

XVI legislatura

Disegno di legge

A.S. n. 3111

Conversione in legge del
decreto-legge 25 gennaio
2012, n. 2, recante misure
straordinarie e urgenti in
materia ambientale

gennaio 2012
n. 329



servizio studi del Senato

ufficio ricerche nei settori
dell'ambiente e del territorio



Servizio Studi

Direttore: Daniele Ravenna

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Reggente ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo _3613

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi _3538

Capo ufficio: F. Cavallucci _3443

Politica estera e di difesa

Reggente ufficio: A. Mattiello _2180

Reggente ufficio: A. Sanso' _2451

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Reggente ufficio:

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581

Silvia Ferrari _2103

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Anna Henrici _3696

Gianluca Polverari _3567

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

Disegno di legge

A.S. n. 3111

Conversione in legge del
decreto-legge 25 gennaio
2012, n. 2, recante misure
straordinarie e urgenti in
materia ambientale

gennaio 2012
n. 329

a cura di: R. Ravazzi
ha collaborato: L. Formosa

AVVERTENZA

Il decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 25 gennaio e entrato in vigore il giorno stesso, è stato nel medesimo giorno presentato per la conversione al Senato (A.S. n. 3111).

INDICE

SCHEDA DI LETTURA	9
Articolo 1	
<i>(Interventi urgenti in materia di rifiuti nella regione Campania)</i>	
Scheda di lettura.....	11
Procedure di contenzioso comunitario.....	17
L'emergenza in Campania – Le principali misure adottate nel corso della legislatura	19
Articolo 2	
<i>(Disposizioni in materia di commercializzazione di sacchi per asporto merci nel rispetto dell'ambiente)</i>	
Scheda di lettura.....	23
Articolo 3	
<i>(Materiali di riporto)</i>	
Scheda di lettura.....	29

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1

(Interventi urgenti in materia di rifiuti nella regione Campania)

1. Il comma 1-*bis* dell'articolo 6-*ter* del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, è sostituito dal seguente:

«1-*bis*. Per garantire la complementare dotazione impiantistica ai processi di lavorazione effettuati negli impianti di cui al comma 1, è autorizzata la realizzazione di impianti di digestione anaerobica della frazione organica derivante dai rifiuti nelle aree di pertinenza dei predetti impianti, ovvero, in presenza di comprovati motivi di natura tecnica, in altre aree confinanti, acquisite dal commissario straordinario nominato ai sensi del comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge 26 novembre 2010, n.196, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 gennaio 2011, n.1.».

2. All'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 26 novembre 2010, n. 196, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 gennaio 2011, n.1, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo periodo la parola: «dodici» è sostituita dalla seguente: «ventiquattro»;

b) al secondo periodo:

1) dopo le parole: «All'individuazione» sono inserite le seguenti: «ed espropriazione»;

2) la parola: «delle» è sostituita dalla seguente: «di»;

3) dopo le parole: «al patrimonio pubblico» sono inserite le seguenti: «, nonché alla conseguente attivazione ed allo svolgimento di tutte le attività finalizzate a tali compiti.»;

4) dopo le parole: «carriera prefettizia» sono inserite le seguenti:

«anche esercitando in via sostitutiva le funzioni attribuite in materia ai predetti enti ed in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, nonché operando con i poteri e potendosi avvalere delle deroghe di cui agli articoli 2, commi 1, 2 e 3, e 18, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, ferme restando le procedure di aggiudicazione di cui al primo periodo del presente comma, con oneri a carico dell'aggiudicatario»;

c) dopo il quarto periodo è inserito il seguente: «La procedura per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale per l'apertura delle discariche e l'esercizio degli impianti di cui alla presente disposizione è coordinata nell'ambito del procedimento di VIA e il provvedimento finale fa luogo anche dell'autorizzazione integrata.»;

d) al settimo periodo, le parole: «A tale fine, i commissari predetti» sono sostituite dalle seguenti: «Tutti i commissari di cui al presente comma».

3. Il termine di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26, è differito al 31 dicembre 2013.

4. La regione Campania è autorizzata ad utilizzare le risorse del Fondo per lo sviluppo e coesione 2007-2013 relative al Programma attuativo regionale, per l'acquisto del termovalorizzatore di Acerra ai sensi dell'articolo 7 del citato decreto-legge n. 195 del 2009. Le risorse necessarie vengono trasferite alla stessa Regione.

L'**articolo 1** del decreto-legge in esame affronta la perdurante situazione di criticità del sistema di recupero e smaltimento finale dei rifiuti prodotti nella regione Campania (sulle principali misure adottate nel corso della legislatura, si veda il riquadro posto alla fine della presente scheda); una situazione a causa della quale l'Europa ha messo in mora l'Italia in base a una sentenza del marzo 2010 per una procedura d'infrazione relativa all'emergenza 2007-2008, condannandola per non essere riuscita a creare una rete di impianti adeguati a garantire lo smaltimento senza mettere in pericolo la salute e l'ambiente (sulla questione si veda l'approfondimento nell'altro riquadro posto alla fine della presente scheda).

Secondo quanto riportato nella relazione illustrativa che accompagna il disegno di legge di conversione del decreto-legge in esame, è "indispensabile adottare idonei provvedimenti che consentano di affrontare quelle situazioni particolarmente urgenti (..) prima fra tutte, l'impossibilità di realizzare gli interventi di adeguamento degli STIR previsti dalla legislazione emanata a seguito della cessazione delle precedenti gestioni commissariali straordinarie".

Sempre secondo la relazione, "ad impedire o rallentare l'attuazione dei predetti interventi, secondo le informazioni fornite dalla regione Campania, è soprattutto la giacenza di considerevoli quantitativi di rifiuti che non consentono pertanto la realizzazione di un corretto ed equilibrato flusso in entrata e in uscita dagli stessi stabilimenti, divenuto ancor più ingestibile a causa delle difficoltà ad attuare i conferimenti extra-regionali dei rifiuti ivi prodotti evidenziata anche dalla Commissione europea".

Il **comma 1**, sostituendo il comma 1-*bis* dell'articolo 6-*ter* del decreto-legge n. 90 del 2008,¹ conferma la già prevista possibilità di realizzare impianti di digestione anaerobica della frazione organica derivante dai rifiuti nelle aree di pertinenza degli STIR (Stabilimenti di trattamento, tritovagliatura ed imballaggio), ma ne specifica la finalità di garantire la complementare dotazione impiantistica ai processi di lavorazione effettuati negli impianti STIR. Si stabilisce, inoltre che, in presenza di motivi di natura tecnica gli impianti di digestione anaerobica saranno realizzati in aree confinanti acquisite dal commissario straordinario nominato dal presidente della Regione Campania, ai sensi del comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 196 del 2010².

Secondo quanto rilevato nella relazione che accompagna il disegno di legge di conversione, "in questo modo, sarà possibile consentire lo smaltimento tramite termovalorizzatore della parte secca dei rifiuti ottenuta mediante gli impianti di

¹ D.L. 23 maggio 2008, n. 90, *Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile*, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 14 luglio 2008, n. 123.

² D.L. 26 novembre 2010, n. 196, *Disposizioni relative al subentro delle amministrazioni territoriali della regione Campania nelle attività di gestione del ciclo integrato dei rifiuti*, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 24 gennaio 2011, n. 1.

digestione anaerobica della frazione organica realizzati in prossimità degli STIR". Tale intervento si inquadra, sempre secondo la relazione, fra le "soluzioni in grado di alleggerire la situazione degli STIR campani che verrebbero così posti nelle condizioni di miglior operatività".

Il testo dell'art.6-ter, comma 1-bis, precedentemente alla modifica introdotta dal decreto-legge in esame, prevedeva esclusivamente che presso gli impianti STIR fosse autorizzata la realizzazione di impianti di digestione anaerobica della frazione organica derivante dai rifiuti.

Si ricorda che il comma 2 dell'articolo 1 del citato decreto-legge n. 196 del 2010, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore del decreto-legge in esame, prevedeva la possibilità, per il presidente della regione Campania, sentiti le province e gli enti locali interessati, di nominare commissari straordinari che possono ricoprire l'incarico per una durata massima di dodici mesi, con potere di agire in deroga alla legislazione vigente in materia di appalti pubblici e di valutazione di impatto ambientale al fine di garantire la realizzazione urgente dei siti da destinare a discarica - che potrà riguardare anche cave abbandonate o dismesse con priorità per quelle acquisite al patrimonio pubblico - nonché ad impianti di trattamento o di smaltimento dei rifiuti destinati al recupero, produzione o fornitura di energia mediante trattamenti termici di rifiuti nella regione Campania.

Il **comma 2** modifica l'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 196 del 2010, che, come sopra detto, riguarda la nomina da parte del presidente della regione Campania di commissari straordinari, con taluni poteri di deroga in materia di appalti e di valutazione di impatto ambientale, per la realizzazione di discariche nonché di impianti di smaltimento dei rifiuti. Il comma 2 in esame dispone in primo luogo il prolungamento da dodici a ventiquattro mesi del mandato dei commissari straordinari (**lettera a**).

Ne prevede, inoltre, l'ampliamento dei poteri attribuendo loro anche la facoltà di espropriare ulteriori aree, anche fra cave abbandonate o dismesse, per realizzarvi siti da destinare a discarica (**lettera b**), **numeri 1), 2), e 3)**).

La lettera successiva appare volta a completare l'impianto della norma delineando, anche ai fini dell'esercizio dei maggiori poteri conferiti dal presente decreto ai commissari straordinari, il regime proprio di questi ultimi, così da rendere chiaro che essi operano in luogo del Presidente della regione, nell'esercizio delle funzioni già spettanti al Sottosegretario di Stato preposto alla soluzione dell'emergenza rifiuti nella regione Campania, di cui all'articolo 1 del citato decreto-legge n. 90 del 2008.

I commissari possono esercitare in via sostitutiva le funzioni attribuite in materia agli enti locali ed in deroga agli strumenti urbanistici vigenti e, infine, viene loro attribuita la possibilità di avvalersi dei poteri - previsti all'articolo 2, commi 1, 2 e 3 del decreto-legge n. 90 del 2008 - in materia di attivazione dei siti da destinare a discarica mediante affidamento, procedure di espropriazione e acquisizione di beni funzionali a tali attività. Con il richiamo, inoltre, all'articolo 18 del citato decreto-legge n. 90 del 2008 si autorizzano i commissari a derogare - nel rispetto dei principi fondamentali in materia di tutela della salute,

dell'ambiente e del patrimonio culturale - alle disposizioni in materia ambientale, igienico-sanitaria, prevenzione incendi, sicurezza sul lavoro, urbanistica, paesaggio e beni culturali. La lettera b) in commento conferma le procedure di aggiudicazione di cui al primo periodo dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 90 del 2008 ("ferme restando"). Sembra quindi che, da un lato, si voglia escludere per tali procedure il regime derogatorio appena illustrato e, dall'altro, si intenda precisare che in tali casi, a seguito del procedimento di aggiudicazione gli oneri per la realizzazione dei siti da destinare a discarica sono a carico dell'aggiudicatario (**lettera b), numero 4**).

Si rammenta che l'articolo 2, commi 1, 2 e 3 del citato decreto-legge n. 90 del 2008 affida al Sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri preposto alla soluzione dell'"emergenza rifiuti" nella regione Campania, ai fini della soluzione dell'emergenza, il compito di provvedere, anche in deroga a specifiche disposizioni legislative e regolamentari vigenti e fatto salvo l'obbligo di assicurare le misure indispensabili alla tutela della salute e dell'ambiente previste dal diritto comunitario, all'attivazione dei siti da destinare a discarica, mediante procedure di affidamento coerenti con la somma urgenza o con la specificità delle prestazioni occorrenti (comma 1).

Il comma 2 prevede che il Sottosegretario di Stato può altresì utilizzare le procedure di cui all'art. 43 del DPR n. 327/2001 (testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità), con previsione di indennizzo che tenga conto delle spese sostenute rivalutate a norma di legge, ovvero mediante procedure espropriative, per l'acquisizione di impianti, cave dismesse o abbandonate ed altri siti per lo stoccaggio/smaltimento di rifiuti.

Il comma 3, al fine di evitare interruzioni o turbamenti alla regolarità della complessiva azione di gestione dei rifiuti e della connessa realizzazione dei necessari interventi ed opere, autorizza il Sottosegretario di Stato a disporre l'acquisizione di ogni bene mobile funzionale al corretto espletamento delle attività di propria competenza, riconoscendo al proprietario gli indennizzi relativi alle spese sostenute rivalutate a norma di legge.

Alla **lettera c)** del comma 2 si prevede che la procedura per il rilascio dell'AIA (autorizzazione integrata ambientale) per l'apertura delle discariche e l'esercizio degli impianti di cui alla presente disposizione é coordinata nell'ambito del procedimento di VIA (valutazione dell'impatto ambientale) e il provvedimento finale fa luogo anche dell'autorizzazione integrata, in conformità al disposto dell'articolo 26, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Si rammenta che il suddetto articolo 26, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dal decreto legislativo n. 128 del 2010, stabilisce che il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale sostituisce o coordina tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati in materia ambientale, necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera o dell'impianto.

Il decreto legislativo n. 128 del 2010 ha introdotto disposizioni di coordinamento delle procedure di VIA ed AIA che, nella prassi, tendevano a sovrapporsi creando duplicazioni istruttorie e ritardi procedimentali. Per le opere di competenza statale è stato previsto per legge l'accorpamento delle due procedure, con assorbimento della procedura di AIA da parte della procedura VIA. Per le opere di competenza regionale, il predetto assorbimento è stato previsto solo ove l'autorità competente in materia di VIA coincida con quella competente in materia di AIA.

Si ricorda in estrema sintesi che l'AIA (autorizzazione integrata relativa a tutti i possibili impatti di un'opera, prevista dalla direttiva 96/61/CE) è disciplinata dal decreto legislativo n. 59 del 2005, con il quale si è provveduto a recepire integralmente la direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento.

La VIA è una procedura tecnico-amministrativa di verifica della compatibilità ambientale di un progetto, introdotta a livello europeo dalle direttive comunitarie 85/337/CEE e 97/11/CE e dalla normativa statale con il D.Lgs. 152/2006, successivamente modificato. La VIA comporta l'individuazione, descrizione e quantificazione degli effetti che una determinata opera potrebbe avere sull'ambiente.

Il comma 3 dell'articolo in esame proroga dal 31 dicembre 2011 al 31 dicembre 2012 il termine previsto dall'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 195 del 2009³, che autorizza, nelle more del completamento degli impianti di compostaggio nella regione Campania, l'aumento fino all'8% della capacità ricettiva e di trattamento degli impianti di compostaggio in esercizio sul territorio nazionale.

Si ricorda in proposito che l'articolo 182 del decreto legislativo n. 152 del 2006, a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 205 del 2010, vieta di smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali, qualora gli aspetti territoriali e l'opportunità tecnico economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita lo richiedano.

Infine, al **comma 4** il Governo autorizza la regione Campania ad utilizzare i fondi europei, e nello specifico le risorse del Fondo di sviluppo e di coesione 2007-2013 relative al programma attuativo regionale, per l'acquisto del termovalorizzatore di Acerra, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 7 del DL 195/2009. Si ricorda che il comma 1 dell'art. 7 del decreto-legge n. 195 del 2009 aveva previsto che entro il 31 dicembre 2011 fosse trasferita, con apposito D.P.C.M., la proprietà del termovalorizzatore di Acerra alla Regione Campania, previa intesa con la regione stessa, o ad altro ente pubblico anche non territoriale,

³ D.L. 30 dicembre 2009, n. 195, *Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile*, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 26 febbraio 2010, n. 26.

ovvero alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della Protezione civile o a soggetto privato. L'articolo 5 del decreto-legge n. 216 del 2011, in corso di conversione, proroga di un mese, cioè al 31 gennaio 2012, il termine suddetto, per il trasferimento della proprietà del termovalorizzatore di Acerra.

Si ricorda in proposito che l'articolo 6 del menzionato decreto-legge n.195 del 2009 provvede a determinare il valore del termovalorizzatore di Acerra da riconoscersi al soggetto già concessionario del servizio di smaltimento dei rifiuti e proprietario dell'impianto, in 355 milioni di euro, sulla base di criteri elaborati dall'Enea (Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile).

Si ricorda che l'art. 14 del D.L. 78/2010, al comma 22 ha previsto la predisposizione, da parte del Presidente della Regione Campania, in qualità di commissario *ad acta*, di un piano di stabilizzazione finanziaria (sottoposto all'approvazione del Ministero dell'economia e delle finanze, che, d'intesa con la regione, nomina uno o più commissari ad acta di qualificate e comprovate professionalità ed esperienza per l'adozione e l'attuazione degli atti indicati nel piano) che può includere, tra gli interventi da attuare, l'eventuale acquisto del termovalorizzatore di Acerra anche mediante l'utilizzo, previa delibera del CIPE, della quota regionale del FAS (Fondo per le aree sottoutilizzate).

Relativamente alle vicende costruttive e gestionali del termovalorizzatore di Acerra si ricorda brevemente che esso è stato costruito da un consorzio di imprese appartenenti al gruppo Impregilo e facenti capo alla Fibe S.p.A. Nella Relazione sullo stato di attuazione delle disposizioni relative alle misure straordinarie promosse per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania aggiornata al mese di ottobre 2009 (Doc. CCXIV, n. 2) si rammenta che “le attività di gestione dell'impianto sono state affidate alla Società A2A all'esito di apposita procedura di gara, esperita ai sensi degli artt. 25 e 27 del d.lgs. 163/2006, tra le aziende leader nel settore della gestione di impianti di termovalorizzazione e centrali elettriche da fonti rinnovabili. Il 13 novembre 2008 si è proceduto a stipulare un atto negoziale tra la Struttura del Sottosegretario e la Società A2A, con cui sono stati disciplinati i termini e le condizioni di gestione dell'impianto per il periodo 2009-2024”.

Secondo quanto indicato nel sito web dell'Osservatorio ambientale del termovalorizzatore di Acerra (istituito dall'O.P.C.M. 3730/2009)⁴ “dal 15 gennaio 2010 - sulla base del decreto legge n. 195 del 30 dicembre 2009 convertito nella legge n. 26 del 26 febbraio 2010 - Partenope Ambiente - società costituita da A2A per la gestione del termovalorizzatore - ha assunto la gestione provvisoria ed esclusiva del termovalorizzatore, affiancata da un presidio tecnico di Fibe, la società che ha costruito il termovalorizzatore. Il collaudo funzionale dell'impianto è terminato il 28 febbraio 2010. All'esito positivo del collaudo è terminata la gestione provvisoria e Partenope Ambiente ha assunto la gestione definitiva del termovalorizzatore. Nell'attesa del passaggio di proprietà, il Dipartimento della Protezione Civile può disporre, utilizzare e godere dell'impianto per il quale è autorizzato a stipulare un contratto di affitto”.

Relativamente al contenzioso si ricorda che in seguito al ricorso della FIBE S.p.A. avverso la sentenza del TAR Lazio, sezione I, n. 39180 del 30 dicembre 2010, il

⁴ http://www.osservatorioacerra.it/erc/ERC-ERC_Layout_locale-1199880667264_Acerra.htm.

Consiglio di Stato, con l'ordinanza collegiale n. 5117 del 13 settembre 2011⁵, ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 4, 5 e 6, del D.L. 195/2009. L'udienza dovrebbe svolgersi in data 18 aprile 2012.

Per quanto concerne infine le procedure di contenzioso a livello comunitario, si segnala che il 17 gennaio 2012 il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso il sito internet, ha confermato che le autorità italiane hanno trasmesso alla Commissione europea la risposta alla lettera di messa in mora del 29 settembre 2011 con la quale si invitava l'Italia a conformarsi, entro due mesi, alla sentenza della Corte di giustizia dell'UE del marzo 2010 (causa C-297/08)⁶ che la riconosceva responsabile di non aver stabilito una rete adeguata e integrata di impianti per lo smaltimento dei rifiuti in Campania (procedura di infrazione n. 2007_2195).

Il Dipartimento precisa che la nota inviata, predisposta dalla Regione Campania, è il risultato della collaborazione tra le diverse amministrazioni coinvolte (Regione, Provincia e Comune di Napoli, oltre che lo stesso Dipartimento e il Ministero dell'Ambiente).

Procedure di contenzioso comunitario

Il 4 marzo 2010 la Corte di giustizia ha emesso una sentenza con la quale ha giudicato l'Italia inadempiente agli obblighi incombenti in forza della direttiva 2006/12/CE (direttiva "rifiuti"), in particolare, contestando all'Italia di non avere adottato tutte le misure necessarie allo smaltimento dei rifiuti nella regione Campania ovvero di non aver creato una rete integrata ed adeguata di impianti di smaltimento idonei a consentire l'autosufficienza in materia di smaltimento di rifiuti, con grave pregiudizio per la salute dell'uomo e l'integrità dell'ambiente.

Il 26 novembre 2010 il Commissario europeo per l'Ambiente, in riferimento alla visita di una delegazione di funzionari della Commissione in Campania, attraverso l'ufficio stampa della Commissione ha dichiarato di ritenere che le misure necessarie per dare esecuzione alla sentenza pronunciata nel marzo 2010 dalla Corte di giustizia europea non siano ancora state applicate. Per dare esecuzione alla sentenza ed evitare sanzioni, la Commissione chiede all'Italia che

le autorità della Campania adottino con urgenza un nuovo piano di gestione dei rifiuti. Il Commissario, infine, sottolinea l'importanza che il nuovo piano di gestione dei rifiuti sia il risultato di un processo pienamente inclusivo e trasparente, al fine di creare un vasto senso di condivisione e di ottenere il sostegno di tutti i cittadini nella regione.

Si ricorda che nel 2007 la Commissione europea aveva deciso di sospendere il

⁵ www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consigliodi%20Stato/Sezione%204/2011/201101236/Provvedimenti/201105117_18.XML

⁶ Si ricorda che in base a quanto previsto dal Trattato sul funzionamento dell'UE (Art. 260 TFUE - ex art. 228 TCE), in caso di inadempienza alla sentenza da parte dell'Italia, la Commissione è nelle condizioni di poter adire nuovamente la Corte formulando contestualmente la richiesta di applicare all'Italia una somma forfettaria o una penalità il cui importo, commisurato alle circostanze, è precisato dalla Commissione stessa.

pagamento di 135 milioni di contributi Ue che dal 2006 al 2013 avrebbero dovuto finanziare i progetti relativi ai rifiuti, e di altri 10,5 milioni del periodo 2000-2006 che sono stati aboliti.

La relazione finale approvata il 30 settembre 2010 dalla Commissione Petizioni del Parlamento europeo, relativa alla missione di inchiesta sulla crisi dei rifiuti in Campania effettuata a fine aprile 2010, sottolineava come la crisi dei rifiuti in Campania fosse da considerarsi tutt'altro che finita, in stato dormiente, con il serio rischio di poter scoppiare nuovamente. Inoltre, si esprimeva il timore che le autorità avessero scarso controllo o conoscenza sulla gestione di molte discariche e su ciò che avviene al loro interno, dal momento che molte discariche sono in mani private.

La Commissione ha pertanto inviato all'Italia una lettera di messa in mora in cui, nel richiedere l'invio di ulteriori informazioni circa i provvedimenti adottati o adottandi per dare esecuzione alla citata sentenza, ha fissato il termine per tale invio a metà gennaio 2012.

Secondo quanto affermato dal Governo nella relazione illustrativa del decreto legge, lo Stato italiano deve ottemperare a tale richiesta per non incorrere in severe sanzioni pecuniarie e per non esporsi a una nuova condanna della Corte di giustizia.

Il Dipartimento per le politiche comunitarie ha informato con una nota del 17 gennaio di aver trasmesso alla Commissione europea, per il tramite della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione Europea, la risposta alla lettera di messa in mora della Commissione UE riguardante l'emergenza rifiuti in Campania, oggetto della procedura di infrazione n. 2007_2195.

La nota inviata, predisposta dalla Regione Campania, è il frutto della collaborazione tra le diverse amministrazioni coinvolte (Regione, Provincia e Comune di Napoli, oltre che lo stesso Dipartimento e il Ministero dell'Ambiente) e contiene la risposta puntuale ai diversi rilievi mossi dalla Commissione nella sua lettera dello scorso 29 settembre.

L'emergenza in Campania – Le principali misure adottate nel corso della legislatura.

Nel tentativo di uscire situazione emergenziale relativa alla gestione e allo smaltimento dei rifiuti, perdurante dal 1994 nel territorio della regione Campania, il Governo è più volte intervenuto, fin dall'inizio della legislatura, attraverso la decretazione d'urgenza.

Il D.L. 23 maggio 2008, n. 90

Il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, ha introdotto un nuovo modello per la gestione dell'emergenza campana. I commissari delegati e le relative strutture sono stati sostituiti da un apposito Sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio. L'incarico è stato quindi attribuito al Capo del Dipartimento della protezione civile, Guido Bertolaso, con il compito di coordinare la gestione dei rifiuti nella regione Campania per tutta la durata del periodo emergenziale (fino al 31 dicembre 2009). Il Sottosegretario ha provveduto all'attivazione dei siti da destinare a discarica, cui è stata attribuita la qualifica di "aree di interesse strategico nazionale". E' stato anche previsto il coinvolgimento delle Forze di polizia e delle Forze armate al fine di assicurare piena effettività agli interventi per fronteggiare l'emergenza.

Per la durata dello stato emergenziale, la competenza sui procedimenti per reati in materia di gestione dei rifiuti e in materia ambientale, riguardanti l'intero territorio della Campania, è stata attribuita alla direzione distrettuale antimafia di Napoli nella persona del procuratore della Repubblica. Sono inoltre state attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie, anche di natura cautelare, relative a diritti costituzionalmente tutelati, comunque attinenti alla gestione dei rifiuti, anche se poste in essere dall'amministrazione pubblica o da soggetti ad essa equiparati.

Il decreto ha inciso anche sulla normativa nazionale relativa ai termovalorizzatori, alle discariche e alla protezione civile, introducendo una serie di deroghe alle disposizioni in materia ambientale, igienico-sanitaria, prevenzione incendi, sicurezza sul lavoro, urbanistica, paesaggio e beni culturali, poi precisate con il decreto-legge 97/2008.

Durante il procedimento di conversione del decreto sono state inserite disposizioni che hanno attribuito alle province della regione Campania la titolarità degli impianti di selezione e trattamento dei rifiuti che sono stati autorizzati a svolgere le attività di trattamento meccanico, stoccaggio e trasferta nonché di recupero o smaltimento dei rifiuti. L'art. 6-ter, comma 2, ha inoltre previsto l'assimilazione ai rifiuti urbani non differenziati, ai fini delle successive fasi di gestione, dei rifiuti trattati dagli impianti citati (cd. impianti STIR), disposizione ribadita dall'art. 4-novies del decreto-legge n. 97 del 2008.

E' stata infine prevista la messa in opera di quattro termovalorizzatori (Acerra, Salerno, Napoli e Santa Maria La Fossa).

Il D.L. 6 novembre 2008, n. 172

Il decreto-legge n. 172 del 2008 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210 ha introdotto ulteriori misure per la soluzione dell'emergenza, mediante l'individuazione, tra l'altro, di forme di vigilanza nei confronti degli enti locali finalizzate a garantire l'osservanza della normativa ambientale. Esso ha previsto inoltre una speciale disciplina sanzionatoria per alcune ipotesi di violazione della

normativa in materia di gestione dei rifiuti che, in ragione della generalità del fenomeno, hanno efficacia sul territorio nazionale nei soli casi in cui vi sia dichiarato lo stato di emergenza (art. 6). Durante l'iter parlamentare è stata altresì prevista l'educazione ambientale nei programmi scolastici della scuola dell'obbligo.

Il D.L. 30 dicembre 2009, n. 195

Lo stato di emergenza relativo allo smaltimento dei rifiuti nella regione Campania è formalmente cessato il 31 dicembre 2009.

Con il decreto-legge n. 195 del 2009 convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26, è stata introdotta una serie di disposizioni per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, innanzitutto attraverso l'istituzione di una "unità operativa" e di una "unità stralcio" (avvenuta con il D.P.C.M. 25 gennaio 2010) per definire le situazioni creditorie e debitorie derivanti dalle pregresse gestioni dell'emergenza rifiuti, predisponendo uno o più piani di estinzione delle passività, nonché per consentire il definitivo subentro degli enti territorialmente competenti nella gestione delle attività connesse al complessivo ciclo di gestione dei rifiuti.

Sono inoltre state previste norme sugli impianti di selezione e trattamento dei rifiuti, sul deposito e stoccaggio temporaneo dei rifiuti, nonché sul personale dei consorzi. Sono state inoltre attribuite ai Presidenti delle province le funzioni e i compiti di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da organizzarsi anche per ambiti territoriali nel contesto provinciale e per distinti segmenti delle fasi del ciclo di gestione dei rifiuti.

Il D.L. 26 novembre 2010, n. 196

Considerato il riemergere di una situazione di elevata criticità nella regione, il Governo ha adottato il decreto-legge n. 196 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 gennaio 2011, n. 1, per definire misure atte ad assicurare lo smaltimento dei rifiuti urbani senza soluzione di continuità, accelerare la realizzazione di impianti di termovalorizzazione dei rifiuti, incrementare i livelli della raccolta differenziata e favorire il subentro delle amministrazioni territoriali della regione Campania – con particolare riguardo alle province – nelle attività di gestione del ciclo integrato dei rifiuti.

In particolare, sono stati eliminati alcuni siti di discarica dall'elenco delle discariche da realizzare ai sensi dell'art. 9, comma 1, del decreto-legge 90/2008 ed è stata prevista (dall'art. 1, comma 2) la nomina, da parte del presidente della regione Campania, sentiti le province e gli enti locali interessati, di commissari straordinari con potere di agire in deroga alla legislazione vigente in materia di valutazione di impatto ambientale, per garantire la realizzazione urgente dei siti da destinare a discarica nonché ad impianti di trattamento o di smaltimento dei rifiuti.

Ai sensi del comma 2-bis dell'articolo 1, il Presidente della regione Campania - ovvero i commissari straordinari - cui viene attribuita la funzione di amministrazione aggiudicatrice, provvede, in via di somma urgenza, all'individuazione di aree per la realizzazione urgente di impianti destinati al recupero, alla produzione e alla fornitura di energia mediante trattamenti termici di rifiuti (in cui ricadono i termovalorizzatori), nonché a conseguire le autorizzazioni e certificazioni pertinenti, i cui termini di rilascio sono ridotti della metà.

Il decreto-legge n. 196 del 2010 è intervenuto, inoltre, anche sulla gestione del ciclo

dei rifiuti sia dal punto di vista tecnico, sia dal punto di vista istituzionale, stabilendo, in particolare, che nel caso di mancato rispetto, da parte dei comuni, degli obiettivi minimi di raccolta differenziata, il prefetto diffidi il comune inadempiente a provvedere entro tre mesi, trascorsi i quali attiva le procedure per la nomina di un commissario ad acta.

Lo stesso decreto ha previsto, inoltre, anche la possibilità per il Governo di promuovere, nell'ambito di una seduta della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, convocata su richiesta della Regione, un accordo interregionale volto allo smaltimento dei rifiuti campani anche in altre regioni (art. 1, comma 7).

Il Presidente della regione Campania è inoltre autorizzato ad adottare una o più ordinanze, anche in deroga a quanto previsto dall'art. 191 del D.Lgs. 152/2006 [6], per la messa a punto delle misure occorrenti a garantire la gestione ottimale dei rifiuti e dei relativi conferimenti per ambiti territoriali sovraprovinciali.

Il decreto reca anche norme riguardanti i consorzi di bacino campani operanti nel settore dei rifiuti, nonché disposizioni finanziarie di sostegno della gestione regionale del ciclo dei rifiuti e misure volte alla copertura finanziaria degli accordi operativi per l'attuazione delle misure di compensazione ambientale.

Si segnala altresì la norma recata dall'art. 1, comma 7-ter, che "stante l'accertata insufficienza del sistema di gestione dei rifiuti urbani nella regione Campania" ha previsto l'applicazione - fino al 31 dicembre 2011 - della speciale disciplina sanzionatoria introdotta, per i territori in cui vi è l'emergenza rifiuti, dall'articolo 6 del decreto-legge n. 172 del 2008.

Ulteriori interventi

Il decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga termini) convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, ha previsto che in Campania - per fronteggiare l'emergenza rifiuti - potrà essere incrementata l'addizionale all'accisa sull'energia elettrica ed ha prorogato, al 31 marzo 2011, la fase transitoria per le sole attività di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti e di smaltimento/recupero della raccolta differenziata gestite dai comuni secondo le attuali modalità. Tale termine è stato ulteriormente prorogato al 31 dicembre 2011 con D.P.C.M. 25 marzo 2011.

Il decreto-legge n. 225 del 2010 è altresì intervenuto sull'articolo 14, comma 22, del decreto-legge n. 78 del 2010 che consente alla Regione Campania di includere nel piano di stabilizzazione finanziaria l'eventuale acquisto del termovalorizzatore di Acerra, anche mediante l'utilizzo - previa delibera del CIPE - della quota regionale del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).

Si ricorda che l'articolo 5 del decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative) ha disposto la proroga di un mese, cioè fino al 31 gennaio 2012, del termine fissato dall'articolo 7, comma 1, del decreto legge 195 del 2009, che prevedeva il trasferimento della proprietà del termovalorizzatore di Acerra.

Secondo quanto riportato nella relazione illustrativa e nella relazione tecnica, la proroga si rende necessaria, in quanto non si sono ancora perfezionate le numerose procedure propedeutiche al trasferimento dell'impianto, tra cui quelle previste dall'articolo 7 del decreto-legge 30 dicembre 2009 n. 195 (che aveva subordinato il trasferimento di proprietà alla regione Campania previa intesa con la regione stessa, oppure ad altro ente pubblico anche non territoriale, ovvero alla Presidenza del

Consiglio dei ministri – Dipartimento della Protezione civile o a soggetto privato), e dall'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010, (che aveva previsto la predisposizione di un piano di stabilizzazione finanziaria da parte del Presidente della Regione Campania, piano che può includere, tra gli interventi da attuare, l'eventuale acquisto del termovalorizzatore di Acerra anche mediante l'utilizzo, previa delibera del CIPE, della quota regionale del FAS (Fondo per le aree sottoutilizzate).

La proroga si rende altresì opportuna anche in considerazione della prossima definizione del complesso contenzioso giudiziario pendente su tale impianto.

Il disegno di legge di conversione, è stato approvato dalla Camera in prima lettura, con modificazioni, che tuttavia non riguardano l'articolo 5 citato.

Decreto-legge 1° luglio 2011, n. 94

Il decreto legge 1° luglio 2011, n. 94 - non convertito in legge - in considerazione dello stato di criticità derivante dalla non autosufficienza del sistema di gestione dei rifiuti urbani non pericolosi prodotti nella regione Campania, consentiva - sino al 31 dicembre 2011 – lo smaltimento fuori regione dei rifiuti derivanti dalle attività di tritovagliatura praticate negli impianti STIR (Stabilimenti di Tritovagliatura ed Imballaggio Rifiuti) della regione Campania. Lo stesso comma precisava che tale smaltimento potesse avvenire in deroga al divieto di smaltimento extra-regionaledisposto, per i rifiuti urbani, dall'art. 182, comma 3, del D.Lgs. 152/2006 e alle procedure di cui all'art. 1, comma 7, del D.L. 196/2010, richiedendo comunque sempre richiesto il nulla osta della regione di destinazione. Il comma 3 dell'art. 1 prescriveva che, in attuazione del principio comunitario della prossimità per lo smaltimento dei rifiuti, i trasferimenti extraregionali consentiti dal comma 1 avessero come destinazione prioritaria gli impianti ubicati nelle regioni limitrofe alla Campania. Il comma 2 dell'art. 1 attribuiva, inoltre, ulteriori compiti e funzioni in capo al Commissarioregionale. Si segnala che il Consiglio di Stato, con l'ordinanza n.3073/2011, ha sospeso l'esecutività della sentenza del T.A.R. Lazio n. 4915/2011 concernente la cessazione dei conferimenti dei rifiuti contrassegnati dal codice CER 19.12.12. provenienti dagli STIR della regione Campania presso l'impianto di Taranto.

I nuovi piani regionali della Campania per la gestione dei rifiuti

Con la deliberazione n. 212 del 24/05/2011 la Giunta regionale della Campania ha adottato la proposta di Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Speciali (PRGRS) dando formalmente avvio alla fase di consultazione pubblica da parte dei soggetti competenti in materia ambientale e del pubblico, che dovrà concludersi entro 60 giorni.

Con la successiva deliberazione n. 265 del 14/06/2011 - pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 37 del 17 giugno 2011 - la Giunta regionale della Campania ha adottato la proposta di Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani (PRGRU) dando formalmente avvio alla fase di consultazione pubblica da parte dei soggetti competenti in materia ambientale e del pubblico, che dovrà concludersi entro 60 giorni.

Nel documento citato, oltre agli obiettivi programmatici e alle scelte pianificatorie, viene preliminarmente fornita una analisi dei dati relativi alla produzione regionale dei rifiuti, nonché la consistenza dell'impiantistica attualmente in esercizio o in fase di realizzazione nel territorio campano, oltre ad una ricostruzione accurata e dettagliata della normativa nazionale, ivi comprese tutte le ordinanze di protezione civile adottate dal 2008, e regionale.

Articolo 2

(Disposizioni in materia di commercializzazione di sacchi per asporto merci nel rispetto dell'ambiente)

1. Il termine previsto dall'articolo 1, comma 1130, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, come modificato dall'articolo 23, comma 21-*novies*, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, ai fini del divieto di commercializzazione di sacchi per l'asporto merci, è prorogato fino all'adozione del decreto di cui al secondo periodo limitatamente alla commercializzazione dei sacchi per l'asporto delle merci conformi alla norma armonizzata UNI EN 13432:2002, secondo certificazioni rilasciate da organismi accreditati, e di quelli di spessore superiore, rispettivamente, ai 200 micron per i sacchi per l'asporto destinati all'uso alimentare e 100 micron per i sacchi per l'asporto destinati agli altri usi. Con decreto di natura non regolamentare, adottato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dal Ministro dello sviluppo economico, sentite le competenti Commissioni parlamentari, e notificato secondo il diritto dell'Unione europea, da adottarsi entro il 31 luglio 2012, sono individuate le eventuali ulteriori caratteristiche tecniche dei sacchi di cui al precedente periodo ai fini della loro commercializzazione e, in ogni caso, le modalità di informazione ai consumatori. In conformità al principio «chi inquina paga» sancito dall'articolo 174, paragrafo 2, del Trattato delle Unioni europee e degli altri principi di cui all'articolo 3-*ter*

del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, la commercializzazione dei sacchi per l'asporto diversi da quelli di cui al primo periodo può essere consentita alle condizioni stabilite con decreto di natura non regolamentare adottato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dal Ministro dello sviluppo economico, sentito il competente Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri. A decorrere dal 31 luglio 2012, la commercializzazione dei sacchi non conformi al presente comma è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 2.500 euro a 25.000 euro, aumentata fino al quadruplo del massimo se la violazione del divieto riguarda quantità ingenti di sacchi per l'asporto oppure un valore della merce superiore al 20 per cento del fatturato del trasgressore. Le sanzioni sono applicate ai sensi della legge 24 novembre 1981, n.689. Fermo restando quanto previsto in ordine ai poteri di accertamento degli ufficiali e degli agenti di polizia giudiziaria dall'articolo 13 della predetta legge n.689 del 1981, all'accertamento delle violazioni provvedono, d'ufficio o su denuncia, gli organi di polizia amministrativa. Il rapporto previsto dall'articolo 17 della medesima legge n.689 del 1981 è presentato alla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia nella quale è stata accertata la violazione.

L'articolo 2, primo periodo, prevede la proroga del termine previsto dall'art. 1, comma 1130, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), come

modificato dall'art. 23, comma 21- *novies*, del decreto- legge n. 78 del 2009⁷, relativo al divieto definitivo di commercializzazione dei sacchi per l'asporto merci o per la spesa non biodegradabili (cd. *shoppers*), fino all'emanazione - entro il 31 luglio 2012 - di un decreto interministeriale (previsto al secondo periodo).

Viene inoltre precisato che la disposizione è limitata alla commercializzazione dei sacchi per l'asporto delle merci conformi alla norma armonizzata UNI EN 13432:2002, secondo certificazioni rilasciate da organismi accreditati e di quelli di spessore superiore ai 200 micron se destinati all'uso alimentare e 100 micron se destinati agli altri usi.

Si ricorda che il comma 1129 dell'art. 1 della citata legge n. 296/2006 (finanziaria 2007) prevedeva l'avvio, a partire dall'anno 2007, di un programma nazionale sperimentale per la progressiva riduzione della commercializzazione di sacchi per l'asporto delle merci che non risultino biodegradabili secondo i criteri fissati dalla normativa comunitaria e dalle norme tecniche approvate a livello comunitario. Tale programma avrebbe dovuto contribuire alla riduzione delle emissioni di anidride carbonica in atmosfera, al rafforzamento della protezione ambientale ed al sostegno alle filiere agro-industriali nel campo dei biomateriali ed, ai sensi del successivo comma 1130, essere definito con decreto interministeriale, adottato dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con i Ministri dell'ambiente e delle politiche agricole entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge (cioè entro il 30 aprile 2007), previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. Ad oggi il decreto non è stato ancora emanato. Anche in ragione della mancata adozione del citato programma di sperimentazione l'art. 23, comma 21-*novies* del decreto legge n. 78/2009, ha prorogato di un anno – dal 1° gennaio 2010 al 1° gennaio 2011 – il termine entro il quale sarebbe dovuto partire il divieto definitivo di commercializzazione dei sacchi non biodegradabili per l'asporto delle merci (cd. *shoppers*) previsto dall'art. 1, comma 1130, della legge finanziaria 2007.

Per quanto riguarda, invece, la definizione tecnico-normativa di biodegradabilità essa è stabilita dalla norma europea Uni En 13432, che nasce da un mandato specifico della Commissione Europea al CEN⁸ a margine della Direttiva 94/62/CEE sugli imballaggi, volto a definire standard adeguati per "minimizzare l'impatto degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio sull'ambiente e per evitare barriere sul libero commercio e distorsioni nella competizione, e definire requisiti essenziali che governino la composizione, la riutilizzabilità e la recuperabilità degli imballaggi". La norma è stata pubblicata dal CEN nel settembre 2000 ed è divenuta norma europea armonizzata nel 2001: essa stabilisce i requisiti degli imballaggi recuperabili mediante compostaggio e biodegradazione, fissando gli schemi di prova e i criteri di valutazione per l'accettazione finale degli imballaggi. Con il D.M. ambiente 2 maggio 2006⁹ recante "Aggiornamento degli studi europei fissati dal Comitato europeo di normazione (CEN), in conformità ai requisiti essenziali stabiliti all'articolo 9 della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e

⁷ D.L. 1 luglio 2009, n. 78, *Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini*, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 3 agosto 2009, n. 102.

⁸ Comitato Europeo di Normazione (<http://www.cen.eu>).

⁹ Pubblicato nella G.U. n. 108 dell'11 maggio 2006.

rifiuti di imballaggio” sono stati pubblicati i numeri di riferimento e dettate le disposizioni applicative delle norme tecniche nazionali che recepiscono le norme europee armonizzate, tra cui anche la norma UNI EN 13432:2002, concernenti i requisiti essenziali di cui all'allegato II della Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio e recepiti dall'Allegato F del D.lgs. n. 152/2006. Per rispettare le condizioni di cui alla norma Eni Un 13432:2002, un imballaggio deve contenere materiali inorganici in misura non superiore al 50%, non superare una certa quantità di metalli pesanti, deve essere biodegradabile, ovvero per almeno il 90% della sua massa deve scomporsi in anidride carbonica, acqua e massa cellulare, in tempi brevi a seconda del test utilizzato, e comunque al massimo entro 6 mesi, deve disintegrarsi, non deve influenzare negativamente la qualità chimica del *compost* o la crescita dei microrganismi¹⁰.

La relazione illustrativa precisa che l'introduzione del divieto di commercializzazione di sacchi per l'asporto merci non biodegradabili introdotta con la legge finanziaria 2007 avrebbe dovuto incoraggiare la modifica delle abitudini dei cittadini, promuovendo una maggiore propensione al riutilizzo ma che l'assenza della sperimentazione e dei provvedimenti necessari al raggiungimento del divieto hanno provocato “l'insorgenza di dubbi interpretativi e difficoltà nell'applicazione operativa dello stesso, con particolare riferimento sia agli aspetti tecnico scientifici, quali l'assenza di una puntuale definizione del concetto di biodegradabilità, sia alla genericità del divieto contenuto nella normativa citata, sia, infine, alle conseguenze del mancato rispetto del divieto medesimo”. Pertanto, continua la relazione si è ritenuto necessario introdurre una proroga alla normativa suesposta, nonché precisare la portata del divieto e sanzionarne, da ultimo, anche la relativa violazione.

Il decreto interministeriale previsto dal **secondo periodo** dell'articolo in esame – di natura non regolamentare – dovrà essere adottato di concerto dai Ministri dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e dello Sviluppo

¹⁰ Secondo stime di Legambiente, in Italia si producono ogni anno circa 300.000 tonnellate di shoppers in plastica, pari a 430.000 tonnellate di petrolio, con un'emissione di CO₂ in atmosfera di circa 200.000 tonnellate. Si consumano circa 20 miliardi di buste all'anno. Sostituendo con 10 sporte riutilizzabili i 300 sacchetti di plastica che ogni italiano consuma all'anno, si risparmierebbero più di 180 mila tonnellate di petrolio e altrettante di emissioni di CO₂, ma soprattutto si eviterebbe di disperdere plastica indistruttibile nei campi, lungo le rive dei fiumi e nei mari. Gli shopper più diffusi sono prodotti con il Polietilene, indicato con la sigla PE, ottenuto dal petrolio per polimerizzazione dell'etilene. Notoriamente, il PE, a causa della sua struttura molecolare, è in grado di mantenere le proprie caratteristiche fisiche e chimiche per tempi lunghissimi. I sacchetti in PE, quindi, hanno un ciclo di vita di gran lunga superiore al normale ciclo di utilizzo e, se dispersi nell'ambiente vi si accumulano per secoli. Recentemente la ricerca applicata si è impegnata nell'approntare tipologie di prodotti per imballaggio che siano in grado di contemperare i vantaggi d'uso della plastica con la salvaguardia dell'ambiente, costi industriali e costi sociali. Sono state così introdotte sul mercato le prime plastiche di cui è stata dimostrata e certificata la biodegradabilità: si tratta di polimeri che possono derivare interamente da fonti rinnovabili (polimeri naturali estratti come tali dall'amido e la cellulosa, polimeri sintetici, come il PLA derivato dall'acido polilattico, oppure prodotti da microrganismi o batteri geneticamente modificati), o che possono essere delle mescole di fonti rinnovabili e petrolio.

economico, entro il 31 luglio 2012, dopo aver sentito le competenti Commissioni parlamentari ed essere quindi notificato all'Unione Europea. Il decreto dovrà inoltre individuare le eventuali ulteriori caratteristiche tecniche dei sacchi ai fini della loro commercializzazione e, in ogni caso, le modalità di informazione ai consumatori.

Si osserva che occorrerebbe chiarire la natura della consultazione delle Commissioni parlamentari competenti, anche in considerazione che per il precedente decreto previsto dall'art. 1, comma 1130, della legge n. 296/2006 era espressamente richiesto il parere delle stesse Commissioni.

Il **terzo periodo**, in conformità al principio «chi inquina paga» sancito dall'art. 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee e degli altri principi di cui all'art. 3-ter del decreto legislativo n. 152 del 2006, dispone che la commercializzazione dei sacchi per l'asporto diversi da quelli di cui al primo periodo, possa essere consentita solo alle condizioni stabilite con decreto interministeriale (Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dello sviluppo economico), dopo aver sentito il Dipartimento Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Si rammenta che, oltre al principio «chi inquina paga», il citato art. 3-ter del D.lgs. n. 152/2006, riguarda il principio della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente.

Si osserva che occorrerebbe inserire il termine entro il quale dovrebbe essere emanato questo secondo decreto interministeriale.

Gli **ultimi periodi** dell'articolo in esame introducono, quindi, un regime sanzionatorio nei confronti di coloro che violano il divieto di commercializzazione dei sacchi non conformi alle disposizioni dell'articolo in esame, che entrerà in vigore a decorrere dal 31 luglio 2012.

Si osserva come l'entrata in vigore del regime sanzionatorio previsto sia indipendente dall'emanazione del decreto interministeriale previsto nel secondo periodo dell'articolo in esame. Inoltre, in merito alla formulazione della norma, parrebbe opportuno sostituire la locuzione “dei sacchi non conformi al presente comma” con quella più appropriata di “sacchi non conformi al presente articolo”.

Viene prevista l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria consistente nel pagamento di una somma che va da 2.500 euro a 25.000 euro, aumentabile fino al quadruplo del massimo edittale qualora la violazione del divieto riguardi quantità ingenti di sacchi per l'asporto o un valore della merce superiore al 20% del fatturato del trasgressore.

Si osserva che sarebbe opportuno precisare anche la misura delle “quantità ingenti” di sacchi per l’asporto, analogamente a quanto è stato specificato per il valore della merce che deve essere superiore al 20 per cento del fatturato del trasgressore.

Le sanzioni saranno quindi applicate ai sensi della legge n. 689 del 1981¹¹ riguardante le “Modifiche al sistema penale” e, fermo restando quanto previsto in ordine ai poteri di accertamento degli ufficiali e degli agenti di polizia giudiziaria dall’art. 13 della citata legge n. 689, all’accertamento delle violazioni sono preposti, d’ufficio o su denuncia, gli organi di polizia amministrativa o di tutela ambientale e dei consumatori. Infine, il rapporto previsto dall’art. 17 della stessa legge n. 689, dovrà essere presentato alla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia nella quale è stata accertata la violazione.

Si rammenta che l’art. 13 della citata legge n. 689 del 1981 prevede, in merito agli atti di accertamento, che gli organi addetti al controllo sull’osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono, per l’accertamento delle violazioni di rispettiva competenza, assumere informazioni e procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra operazione tecnica. Possono altresì procedere al sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, nei modi e con i limiti con cui il codice di procedura penale consente il sequestro alla polizia giudiziaria. All’accertamento delle violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono procedere anche gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, i quali, oltre che esercitare i poteri indicati nei precedenti commi, possono procedere, quando non sia possibile acquisire altrimenti gli elementi di prova, a perquisizioni in luoghi diversi dalla privata dimora, previa autorizzazione motivata del pretore del luogo ove le perquisizioni stesse dovranno essere effettuate. È fatto salvo l’esercizio degli specifici poteri di accertamento previsti dalle leggi vigenti. Ai sensi del successivo art. 17 il funzionario o l’agente che ha accertato la violazione ha l’obbligo di presentare rapporto, con la prova delle eseguite contestazioni o notificazioni, all’ufficio periferico cui sono demandati attribuzioni e compiti del Ministero nella cui competenza rientra la materia alla quale si riferisce la violazione o, in mancanza, al prefetto. Nelle materie di competenza delle regioni e negli altri casi, per le funzioni amministrative ad esse delegate, il rapporto è presentato all’ufficio regionale competente, per le violazioni dei regolamenti provinciali e comunali il rapporto è presentato, rispettivamente, al presidente della giunta provinciale o al sindaco.

¹¹ L. 24 novembre 1981, n. 689, *Modifiche al sistema penale*.

Articolo 3 *(Materiali di riporto)*

1. Considerata la necessità di favorire, nel rispetto dell'ambiente, la ripresa del processo di infrastrutturazione del Paese, ferma restando la disciplina in materia di bonifica dei suoli contaminati, i riferimenti al «suolo» contenuti all'articolo 185, commi 1, lettere *b*) e *c*), e 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, si intendono come riferiti anche alle matrici materiali di riporto di cui all'allegato 2

alla parte IV del predetto decreto legislativo.

2. All'articolo 39, comma 4, del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, dopo il primo periodo è aggiunto il seguente: «Con il medesimo decreto sono stabilite le condizioni alle quali le matrici materiali di riporto, di cui all'articolo 185, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, possono essere considerati sottoprodotti.».

Considerata la straordinaria urgenza di favorire la ripresa del processo di infrastrutturazione del Paese, l'**articolo 3** introduce una norma di interpretazione autentica dell'art. 185, comma 1, lettere *b*) e *c*) e comma 4 del decreto legislativo n. 152 del 2006¹² (cd. Codice ambientale), volta a chiarire che i materiali di riporto c.d. storici sono esclusi dall'applicazione della normativa sui rifiuti trattata nella Parte IV, Titolo I, del Codice ambientale.

Pertanto il **comma 1** dispone che i riferimenti al “suolo” contenuti nei commi citati dell'art. 185 debbano essere riferiti anche alle matrici materiali di riporto incluse nell'Allegato 2 alla Parte IV del Codice previste all'interno di una delle fasi relative alla caratterizzazione dei siti contaminati.

Conseguentemente la relazione illustrativa precisa che l'urgenza di tale interpretazione autentica deriva, non solo dal fatto di garantire omogeneità di posizioni in ambito applicativo, ma anche dalla necessità di dare piena applicazione alla normativa europea al fine di confermare espressamente che nel più ampio concetto di “terreno”, suolo e sottosuolo, deve ricomprendersi anche la matrice ambientale “materiale di riporto” quando:

- tale matrice non sia contaminata e, una volta escavata, venga utilizzata nello stesso sito (art. 185, comma 1, lettera *c*);
- sia contaminata ma non venga scavata rimanendo *in situ* (art. 185, comma 1, lett. *b*);

¹² Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*.

- una volta scavata e non contaminata, se ne debba valutare l'eventuale utilizzazione anche al di fuori del sito in cui sia stata escavata (art. 185, comma 4).

Si ricorda che l'art. 13 del decreto legislativo n. 205 del 2010¹³, con cui è stata recepita la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, ha completamente riscritto l'art. 185 elencando una serie di sostanze e rifiuti esclusi dal campo di applicazione della disciplina dei rifiuti recata dalla Parte IV del Codice e recependo, in tal modo, fedelmente la casistica contemplata dall'art. 2 della direttiva 2008/98/CE. Nello specifico le lettere b) e c) del comma 1 (citate dall'articolo in esame) riguardano l'esclusione per il terreno (*in situ*), inclusi il suolo contaminato non scavato e gli edifici collegati permanentemente al terreno, fermo restando quanto previsto dagli artt. 239 e seguenti sulla bonifica di siti contaminati (lettera b) e il suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso di attività di costruzione, ove sia certo che esso verrà riutilizzato a fini di costruzione allo stato naturale e nello stesso sito in cui è stato scavato (lettera c). Il comma 4 prevede, infine, che il suolo escavato non contaminato e altro materiale allo stato naturale, utilizzati in siti diversi da quelli in cui sono stati escavati, devono essere valutati caso per caso ai sensi degli artt. 183, comma 1, lett. a), 184-*bis* e 184-*ter*.

La relazione illustrativa precisa che il “materiale di riporto storico” è costituito da una miscela eterogenea di materiali di origine antropica e terreno naturale che, utilizzati nel corso dei secoli per successivi riempimenti e livellamenti del terreno, si sono stratificati e sedimentati nel suolo fino a profondità variabili e che, compattandosi e integrandosi con il “terreno naturale”, si sono assestati determinando in molte città un nuovo orizzonte stratigrafico. La relazione ricorda, inoltre, come già il decreto ministeriale n. 471 del 1999 “Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati”, qualificando il materiale di riporto come autonoma matrice ambientale alla stregua del “suolo” e del “sottosuolo”, lo escludeva dalla disciplina dei rifiuti e lo assoggettava, se contaminato, alla procedura di bonifica dei suoli e che successivamente il decreto legislativo n. 152 del 2006, alla stregua del decreto ministeriale citato, ha espressamente individuato i materiali di riporto come matrice ambientale nell'Allegato 2 alla Parte IV relativo ai criteri generali per la caratterizzazione dei siti contaminati.

Con il **secondo comma** si precisa, con una novella all'art. 39, comma 4, del decreto legislativo n. 205 del 2010, che il decreto ministeriale previsto dall'art. 184-*bis*, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006, dovrà stabilire anche le condizioni alle quali il materiale di riporto di cui all'art. 185, comma 4, dello

¹³ D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, *Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive*.

stesso decreto legislativo n. 152 del 2006 sia da considerarsi sottoprodotto escudendolo dal novero dei rifiuti.

Si rammenta che l'art. 184-*bis*, introdotto dall'art. 12 del citato decreto legislativo n. 205 del 2010, ha previsto una nuova disciplina definatoria per i sottoprodotti, attraverso l'individuazione dei criteri generali applicabili ad ogni caso specifico per la riconduzione di una sostanza o materiale alla nozione di sottoprodotto. A tal fine il comma 1 detta le seguenti condizioni che una sostanza od oggetto deve soddisfare per essere un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. a), del Codice:

- a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;
- b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;
- c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- 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 e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute.

Il successivo comma 2 demanda ad un D.M. ambiente (a tutt'oggi non emanato) l'adozione - in conformità alla disciplina comunitaria - di misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti. Dalla data di entrata in vigore del citato D.M. sarà abrogato (ai sensi del comma 4 dell'art. 39 del decreto legislativo n. 205 del 2010) l'art. 186 del decreto legislativo n. 152 del 2006 che reca la disciplina delle terre e rocce da scavo.

Si segnala che il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, il cui disegno di legge di conversione è attualmente all'esame del Senato (A.S. n. 3110), all'articolo 49 demanda la regolamentazione dell'utilizzo delle terre e rocce da scavo ad un decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da emanare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore decreto-legge stesso.

Ultimi dossier del Servizio Studi

317	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2968 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012)" Le modifiche approvate dalla Commissione bilancio - Edizione provvisoria
318	Dossier	Incontro delle Commissioni Affari Esteri e Difesa della Camera e del Senato con il Capo del Dipartimento per il sostegno logistico alle operazioni di pace delle Nazioni Unite
319	Dossier	Spagna Sistema elettorale. Elezioni 2011. (<i>edizione provvisoria</i>)
320	Documentazione di base	Il programma nucleare iraniano e l'AIEA: recenti documenti
321	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2769 "Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale" La Corte penale internazionale: profili giuridico-internazionali
322	Dossier	Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale - Disegni di legge costituzionale AA.SS. nn. 3047, 2834, 2851, 2881, 2890 e 2965
323	Testo a fronte	Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (con le modifiche approvate alla Camera in sede referente) - Le novelle - Ed. provvisoria
324	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 3074 "Conversione in legge del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, recante interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri"
325	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 3075 "Conversione in legge del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 212, recante disposizioni urgenti in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo civile"
326	Dossier	Le organizzazioni nazionali della Croce Rossa in alcuni Paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito, Spagna)
327	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 3080 "Disposizioni per l'introduzione della patente nautica a punti e delega al Governo in materia di sanzioni per le violazioni commesse dai conducenti di imbarcazioni"
328/I	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 3110 "Conversione in legge del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività" Vol. I - Indice per materia
328/II	Testo a fronte	Disegno di legge A.S. n. 3110 "Conversione in legge del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività" Vol. II - Le novelle

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".