dimensione del gestore, infatti, più crescono le economie di scala, che sono capaci di generare efficienza e capacità finanziaria.

Se si riuscisse a costruire una filiera idrica strutturata ed efficiente, si potrebbe iniziare a considerare l'acqua dopo l'utilizzo (civile, industriale, agricolo) come una risorsa/materia da valorizzare nel ciclo di riuso e riutilizzo (depurazione e immissione nel circolo).

10. Parte IV – Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati

10.1 Titolo I - Gestione dei rifiuti

I principi di economia circolare che stanno alla base della parte quarta Titolo I del Dlgs 152/06 indicati all'articolo 179 (*Criteri di priorità*) individuano nel recupero di materia le destinazioni da privilegiare rispetto al recupero di energia e allo smaltimento.

L'articolo **185-bis** (*Deposito temporaneo prima della raccolta*), ponendo un vincolo temporale di tre mesi, potrebbe determinare un invio a smaltimento per garantire il rispetto dei termini, considerando che è più difficoltoso reperire sul mercato gestori per recupero di alcuni rifiuti soggetti a cicli economici stagionali o temporanee difficoltà di assorbimento per cicli di mercato.

Per impianti soggetti ad AIA i controlli previsti con cadenza annuale potrebbero essere sufficienti a garantire l'allentamento delle tempistiche.

Pertanto, si propone di aggiungere all'art 185-*bis* il comma **b.bis**:

b-bis) per i rifiuti raccolti in stabilimenti industriali soggetti ad autorizzazione integrata (AIA) avviati alle operazioni di recupero il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno, qualora siano invece inviati a smaltimento a scelta del produttore dei rifiuti: con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito; quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi. In

ogni caso, allorché il quantitativo di rifiuti non superi il predetto limite all'anno, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno.

In linea generale, per quanto riguarda la definizione di rifiuto, si evidenzia che, in alcuni contesti, è ancora poco chiara la distinzione tra rifiuti urbani, rifiuti speciali, rifiuti di origine domestica, rifiuti di origine non domestica.

A questo proposito, il quadro legislativo e regolatorio dovrebbe salvaguardare il principio di libera circolazione di rifiuti speciali, anche di provenienza urbana, quando destinati a impianti di recupero (sia di materia che di energia). Pertanto, potrebbe essere utile una precisazione del termine “*rifiuto speciale di provenienza urbana*”, al fine di chiarire che tali tipologie di rifiuti si differenziano dagli altri rifiuti “speciali” (e quindi seguono le disposizioni applicabili ai rifiuti urbani) esclusivamente in riferimento al calcolo del tasso di riciclo e del tributo per il conferimento in discarica.

In vista della futura e piena applicazione del nuovo **sistema di tracciabilità dei rifiuti**, RENTRI (articolo 188-*bis*), inoltre, sarebbe opportuno apportare alcune modifiche alla disciplina dei rifiuti, al fine di meglio definire alcune situazioni che al momento non sono normate, ma portano con sé una serie di dubbi e criticità. Tra queste, ad esempio:

- gestione dei rifiuti derivanti dai cantieri temporanei. Sarebbe auspicabile avere una definizione di cantiere e una regolamentazione che disciplini la gestione dei rifiuti ivi prodotti e quando è necessario aprire il registro di carico e scarico;
- rifiuti derivanti dall'attività di manutenzione di cui all'art. 230 (*Rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture*). Al riguardo, la norma dettaglia solo alcune casistiche precise (quali i rifiuti derivanti dalla manutenzione delle reti fognarie, alle infrastrutture) senza consentire una lettura estesa della norma anche a casi che rientrano nell'attività di manutenzione, ma che al momento non appaiono normati. Al riguardo, si potrebbe pensare ad un comma che preveda un'estensione di quanto previsto dall'art. 230 anche per altri casi rientranti nella manutenzione.

Una ulteriore questione da considerare potrebbe essere quella di rivedere l'utilizzo del MUD una volta che RENTRI sarà pienamente operativo, per evitare che le aziende siano gravate da un onere duplicato e, sostanzialmente, equivalente.

Per quanto riguarda la **corretta applicazione dei principi di prossimità e concorrenza**, si evidenzia che talvolta le Autorità competenti in tema di rilascio delle autorizzazioni per impianti rifiuti interpretano in **maniera restrittiva il principio di prossimità**, non consentendo (o comunque ostacolando) la realizzazione di impianti di recupero di rifiuti speciali e, in particolare, quelli provenienti dal trattamento dei rifiuti urbani dedicati alla soddisfazione di un fabbisogno non strettamente circoscritto all'Ambito o alla Regione, trascurando come il principio di autosufficienza non riguardi le operazioni di recupero e come l'attività di recupero di tali categorie di rifiuti costituisca (al pari del recupero dei rifiuti urbani differenziati) attività a tutti gli effetti soggetta alle regole del mercato che può essere esercitata senza alcun vincolo di bacino.

A tal proposito, va richiamato, innanzitutto, l'art. 182-*bis* (*Principi di autosufficienza e prossimità*), comma 1, D. Lgs. n. 152/2006 secondo cui “*Lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo*

conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi” con l’obiettivo di “a) realizzare l’autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti derivanti dal loro trattamento in ambiti territoriali ottimali” e “b) permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti”. Secondo l’art. 182-bis, comma 1, D. Lgs. 152/2006, dunque, l’autosufficienza nella gestione dei rifiuti urbani deve essere misurata in relazione ad un perimetro territoriale, denominato Ambito Territoriale Ottimale (ATO), di estensione tale da consentire di chiudere il ciclo di gestione dei rifiuti urbani indifferenziati, assicurandone il trattamento in uno degli impianti idonei più prossimi ai luoghi di produzione o raccolta.

Secondo il tenore letterale della lett. a) della norma citata, l’obbligo di garantire l’autosufficienza dell’Ambito Territoriale Ottimale (o, in difetto di un’organizzazione per ambiti, l’autosufficienza regionale) si riferisce esplicitamente alle sole operazioni di smaltimento dei rifiuti urbani. Diversamente, il rispetto del principio di prossimità di cui alla lett. b) dell’art. 182-bis, D. Lgs. n. 152/2006 – che impone, ove possibile, di provvedere al trattamento dei rifiuti in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta – è prescritto tanto per le operazioni di smaltimento quanto per quelle recupero dei rifiuti urbani. Salvo il necessario rispetto del principio di prossimità, in definitiva, il recupero dei rifiuti urbani non è soggetto ad un criterio di autosufficienza regionale. Del resto, l’art. 182, comma 3, d. lgs. 152/2006 stabilisce che *“è vietato smaltire rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti”* ma non si pronuncia circa il recupero extra-regione. Inoltre, l’art. 35, comma 6, D.L. n. 133/2014 ha espressamente sancito la libera circolazione su tutto il territorio nazionale dei rifiuti urbani destinati a termovalorizzazione, *“non sussistendo vincoli di bacino al trattamento dei rifiuti urbani in impianti di recupero energetico”*.

Sotto diverso profilo, le Autorità regionali sembrano talora trascurare come, a seguito del superamento della privativa nelle attività di recupero dei rifiuti urbani, deve ritenersi pacifica la possibilità che un soggetto privato possa richiedere e, sussistendone i presupposti ambientali e tecnici, ottenere il rilascio di un titolo abilitativo per realizzare ed esercitare un impianto per il riutilizzo/riciclo/recupero dei rifiuti.

La pianificazione dei rifiuti urbani, nonché le scelte operate per la definizione e regolamentazione degli ambiti, anche ai fini dell’applicazione, su base regionale, della disciplina della tariffazione, estesa anche al conferimento finale, non potrebbe dettare disposizioni destinate a creare dirette preclusioni alla possibilità, per un soggetto privato, di chiedere ed ottenere l’autorizzazione a realizzare e gestire un impianto per il recupero di rifiuti urbani. In questa prospettiva, quindi, dovrebbe essere chiarito che la pianificazione regionale non può introdurre forme di contingentamento degli impianti di recupero di rifiuti urbani che, sussistendone un fabbisogno, ben potrebbero rivolgersi a rifiuti di provenienza extra regionale.

Sarebbe pertanto necessaria una chiara traduzione in linee guida interpretative di questo principio.

10.2 Capo III – Servizio di gestione integrata dei rifiuti

Per quanto riguarda le **modalità di affidamento del servizio**, si ritiene che, al fine di garantirne l'efficienza, gli Enti Locali dovrebbero privilegiare il ricorso alle gare e procedere all'affidamento a società in house providing solo se sono rigorosamente rispettati i requisiti formali imposti dall'ordinamento per l'in-house providing. Proprio la legislazione speciale dei rifiuti è in grado di aggiungere alla normativa dettata dalla disciplina generale dei servizi pubblici anche requisiti tecnico professionali e gestionali che debbano essere assicurati anche nella autoproduzione in aggiunta all'obbligatoria applicazione dei CAM; la legislazione speciale è necessario che introduca l'obbligo anche per l'affidatario in house providing di raggiungere il livello medio di efficienza riscontrabile nel settore (cosiddetto benchmarking di efficienza).

In evoluzione rispetto al d.lgs. 267/00 a cui faceva riferimento il d.lgs. 152/06, il testo unico ambiente dovrà declinare elementi di sussidio al perseguimento dell'obiettivo cardine della disciplina dei servizi pubblici dettato dal d.lgs. 201/22, art. 3 e 10³.

Occorre, quindi, intervenire sui criteri di scelta della forma di gestione e sulle modalità organizzative degli Enti Locali in grado di gestire con efficienza le funzioni esclusive di controllo.

³ Art. 3:

1. I servizi di interesse economico generale di livello locale rispondono alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.
2. L'istituzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici di interesse economico generale di livello locale rispondono a principi di concorrenza, sussidiarietà, anche orizzontale, efficienza nella gestione, efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini, sviluppo sostenibile, produzione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati, applicazione di tariffe orientate a costi efficienti, promozione di investimenti in innovazione tecnologica, proporzionalità e adeguatezza della durata, trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni.
3. Nell'organizzazione e nella erogazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale è assicurata la centralità del cittadino e dell'utente, anche favorendo forme di partecipazione attiva.

Art. 10

1. Gli enti locali e gli altri enti competenti assicurano la prestazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale ad essi attribuiti dalla legge.
2. Ai fini del soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali, gli enti locali favoriscono, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, e delle imprese, anche con apposite agevolazioni e semplificazioni.
3. Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, possono istituire servizi di interesse economico generale di livello locale diversi da quelli già previsti dalla legge, che ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali.
4. I servizi di cui al comma 3 sono istituiti in esito ad apposita istruttoria, sulla base di un effettivo confronto tra le diverse soluzioni possibili, da cui risulti che la prestazione dei servizi da parte delle imprese liberamente operanti nel mercato o da parte di cittadini, singoli e associati, è inidonea a garantire il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali.
5. La deliberazione di istituzione del servizio dà conto degli esiti dell'istruttoria di cui al comma 4 e può essere sottoposta a consultazione pubblica prima della sua adozione.

Inoltre, il servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani, articolato nelle fasi della raccolta, trasporto, recupero/smaltimento, è stato riservato storicamente alla privativa comunale nelle forme stabilite dal D. Lgs. n. 267/2000. Il regime della privativa è stato però superato, per quel che riguarda il recupero, con conseguente restituzione al libero mercato della relativa attività (si vedano l'art. 21, comma 7, D.lgs. 22/97 e l'attuale art. 198, comma 1, D.lgs. 152/2006).

Pertanto, sarebbe opportuna una traduzione di tale aspetto in linee guida interpretative.

Inoltre, non dovrebbe essere sovrapposto l'ambito della regolazione ARERA con l'ambito della privativa: l'ambito della regolazione ARERA è più ampio perché riguarda il "servizio pubblico locale di rilevanza economica" comprensivo di attività non necessariamente rientranti nella privativa pubblica, mentre la privativa attiene al perimetro "minimo" di regolazione riguardante un fallimento di mercato, nell'ottica della sussidiarietà ribadita dal nuovo testo unico dei servizi locali e dalla normativa sulle funzioni istituzionali degli enti locali.

Per quanto attiene ai legami tra la normativa primaria e la regolazione, si ritiene necessario confermare e chiarire la relazione di priorità del livello legislativo rispetto a quello regolatorio, soprattutto per quanto attiene al ruolo della regolazione degli impianti di trattamento che dovrebbe applicarsi nel solco definito dallo Stato.

Per quanto attiene alla relazione tra poteri statali, regionali e regolazione, si ritiene necessario definire che l'eventuale applicazione di modelli regolatori differenti dal libero mercato siano applicabili soltanto a valle dell'effettuazione delle pianificazioni regionali e di macro-area e di analisi costi-benefici da cui risulti (i) l'effettivo fabbisogno che il mercato, da solo, non possa soddisfare e (ii) la costante coerenza del perseguimento degli obiettivi qualitativi e di efficienza.

La **dimensione dell'ATO e la dimensione degli Ambiti di affidamento** o dei lotti di gara possono essere diversi, visto che non sempre l'ATO risulta la soluzione organizzativa ottimale. Resta necessario che la dimensione di affidamento non vada al di sotto dell'ambito comunale, destinatario naturale di un servizio unitario.

Inoltre, alla luce di diversi anni di esperienze applicative della regolazione nel settore del servizio di igiene urbana che ha introdotto criteri e modalità operative per l'identificazione dei costi efficienti, si ritiene necessario che le analisi di convenienza ed opportunità del ricorso all'in house come modalità di affidamento del servizio comprendano una certificazione e verifica che la soluzione identificata sia migliore rispetto al ricorso al mercato.

In particolare, devono esistere controlli effettivi al rispetto delle previsioni di legge che prescrivono che all'interno della valutazione di opportunità del ricorso all'in house sia contenuto un adeguato esame del Piano Economico Finanziario redatto secondo le regole Arera e che lo stesso sia pubblicato al fine di valutare manifestazioni di interesse per valutare se il mercato è in grado di soddisfare quella necessità ad un prezzo inferiore per l'amministrazione.

10.3 Trasporto via mare dei rifiuti prodotti dalle navi

Si riportano di seguito alcune osservazioni e considerazioni in merito al **trasporto via mare dei rifiuti prodotti dalle navi** e, in particolare, alla possibilità di parificare i rifiuti trasportati dalle navi alle merci.

Grazie alla pronta reazione del Ministero dell'Ambiente relativamente alla problematica da noi segnalata e all'importante lavoro svolto nei mesi scorsi, è stato prorogato al 30 giugno 2024 il termine (scaduto lo scorso 16 dicembre) per l'applicazione della disciplina derogatoria in materia di trasporti via mare che, in via transitoria, consente l'assimilazione alle merci dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui di carico. Tuttavia, è rimasto aperto il tema della riforma della disciplina in materia.

A questo proposito, riteniamo che il trasporto di rifiuti via mare (sia dei rifiuti prodotti dalle navi, che dei rifiuti trasportati dalle navi come merci) debba continuare ad essere regolato dalla convenzione di Marpol, che garantisce la sicurezza del trasporto di tutte le merci (anche quelle pericolose), comprendendo tra le merci anche i rifiuti quando questi sono trasportati da un luogo all'altro per via marittima. La gestione dei rifiuti pericolosi come merci pericolose è regolata dall'IMDG (*International Maritime Dangerous Goods*), un codice di sicurezza internazionalmente riconosciuto per tali trasporti.

Attualmente, le navi destinate ad operare nel commercio, che quindi possono indifferentemente trasportare merci o rifiuti come merci, devono necessariamente disporre di un certificato di classe rilasciato da una società di classificazione riconosciuta a livello internazionale. Tale classe viene assegnata a seguito di una verifica documentale e di una visita di conformità che viene ripetuta con cadenza periodica. Questo tipo di controlli che le convenzioni internazionali assicurano per la sicurezza del trasporto di merci, e di rifiuti come merci, sono applicati a livello internazionale.

Pertanto, riteniamo che disporre eventuali ulteriori regimi di autorizzazione/iscrizione all'ANGA per questo tipo di vettori sarebbe solamente un adempimento formale, che non aggiungerebbe nulla alla sicurezza del trasporto, già garantita dalle convenzioni internazionali. Inoltre, ciò potrebbe escludere il nostro Paese dalle rotte di tipologie di rifiuti fondamentali per il nostro sistema produttivo, poiché costituiscono materia prima per le (numerose) produzioni circolari.

L'equiparazione dei rifiuti alle merci quando trasportati via mare, quindi, è anche un fattore di competitività.

Inoltre, il Regolamento UE sulle spedizioni di rifiuti (WSR, Waste Shipment Regulation) - pubblicato in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il 30 aprile 2024 ed entrato in vigore il 20 maggio u.s. – all'art. 2 – ambito di applicazione, comma 2, lettera a) indica che:

“Sono esclusi dall'ambito d'applicazione del presente regolamento:

a) i rifiuti, comprese le acque reflue e i residui prodotti dalla normale attività delle navi e delle piattaforme offshore fino a quando tali rifiuti sono scaricati a terra per essere recuperati o smaltiti, purché i rifiuti siano disciplinati dalla direttiva (UE) 2019/883 del Parlamento europeo e del Consiglio (33), dalla convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi, dalla Convenzione internazionale per il controllo e la gestione delle acque di zavorra e dei sedimenti delle navi o da altri strumenti internazionali vincolanti pertinenti.”

Anche per il legislatore europeo, quindi, tutto ciò che è sottoposto alla Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi, non rientra nel campo di applicazione del regolamento per il trasporto dei rifiuti.

Alla luce di quanto sopra, Confindustria ha elaborato una proposta di emendamento all'articolo 265, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, volto ad assicurare l'assimilazione dei rifiuti alle merci per il loro trasporto via mare:

Il comma 2 dell'articolo 265 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è sostituito dal seguente: "Fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 197 in materia di rifiuti prodotti dalle navi, i rifiuti trasportati per via marittima, sia in acque nazionali che internazionali, compresi quelli prodotti da piattaforme offshore, sono assimilati alle merci e i rifiuti pericolosi sono assimilati alle merci pericolose."

10.4 Responsabile tecnico Albo Gestori Ambientali

Premesso che l'art. 212 del d.lgs. 152/2006 sancisce che l'iscrizione all'Albo Gestori Ambientali è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti, bonifica di siti e bonifica di amianto, nonché intermediazione e commercio di rifiuti, l'iscrizione a tale Albo annovera, tra i requisiti, il possesso della figura del Responsabile Tecnico (RT). Si tratta di una figura professionale specifica con i compiti di indirizzo e controllo delle attività di impresa sulle attività oggetto dell'iscrizione.

L'art. 212 al comma 15 ha previsto che un decreto del Ministro dell'Ambiente definisca quali sono i requisiti tecnici per le iscrizioni all'Albo. In attuazione del comma 15, è stato emanato il dm n. 120/2014 che, agli articoli 12 e 13, dettaglia i compiti e i requisiti che il responsabile tecnico deve avere ai fini dell'iscrizione dell'impresa alle varie categorie di attività. In particolare, l'articolo 13 prevede che il responsabile tecnico debba superare una verifica di idoneità iniziale e di aggiornamento quinquennale, lasciando al Comitato Nazionale il compito di definire i contenuti e le modalità di svolgimento delle verifiche.

Il Comitato Nazionale ha attivato fin dal 2017 le verifiche di idoneità per il responsabile tecnico, verifiche che consistono in domande a risposta multipla. In questi 7 anni di esperienza sulle verifiche di idoneità è stato possibile constatare che mediamente il 35% dei candidati riesce a superare il test, con grande difficoltà per le imprese che senza responsabile tecnico non possono mantenere attiva l'iscrizione e, conseguentemente, non possono svolgere le attività per le quali l'iscrizione è richiesta.

L'articolo 13 del dm n. 120/2014 prevede che *"è dispensato dalle verifiche il legale rappresentante dell'impresa che ricopre anche l'incarico di responsabile tecnico e che abbia maturato esperienza nel settore di attività oggetto dell'iscrizione secondo criteri stabiliti con deliberazione del Comitato Nazionale"*. Il Comitato Nazionale ha stabilito con delibera n. 7/2022 che il legale rappresentante può essere dispensato dalle verifiche come responsabile tecnico solo se al momento della domanda della dispensa abbia contemporaneamente mantenuto negli ultimi 5 anni entrambi i ruoli, nonché nei 16 anni precedenti abbia continuativamente ricoperto il ruolo di responsabile tecnico nel settore di attività oggetto dell'iscrizione.

Con questa delibera in sostanza il Comitato Nazionale restringe l'esperienza (prevista dal dm) alla sola esperienza come responsabile tecnico, senza valutare attività similari quali direttore tecnico, dirigente o funzionario direttivo che possono comunque dare valido curriculum di esperienza.

Il legale rappresentante dell'impresa quindi è obbligato, se non ricorrono le condizioni di cui alla delibera n. 7/2022, a sostenere le verifiche di idoneità se vuole assumere in proprio il ruolo di responsabile tecnico, altrimenti deve scegliere di farsi affiancare da un dipendente o da un consulente che abbia esperienza e idoneità per svolgere questo ruolo. Questa previsione non solo non valorizza e non sensibilizza il legale rappresentante rispetto ai temi ambientali, ma rende molto spesso complessa la gestione e l'esistenza stessa dell'impresa. Se il ruolo di responsabile tecnico potesse invece essere sempre assunto dal legale rappresentante, senza obbligo di verifiche di idoneità, si valorizzerebbe il patrimonio umano dell'impresa e la sua figura apicale, dando maggior peso alle competenze gestionali ed organizzative tipiche di un legale rappresentante.

Questa possibilità si inserisce, inoltre, nell'ambito delle semplificazioni amministrative volte a ridurre i costi burocratici per le imprese, soprattutto per le PMI, che spesso devono ricercare all'esterno questa figura professionale, non avendo un'organizzazione aziendale che consenta loro di formare una figura in grado di sostenere le verifiche iniziali in modo proficuo.

Per tale ragione, Confindustria ha più volte evidenziato tale criticità in merito alla figura del responsabile tecnico. In particolare, la proposta avanzata da Confindustria prevede una facoltà in capo al titolare dell'azienda/legale rappresentante, a certe condizioni, di ricoprire direttamente la qualifica di RT:

“Il legale rappresentante può sempre assumere il ruolo di responsabile tecnico per le categorie di iscrizione all'Albo gestori ambientali di cui all'articolo 212 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, senza necessità di alcuna verifica solo per l'azienda di cui è legale rappresentante, a condizione che abbia ricoperto tale ruolo per almeno tre anni consecutivi nella medesima azienda”.

10.5 Capo IV - Autorizzazioni e iscrizioni

Si ritiene necessario, salvo esigenze motivate di sospensione dei termini rappresentante dal proponente, che vi sia **certezza sulle tempistiche di conclusione dei procedimenti autorizzativi**, con una scansione chiara e univoca delle singole fasi procedurali, con termini perentori ed effettivi, al fine di accelerare l'adozione dei provvedimenti di rilascio, modifica e/o aggiornamento dell'AIA o dell'autorizzazione ex art. 208 del D.lgs. n. 152/2006. Andrebbe altresì considerata l'introduzione di meccanismi di **silenzio-assenso** ai fini della valutazione di alcune categorie di modifica di questi provvedimenti: ad es. le Modifiche Non Sostanziali dell'AIA e dell'Autorizzazione ex art. 208 cit. e, analogamente a quanto già disciplinato per l'AIA, la voltura di quest'ultima autorizzazione.

Sarebbe inoltre utile unificare parzialmente alcune procedure che coinvolgono medesimi soggetti, ad esempio, nel caso di un progetto che preveda la procedura di Verifica di assoggettabilità a VIA e il rilascio di nuova AIA o sua modifica sostanziale, il proponente possa presentare contestualmente i documenti necessari per i due procedimenti in modo che gli Enti coinvolti per valutare il progetto e rilasciare le diverse autorizzazioni possano valutare congiuntamente i documenti, chiedendo eventuali integrazioni in un'unica occasione e, in caso di esclusione dalla VIA, l'AIA possa essere rilasciata in un tempo inferiore rispetto ai 150 giorni previsti dall'art. 29^{quater}, ad es. entro 60 giorni dal rilascio del decreto di esclusione della VIA.

Sempre in merito al tema dei tempi di rilascio degli atti, si evidenzia che vi è nell'ordinamento una molteplicità di procedure disomogenee, che recano anche il segno dei tempi e delle disponibilità di strumenti informatici. Ad esempio, le procedure per il rilascio di VIA (PAUR, Provvedimento Autorizzativo Unico Regionale), di AIA, di AU ex art. 208, di AUA, differiscono molto in quanto ad es. per il PAUR vi è una definizione temporale precisa per le varie fasi (tempi di pubblicazione, tempi di osservazione del pubblico, tempi di richiesta chiarimenti, tempi per risposte, tempi per rilascio dell'atto), mentre per l'AU ex art. 208 tali fasi non sono esplicitate, e per l'AIA le tempistiche sono ancora diverse (ad es. l'art. 29-*quater* concede all'AC 15 giorni per il caricamento dei documenti sul portale, mentre l'art. 27-*bis* sembra prevedere contestualità).

A ciò si aggiunge che esistono anche altre procedure "uniche" che non sono disciplinate dal TUA ma che spesso vi si intersecano, quali ad esempio l'AU ex art. 12 D.lgs. 387/03.

Dal momento che il D.lgs. 152/2006 è il testo unico ambientale, e quindi dovrebbe risultare quale norma suprema in materia ambientale, sarebbe utile che nello stesso confluissero tutte le norme in materia **autorizzativa**. In particolare, il riferimento è alla possibilità di inserire la normativa dell'**Autorizzazione Unica Ambientale (AUA)**.

Inoltre, sarebbe auspicabile prevedere delle definizioni quanto più chiare e omnicomprensive delle varie casistiche, al fine di evitare continui rimandi e letture distorte.

Un esempio è quello della definizione di modifica sostanziale e non sostanziale: ad oggi, va fatta una valutazione differente a seconda della tipologia autorizzativa (non è detto che una modifica non sostanziale per l'AIA lo sia anche per quanto riguarda la parte VIA/ verifica di assoggettabilità a VIA).

A questo si collega anche un altro tema, relativo alle attività sperimentali. Tali attività incontrano una serie di ostacoli amministrativo-burocratici da parte delle autorità competenti per le sperimentazioni di nuove tecnologie o di usi innovativi di residui/rifiuti/nuove materie prime in ottica circolare.

Pertanto, sarebbe opportuno introdurre nel TUA un articolo dedicato alle attività sperimentali in cui si preveda che tali attività abbiano una propria regolamentazione con un proprio iter autorizzativo.

Infine, è noto che ogni Regione ha deliberato nel tempo per disciplinare i diversi approcci metodologici e procedurali per applicare la norma nazionale: è pertanto **necessario eliminare le difformità delle procedure e dei contenuti dei provvedimenti autorizzativi rilasciati dalle Regioni e assicurare maggiore unitarietà.**

Anche nei limitati ambiti di relativa disponibilità, la competenza regionale concorrente non deve rendere più difficile il perseguimento degli obiettivi nazionali ed eurounitari introducendo prescrizioni applicabili nei rispettivi procedimenti autorizzatori tali da ingenerare complessità e disparità tra territori.

10.6 Titolo III – Gestione di particolari categorie di rifiuti

Rispetto quanto suggerito dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) nella segnalazione as1730 “*Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*”, è stato correttamente modificato il quadro normativo prevedendo che i rappresentanti i gestori delle piattaforme di selezione (CSS) non possano partecipare al rinnovo degli accordi ANCI-CONAI (comma 3).

Tuttavia, non dispone pure che la privativa comunale non debba mai comprendere attività di trattamento dei rifiuti urbani (da raccolta differenziata), che sono sempre state e restano ordinariamente disponibili in regime di libero mercato.

A questo riguardo va ricordato che l’art. 8-bis della Direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti assegna alla “*responsabilità estesa del produttore*” almeno l’80% dei costi non solo delle attività di raccolta e trasporto, ma anche di quelle per il trattamento dei rifiuti ove questo sia effettivamente necessario a raggiungere:

- gli obiettivi dell’Unione (riportati nell’Allegato E del decreto legislativo 152/2006 - T.U.A.);
- ovvero altri traguardi ed obiettivi stabiliti dalla legislazione dello Stato membro.

Poiché in Italia sia gli obiettivi dell’Unione che quelli del Programma annuale di prevenzione CONAI vengono pacificamente raggiunti, non si ritiene necessario che la responsabilità estesa del produttore si estenda anche alle attività di “trattamento”, finora sempre rimaste a carico diretto delle filiere industriali del riciclaggio, tramite contratti privatistici di servizio liberamente stipulati tra i destinatari finali del materiale (da raccolta differenziata) e gli impianti autorizzati a recuperarlo (piattaforme).

Eppure, i primi due commi dell’art. 222 del Testo Unico Ambientale sono stati modificati dal decreto legislativo n. 116/2020 come segue:

Articolo 222 (*Raccolta differenziata e obblighi della pubblica amministrazione*)

1. *Gli Enti di governo d'ambito territoriale ottimale, ove costituiti ed operanti, ovvero i Comuni, organizzano sistemi adeguati di raccolta differenziata in modo da permettere il raggiungimento degli obiettivi di recupero e di riciclaggio riportati nell'allegato E, e da consentire al consumatore di conferire al servizio pubblico i rifiuti di imballaggio e le altre particolari categorie di rifiuti selezionati dai rifiuti domestici e da altri tipi di rifiuti di imballaggio. In particolare:*
 - a) *garantiscono la copertura della raccolta differenziata in maniera omogenea in ciascun ambito territoriale ottimale, ove costituito ed operante, ovvero in ciascun Comune, su tutto il suo territorio promuovendo per i produttori e i relativi sistemi di responsabilità estesa del produttore, nel rispetto del principio di concorrenza, l'accesso alle infrastrutture di raccolta, in condizioni di parità tra loro;*
 - b) *garantiscono la gestione della raccolta differenziata, del trasporto, nonché delle operazioni di cernita o di altre operazioni preliminari di cui all'Allegato C del presente decreto legislativo, nonché il coordinamento con la gestione di altri rifiuti prodotti nel territorio dell'ambito territoriale ottimale, ove costituito ed operante, ovvero i Comuni.*

2. I servizi di cui alla lettera b) sono prestati secondo i criteri di efficacia, efficienza ed economicità, nonché dell'effettiva riciclabilità, sulla base delle determinazioni in merito ai costi efficienti dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA). I costi necessari per fornire tali servizi di gestione di rifiuti sono posti a carico dei produttori e degli utilizzatori nella misura almeno dell'80 per cento. Tali somme sono versate nei bilanci dei Comuni ovvero degli Enti di Gestione Territoriale Ottimale, ove costituiti e operanti nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti, al fine di essere impiegate nel piano economico finanziario relativo alla determinazione della tassa sui rifiuti (TARI).

Ebbene, nella versione corrente i due novellati commi richiamano contemporaneamente:

- il principio della responsabilità estesa del produttore;
- il principio di libera concorrenza;
- i criteri di efficienza/efficacia/economicità;

ma affidano in esclusiva alla Pubblica Amministrazione la competenza delle operazioni di cernita.

Si profila, quindi, il pericolo che la Pubblica Amministrazione deleghi ai Gestori del servizio pubblico l'espletamento (in privativa comunale) non solo delle attività di raccolta e trasporto, ma anche delle attività di cernita e pressatura dei materiali. I Gestori, a loro volta, potranno svolgere tali attività in proprio (integrazione verticale) o esternalizzarle, affidandole alle piattaforme private con procedura di gara.

L'estensione del perimetro di attività dei Gestori (a spese soprattutto delle piattaforme) pare, inoltre, in evidente contrasto con le indicazioni ricavabili al punto 6 del Capitolo IV dell'indagine conoscitiva AGCM sui rifiuti solidi urbani (IC49, provvedimento n. 25823, 21 gennaio 2016, cfr. p. 144).

Pertanto, si ritiene che la privativa comunale non debba mai comprendere attività di trattamento dei rifiuti urbani (da raccolta differenziata), che sono sempre state e restano ordinariamente disponibili in regime di libero mercato.

In materia di rifiuti, inoltre, la citata segnalazione dell'AGCM prevedeva anche un secondo blocco di proposte riguardante lo sviluppo dell'impiantistica per il ciclo dei rifiuti indifferenziati attraverso snellimento burocratico delle procedure, con un maggior ricorso all'autocertificazione e tramite adeguate compensazioni o incentivazioni alle comunità interessate dagli sviluppi impiantistici.

A questo proposito, è importante sottolineare che nella segnalazione dell'AGCM su cui si basa il provvedimento in esame è presente il seguente passaggio:

“Per un funzionamento più concorrenziale ed efficiente della filiera della gestione dei rifiuti indifferenziati l’Autorità auspica il potenziamento della dotazione impiantistica in modo da conseguire una omogeneità sul territorio nazionale e propone di modificare il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. (in particolare, articolo 237-quinques e ss.) introducendo opportune misure di ulteriore snellimento burocratico degli iter autorizzativi, prevedendo nell’ambito di ogni fase autorizzativa un maggiore ricorso a forme di autocertificazione e la certezza delle tempistiche per la conclusione dei procedimenti anche mediante l’attivazione di poteri sostitutivi in caso di inerzia delle amministrazioni pubbliche interessate”.

Ciò premesso, si suggerisce di prevedere un intervento commissariale del MASE sulle autorità competenti in caso di inerzia sull'esame del dossier per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, integrando l'art. 237-quinques TUA. Se l'autorità competente non provvedesse nei termini previsti, l'istante potrebbe rivolgersi al MASE per l'assegnazione da parte di quest'ultimo di ulteriori 15 giorni alle autorità competenti per esaurire la pratica. In caso di perdurante inerzia, con delibera del Consiglio dei Ministri, si attiverebbe la procedura sostitutiva con la nomina di un commissario ad *hoc*. Il tutto fermo restando i poteri di intervento in capo al governo in caso di inerzia da parte delle autorità locali per i progetti espressamente legati all'attuazione del PNRR.

Infine, sul tema dei **rifiuti da manutenzione delle infrastrutture a rete** (cfr. art. 230), appare opportuno disciplinare con maggiore chiarezza la disciplina del trasporto e della relativa documentazione in materia di tracciabilità anche per le strade, al pari di quanto accade per le autostrade (cfr. comma 1 bis del medesimo art. 230 d.lgs. 152/2006).

10.7 Titolo V – Bonifica di siti contaminati

Attualmente, è **in discussione a livello europeo la proposta di Direttiva sul monitoraggio e la resilienza del suolo (Soil Monitoring Law)**, con lo scopo di sviluppare per tutti i suoli dell'Unione Europea un sistema di monitoraggio solido e omogeneo, necessario per il raggiungimento dell'obiettivo della salute del suolo al 2050 e per rispettare gli impegni internazionali relativi all'azzeramento del consumo di suolo e alla neutralità e al degrado del suolo e del territorio. In particolare, gli obiettivi principali della proposta sono: fermare ed invertire i processi di degrado del suolo; prevenire e mitigare gli impatti dei cambiamenti climatici e di perdita di biodiversità; aumentare la resilienza rispetto ai disastri naturali; garantire la sicurezza alimentare; ridurre le contaminazioni del suolo a livelli non più considerati dannosi per la salute

dell'uomo e dell'ambiente. Le misure sui **siti contaminati** (art. 12-16) riguardano l'identificazione e il censimento degli stessi secondo un approccio *risk based*.

La proposta è stata approvata dal Parlamento europeo ma non ancora dal Consiglio e, una volta varata - si presume entro il 2024 - dovrà **essere recepita entro due anni (2026)**. Si tratterà sicuramente di **un'importante occasione di armonizzazione** a livello nazionale, anche con altre discipline che trattano argomenti correlati quali ad esempio la **disciplina del danno ambientale**. In particolare, con riferimento alle "matrici acque e suoli" andrebbero ricollegate anche le disposizioni contenute nella parte VI del codice in attuazione della direttiva 2004/35/UE e le **disposizioni relative alla relazione di riferimento**⁴, per gli impianti industriali soggetti ad Autorizzazione Integrata Ambientale, contenute nella parte II del codice dell'ambiente.

Prime proposte di carattere generale

- Collocazione delle norme relative alla **Bonifica dei siti contaminati** all'interno della normativa **sulla tutela del suolo**, in analogia maggior parte delle normative europee e come prevede la proposta di direttiva attualmente in discussione a livello europeo. Si evidenzia che l'inclusione del Titolo V sui siti contaminati nella Parte Quarta di gestione dei rifiuti del codice è originato dalla genesi della disciplina nazionale sui siti inquinati, nata nell'ambito di provvedimenti emergenziali sui rifiuti negli anni 1986 e 1987.
- Previsione di una **disciplina differenziata** tra **contaminazioni storiche e nuove contaminazioni**. In analogia alla maggior parte delle normative europee, ove esistenti, una procedura mirata consente di assicurare, in tempi certi e secondo regole predefinite, il recupero e la rifunzionalizzazione delle aree ex industriali che sono destinate a rappresentare, nel medio e breve termine una delle più importanti occasioni per il recupero e la competitività urbana.

Prime proposte di carattere specifico

- **Attuare una revisione degli allegati tecnici**. Nel 2017 il Ministero dell'Ambiente ha finalizzato un lavoro di revisione degli allegati tecnici al Titolo V che è stato oggetto di confronto con diverse parti interessate. Le proposte presentavano significativi elementi di miglioramento rispetto alle disposizioni vigenti essendo volti a prevedere semplificazioni e ad assicurare una maggiore flessibilità nelle procedure, a garantire maggiore armonizzazione con le disposizioni vigenti o previste a livello comunitario e ad attribuire una maggiore importanza agli aspetti sito-specifici piuttosto che a criteri parametrici. Sarebbe essenziale procedere rapidamente almeno alla revisione dei valori delle CSC previsti in allegato, in particolare alla **soppressione dei parametri ferro, manganese e solfati tra i composti inorganici** della "*Tabella 2 Concentrazione soglia di contaminazione nelle acque sotterranee*". Tale richiesta è fondata sulla presenza di tali

⁴ Adempimento per gestore impianto AIA che consiste in una fotografia della contaminazione di suolo e delle acque da parte delle sostanze pericolose pertinenti il ciclo di lavorazione

contaminanti nel “fondo naturale” e pertanto diventano spesso elementi di ritardo della chiusura dei procedimenti, in maniera non legata a fenomeni specifici di inquinamento.

- **Necessità di raccordo con la disciplina urbanistica.** Si evidenzia l’esigenza di un raccordo con la disciplina urbanistica relativamente alla previsione di tenere traccia negli strumenti urbanistici del modello concettuale di riferimento utilizzato per l’elaborazione dell’analisi di rischio e delle eventuali limitazioni d’uso imposte dalle risultanze dell’analisi di rischio. Si propone pertanto, ai fini di uniformare le modalità di applicazione delle disposizioni, di prevedere un modello con le informazioni necessarie da allegare al Certificato di destinazione urbanistica. Occorre, inoltre, chiarire espressamente che gli scenari futuri per l’analisi di rischio si riferiscono a strumenti approvati o in corso di approvazione, in quanto non sempre l’operatore ha certezza della destinazione d’uso futura del sito.
- **Autorizzazione provvisoria per gli scarichi idrici ai fini della Messa in sicurezza d’emergenza.** Si evidenzia l’esigenza di uno snellimento della procedura di autorizzazione allo scarico delle acque per gli interventi di prevenzione e messa in sicurezza di emergenza, al fine di garantire una corretta gestione delle stesse, nelle more del rilascio delle autorizzazioni da parte dell’Autorità competente. Si propone in particolare di intervenire nell’ambito del prossimo provvedimento normativo ritenuto più adeguato, al fine di prevedere un’autorizzazione provvisoria per lo scarico delle acque, nel rispetto della disciplina degli scarichi di cui alla Parte III del D.lgs. 152/2006. Data la sua caratteristica di provvisorietà ed urgenza tale autorizzazione provvisoria è rilasciata, dall’autorità competente ex art.124 parte III D.lgs. 152/2006, in deroga alla disciplina di cui al DPR 59/2013 in materia di autorizzazione unica ambientale ed alla Parte II del D.lgs. 152/2006 in materia di autorizzazione integrata ambientale. Quanto sopra nelle more del perfezionamento del progetto di bonifica e a condizione del rispetto dei limiti di CSC di cui all’Allegato 5, alla parte IV, titolo V del codice ambientale, e quindi nel rispetto di valori più restrittivi dei limiti previsti per gli scarichi idrici.
- **Proposte semplificazione per la riconversione per le aree industriali.** Per i siti che non avranno il potenziale per una trasformazione di lungo termine è necessario mettere in campo misure specifiche volte ad agevolare il riuso delle aree. A tale fine è importante favorire il riutilizzo delle aree comprese nei siti industriali dismessi, o parzialmente dismessi, da parte di soggetti diversi rispetto al proprietario/gestore dell’area per la realizzazione di nuovi investimenti. L’attuale normativa (art. 242-ter) concilia le attività di bonifica con i nuovi investimenti limitatamente ai progetti strategici per la transizione energetica inclusi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e attuativi degli obiettivi del Piano nazionale integrato per l’energia e il clima (PNIEC). Al fine di stimolare il riutilizzo di tali aree per la realizzazione di tutti gli investimenti funzionali al processo di decarbonizzazione è necessario **estendere le casistiche ammesse al procedimento di cui all’art. 242-ter anche ai progetti di sviluppo dell’economia circolare e della bioeconomia, in linea con la Strategia nazionale per l’economia circolare (SEC) e con la Strategia nazionale per la bioeconomia (BIT II)**, purché non pregiudichino né interferiscano con l’esecuzione e il completamento della bonifica. Sempre all’art. 242-ter si propone di estendere la disciplina nazionale fino all’emanazione di quella

regionale per i casi ricadenti in regioni che non hanno individuato categorie di interventi che non necessitano della preventiva valutazione di cui al 242 ter nonché criteri procedure specifiche.

- **Certificato di avvenuta bonifica.** Si propone una modifica all'art. 242, co. 13, relativamente al rilascio del certificato di avvenuta bonifica da parte della Provincia. Si segnalano infatti frequenti casi di ritardi nel rilascio di tali certificati da parte delle Province sul territorio nazionale. Al fine di garantire una maggiore certezza dei tempi si propone di prevedere **che la relazione conclusiva dell'ARPA**, da rendersi entro 45 giorni dal collaudo, che conferma il raggiungimento degli obiettivi di bonifica, **costituisca certificazione di avvenuta bonifica previa presa d'atto da parte della Conferenza dei Servizi** (ai sensi della legge 241/1990 alla luce delle novità in corso di introduzione relative allo snellimento della procedura)
- Collegare, all'art. 252, la durata delle **autorizzazioni necessarie all'esercizio degli impianti connessi alla bonifica** con la tempistica della bonifica stessa. L'art.252 già prevede la necessità di ricomprendere, all'interno dei Decreti, tutte le autorizzazioni necessarie alla realizzazione dell'intervento nonché all'esercizio degli impianti di bonifica. Occorre specificare in aggiunta che la durata delle stesse sia anche collegata alle tempistiche della bonifica e non sia dettata dalla normativa specifica della singola autorizzazione.

Inoltre, alla luce delle recenti pronunce giurisprudenziali (si veda Consiglio di Stato, Sez. IV sent. 1110/2024) che riconoscono l'obbligo, per il soggetto non colpevole della contaminazione che abbia spontaneamente avviato delle attività di bonifica, di concludere l'iter, in deroga al principio euro-unitario per cui le stesse attività sono obbligatorie esclusivamente per il soggetto responsabile dell'inquinamento, si ritiene necessario **chiarire che le misure di prevenzione non costituiscono attività di bonifica.**

Analogamente, andrebbe chiarito che la notifica attualmente prevista dall'art. 245 (*Obblighi di intervento e di notifica da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione*) del d.lgs. 152/2006, da chiunque effettuata, non costituisce attività di bonifica e non obbliga il soggetto notificante, qualora non sia proprietario o gestore dell'area, all'adozione di misure di prevenzione o di messa in sicurezza di emergenza.

Infine, sia riguardo all'abbandono di rifiuti da parte di terzi su aree di proprietà altrui, e dunque di **tutela della responsabilità del proprietario incolpevole**, sia riguardo ai confini della responsabilità del proprietario non colpevole dell'inquinamento e dello sviluppo dell'iter di bonifica, occorrerebbe meglio definire il perimetro di intervento della Pubblica Amministrazione. Ciò è necessario anche in considerazione del fatto che, per l'attuale formulazione normativa, risulta di fatto non pienamente applicata (ad. esempio in termini di fissazione del contraddittorio per l'accertamento della responsabilità a titolo di dolo colpa ai sensi dell'art. 192 d.lgs. 152/06 comma 3; in termini di obbligo di intervento dell'ente locale sulla rimozione dei rifiuti urbani e della Pubblica Amministrazione in caso di mancata individuazione del responsabile dell'inquinamento).

11. Materie prime strategiche per l'industria

L'accesso alle materie prime è essenziale per l'economia dell'Unione Europea e per il funzionamento del mercato interno. Esistono una serie di materie prime che, pur non essendo energetiche o appartenenti ai metalli "preziosi", sono comunque definite critiche in quanto rivestono una grande importanza economica e sono esposte a un rischio di approvvigionamento o di utilizzo legato alla filiera dei cicli produttivi strategici. Attualmente, l'UE ha individuato tra le 34 materie prime considerate critiche **17 materie prime strategiche per l'industria**⁵ dei Paesi membri, tutte sostanzialmente di importazione da Paesi extra UE, per le quali si cerca un difficile incremento delle produzioni *in house* (auspicato pari ad almeno il 10% del fabbisogno) e una diversificazione degli approvvigionamenti.

In Italia esistono condizioni industriali peculiari, sulle quali è opportuno riflettere e intervenire opportunamente:

- il nostro sistema industriale non è basato sull'utilizzo diretto delle materie prime strategiche e sulla loro prima trasformazione: importiamo generalmente prodotti di prima trasformazione o componenti finite; quindi, la eventuale disponibilità interna di tali elementi (che al momento non sussiste), comunque auspicabile, richiederebbe una loro esportazione verso altri Paesi UE;
- al contrario, in Italia è molto sostenuto l'utilizzo di materiali e minerali industriali con diffusione estesa, ma la cui disponibilità è sovente limitata da vincoli di natura ambientale: si pone in questo caso il tema di considerare "critica" una materia prima, anche relativamente abbondante, non solo quando il suo approvvigionamento è limitato, ma anche quando il suo cattivo utilizzo, in mancanza quindi di una gestione adeguata e il conseguente aumento della domanda, potrebbero determinare impatti ambientali e sociali negativi con il rischio della chiusura di cicli produttivi strategici.

Tra questi prodotti, è necessario porre l'attenzione sul **calcare**, roccia sedimentaria composta principalmente da carbonato di calcio e materia prima fondamentale in vari settori industriali. La sua importanza deriva dalle sue diverse proprietà e dalle sue molteplici applicazioni. In Italia, la localizzazione e l'autorizzazione per l'estrazione di queste specifiche materie prime sono spesso complesse e caratterizzate da misure nazionali non coordinate, che rischiano di compromettere il funzionamento del mercato interno. Le materie prime, incluso il calcare, sono spesso estratte in aree geografiche specifiche, trasportate altrove per ulteriori trasformazioni e poi distribuite su tutto il mercato interno per essere utilizzate in vari prodotti. Queste materie prime, inoltre, sono essenziali

⁵ Materie prime critiche e strategiche UE al 30.4.2024:

Alluminio/bauxite/allumina; Carbone da coke; Litio; Fosforo; Antimonio; Feldspato; Elementi delle terre rare leggere; Scandio; Arsenico; Spatofluoro; Magnesio; Silicio metallico; Barite; Gallio; Manganese; Stronzio; Berillio; Germanio; Grafite naturale; Tantalio; Bismuto; Afnio; Niobio; Titanio metallico; Boro; Elio; Metalli del gruppo del platino; Tungsteno; Cobalto; Elementi delle terre rare pesanti; Fosforite; Vanadio; Rame; Nichel.

all'inizio di numerose catene del valore industriali e costituiscono fattori produttivi indispensabili per settori strategici come le energie rinnovabili, l'industria digitale, e i settori aerospaziale e della difesa.

Il calcare, infatti, è fondamentale per l'industria siderurgica e chimica, utilizzato nella produzione di calce, che a sua volta è impiegata nella sintesi di composti chimici, come ad esempio il cloruro di calcio e l'idrossido di calcio. Inoltre, trova applicazione nella depurazione delle acque, produzione di carta, purificazione dei gas, agricoltura e zootecnia, produzione di materiali da costruzione e, soprattutto, è una materia prima essenziale per la produzione di acciaio.

Secondo i dati del 2023, su tutto il territorio Nazionale sono stati utilizzate 4,4 milioni di tonnellate di calcare per produrre 2,2 miliardi di tonnellate di calce tra ossido e idrossido. Più dell'80% di questa calce viene utilizzata in siderurgia, depurazione e produzione chimica, ovvero processi strategici che dipendono in modo insostituibile da questa materia prima.

Le previsioni per i prossimi anni danno per la calce un *trend* in crescita per la calce, a fronte di una disponibilità sempre più ridotta della materia prima necessaria per la sua produzione.

Il calcare riveste, quindi, un ruolo cruciale nel sostenere le attività economiche del mercato interno, ed eventuali perturbazioni nel suo approvvigionamento potrebbero avere un impatto significativo anche a livello transfrontaliero tra gli Stati membri. Se non si favorisce lo sviluppo delle attività estrattive di questa materia prima, si rischia di trasferire altrove l'intera filiera produttiva, come è già successo per altre materie prime.

Pertanto, proponiamo di **considerare il calcare per uso industriale come una materia prima in cicli produttivi strategici, pur mantenendola in categoria 2 secondo quanto definito all'articolo 2 del Regio Decreto 29 luglio 1927, n. 1443, a livello nazionale e di adottare i necessari provvedimenti amministrativi per favorirne l'estrazione in modo proporzionale alle richieste industriali, per favorirne l'estrazione in modo proporzionale alle richieste industriali, escludendo il conteggio delle quantità ad uso industriali dalle quantità previste dai diversi piani regionali delle attività di cava, sempre nel pieno rispetto per l'ambiente.**

Un'altra materia prima strategica sulla quale si ritiene opportuno porre l'attenzione è il **rottame ferroso**.

L'acciaio è prodotto attraverso due cicli distinti: uno cosiddetto "integrale" con partenza da minerale di ferro e carbone, l'altro chiamato "ciclo elettrico" con partenza da rottame ferroso, che sfrutta le proprietà di completa riciclabilità dell'acciaio. In Italia la produzione siderurgica è caratterizzata da un elevato utilizzo del ciclo elettrico (EAF - Electric Arc Furnace), pari a oltre l'85% nel 2023, e non riesce a soddisfare il proprio fabbisogno di rottame con la sola raccolta interna, dovendo ricorrere all'importazione da altri Paesi UE ed extra UE.

L'Unione europea nel suo complesso è un netto esportatore di rottame. L'UE è un esportatore netto di rottame, con esportazioni in forte aumento, che hanno raggiunto un picco di oltre 19 milioni di tonnellate (pari all'intero fabbisogno italiano) nel 2021, con destinazione prevalente verso Paesi che non garantiscono gli stessi standard ambientali e di sostenibilità europei.

Il riciclo virtuoso del rottame ferroso costituisce uno dei più chiari esempi a livello industriale di come si possano combinare insieme gli obiettivi principali che l'UE si è data per i prossimi decenni: **economia circolare, decarbonizzazione, autonomia strategica**. Il riciclo dell'acciaio, attraverso

la rifusione del rottame ferroso, consente, infatti, evidenti benefici sia in termini di risparmio di risorse naturali che in termini energetici e di emissioni di CO₂ (per ogni tonnellata di rottame riciclato si ottiene un risparmio di CO₂ pari a 1,4 tCO₂/t rottame). Inoltre, il **riciclo del rottame consente di recuperare quantitativi significativi di singoli metalli critici**, come, ad esempio, il nickel (nel caso della produzione di acciaio inossidabile) ed altri importanti elementi di lega che dovrebbero essere altrimenti importati.

L'acciaio (in un'ottica strategica l'acciaio decarbonizzato) è un materiale chiave per una serie di applicazioni fondamentali per la transizione ecologica e lo sviluppo sostenibile: dalla produzione di energia da fonti rinnovabili, agli edifici e alle infrastrutture ad elevato risparmio energetico, alla mobilità sostenibile e al trasporto ferroviario, alle reti per la raccolta e il trasporto della risorsa idrica.

Inoltre, l'ambizioso percorso di decarbonizzazione pianificato dall'UE nell'ambito del "*Green Deal*" comporterà una trasformazione radicale dell'industria siderurgica europea, che richiederà enormi investimenti in nuove tecnologie produttive, ma anche la massimizzazione dell'utilizzo di una risorsa circolare e *low-carbon* come il rottame. La capacità di produzione a forno elettrico installata e la percentuale di produzione attraverso questo ciclo, in UE e nel mondo, quindi, tenderanno a crescere molto rapidamente, portandosi dietro una crescente domanda di rottame e, in particolare, di rottame con elevate caratteristiche qualitative per supportare produzioni siderurgiche a più alto valore aggiunto. La domanda globale di rottame, quindi, crescerà ad un ritmo superiore alla disponibilità, con il rischio di uno *shortage* critico che andrebbe soprattutto a penalizzare il nostro Paese.

Pertanto, per i motivi sopra esposti, è fondamentale che venga riconosciuto **il ruolo strategico del rottame ferroso** a livello nazionale ed europeo, anche attraverso il suo inserimento nella **lista delle materie prime critiche/strategiche del "Critical Raw Material Act"** e nella **strategia nazionale sulle materie prime**.

Il riconoscimento del **rottame come materia prima strategica** deve costituire, infatti, il presupposto fondamentale per lo sviluppo di politiche efficaci a livello nazionale ed UE che possano:

- incentivare il riciclo del rottame;
- aumentare la disponibilità e la qualità del rottame;
- monitorare e mitigare i rischi futuri di *shortage* e interruzione delle catene di approvvigionamento;
- favorire il mantenimento di questa risorsa nell'Unione Europea evitando un drenaggio a vantaggio di Paesi Terzi che non garantiscono gli stessi standard ambientali e di sostenibilità europei.

12. Recepimento nazionale delle normative europee

Nel contesto internazionale delineato dall'Accordo di Parigi e dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, la Commissione europea ha definito sei priorità strategiche per il periodo 2019-2024, tra cui quella di un Green Deal europeo.

Lanciato dalla Commissione europea nel dicembre 2019, il Green Deal europeo è un pacchetto di iniziative strategiche che mira ad avviare l'UE sulla strada di una transizione verde, con l'obiettivo ultimo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050.

A marzo 2020 la Commissione Europea ha poi adottato il *Nuovo Piano d'azione per l'economia circolare per un'Europa più pulita e più competitiva*, che costituisce parte integrante del Green Deal Europeo.

Tale piano è incentrato sulla prevenzione dei rifiuti e la loro gestione ottimale e mira a promuovere la crescita, la competitività e la leadership globale dell'UE nel settore dell'economia circolare.

Il piano d'azione della Commissione europea ha stabilito, in particolare, sette aree chiave sulle quali occorre agire: plastica; tessile; rifiuti elettronici; cibo e acqua; imballaggi; batterie e veicoli; edifici e costruzioni.

Le azioni contenute nel Piano vanno nella direzione di rendere i prodotti più sostenibili, prevedono misure *ad hoc* per le principali catene di valore dei prodotti (elettronica e TIC; batterie e veicoli; imballaggi; plastica, tessile; costruzione e edilizia; prodotti alimentari; acqua e nutrienti) e, più in generale, mirano a garantire una minor produzione di rifiuti.

In questo contesto, per raggiungere gli ambiziosi obiettivi prefissati, la Commissione europea ha previsto un numero significativo di provvedimenti "ambientali". In particolare, tra i provvedimenti che hanno concluso l'iter legislativo ci sono:

- il regolamento sull'approvvigionamento delle **materie prime critiche**;
- il regolamento sulle **spedizioni di rifiuti**;
- la direttiva sulle **emissioni industriali** (IED);
- la direttiva sulla **qualità dell'aria**;
- il regolamento sui **prodotti a deforestazione zero**;
- la direttiva UE 2024/1203 **sulla tutela penale dell'ambiente**.

L'Italia, quindi, dovrà ora adeguarsi alla corposa normativa europea, ai fini del recepimento nazionale dei nuovi obblighi e requisiti.

Dal 1960 ad oggi il numero di leggi italiane contenenti il termine "ambiente" nel titolo è cresciuto significativamente, passando da cinque nel 1960 a 77 nel 1990, fino a 189 nel 2019 (fonte Istat⁶). Tale incremento è dovuto principalmente al recepimento nel nostro ordinamento di direttive europee relative, appunto, alle tematiche ambientali.

Pertanto, data la mole di provvedimenti emanati a livello europeo, nell'ambito della revisione del Codice dell'Ambiente sarà cruciale armonizzare queste normative, al fine di garantire una coerenza giuridica e operativa nel rispetto degli impegni internazionali e comunitari.

⁶ <https://www.istat.it/storage/rapporti-tematici/territorio2020/Rapportoterritorio2020.pdf>

