



MINISTERO DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA

PROGRAMMA NAZIONALE PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI

Rapporto ambientale

Allegato 1



QUADRO NORMATIVO IN MATERIA DI RIFIUTI

Normativa europea

La principale fonte normativa europea di riferimento, in materia di rifiuti, è la **Direttiva 2008/98/CE**, diventata legge nei paesi dell'UE entro il 12 dicembre 2010, che stabilisce un quadro giuridico per il trattamento dei rifiuti nell'UE con lo scopo di salvaguardare l'ambiente e la salute umana sottolineando l'importanza di una corretta gestione dei rifiuti e delle tecniche di recupero e riciclaggio per ridurre la pressione sulle risorse e migliorarne l'uso.

La direttiva stabilisce una gerarchia dei rifiuti, indica un ordine di preferenza per azioni che riducono e trattano i rifiuti: prevenzione; riutilizzo; raccolta differenziata; recupero di materia o per altre finalità, tra cui si annovera anche l'energia; smaltimento.

La Direttiva 2008/98/CE vede come principio centrale "chi inquina paga" per cui il produttore originario di rifiuti deve sostenere i costi di gestione degli stessi; introduce il concetto di "responsabilità estesa del produttore"; fa una distinzione tra rifiuti e sottoprodotti; afferma che la gestione dei rifiuti deve essere effettuata senza alcun rischio per le matrici ambientali, l'acqua, l'aria, il suolo, le piante o gli animali, senza arrecare disturbo attraverso rumori o odori, né recare danno al paesaggio o a luoghi di particolare interesse; stabilisce che i produttori o i detentori di rifiuti devono trattarli essi stessi o farli trattare da un operatore ufficialmente riconosciuto; introduce obiettivi di riciclaggio e recupero.

La Direttiva 2008/98/CE prevede l'adozione di Piani di gestione dei rifiuti (Art. 28) e dei Programmi di prevenzione dei rifiuti (Art. 29), disciplina la loro valutazione e riesame (Art. 30) e le informazioni da comunicare alla Commissione, ovvero la loro notifica (Art. 33).

In particolare, l'articolo 28 prevede che "Gli Stati membri provvedono affinché le rispettive autorità competenti predispongano, a norma degli articoli, 1, 4, 13 e 16, uno o più piani di gestione dei rifiuti. Tali piani coprono, singolarmente o in combinazione tra loro, l'intero territorio geografico dello Stato interessato".

Nel 2018 sono state approvate dal Parlamento europeo cinque ulteriori direttive relative alla gestione dei rifiuti, che costituiscono il cosiddetto "Pacchetto sull'economia circolare" riportate di seguito:

[direttiva \(UE\) 2018/849](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche

[direttiva \(UE\) 2018/850](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti

[direttiva \(UE\) 2018/851](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti

[Direttiva \(UE\) 2018/852](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio

La direttiva quadro sopra citata [Direttiva 2008/98/CE \(versione consolidata\)](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive è stata pertanto modificata ed integrata con i successivi interventi normativi:

[Regolamento \(UE\) n. 1357/2014](#) della Commissione del 18 dicembre 2014 che sostituisce l'Allegato III nella direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive

[Direttiva \(UE\) 2015/1127](#) della Commissione del 10 luglio 2015 che sostituisce l'allegato II della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.

[Regolamento \(UE\) 2017/997](#) del Consiglio dell'8 giugno 2017 che modifica l'allegato III della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la caratteristica di pericolo HP 14 «Ecotossico».

[Direttiva \(UE\) 2018/851](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti

Rettificata da: GU L 297 del 13.11.2015, pag. 9 ([2015/1127](#))

Rettifica, GU L 42 del 18.2.2017, pag. 43 ([1357/2014](#))

[Direttiva 2006/66/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 settembre 2006 relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e che abroga la direttiva 91/157/CEE ([versione consolidata](#)).

[Direttiva 2000/53/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 settembre 2000 relativa ai veicoli fuori uso ([versione consolidata](#)).

[Direttiva 1999/31/CE](#) del Consiglio del 26 aprile 1999 relativa alle discariche di rifiuti ([versione consolidata](#)).

[Direttiva 94/62/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 1994 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio ([versione consolidata](#)).

[Direttiva \(UE\) 2015/720](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015 che modifica la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero.

[Direttiva 2012/19/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 luglio 2012 sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) ([versione consolidata](#)).

Normativa nazionale

Nel contesto nazionale la normativa di riferimento in materia di rifiuti è rappresentata dal **decreto legislativo n. 152/2006** che ha recepito la Direttiva 2008/98/CE e che negli anni ha subito diverse modifiche, ultime delle quali quelle apportate dal D.Lgs. n. 116 del 2020 che ha recepito la Direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, e la Direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 226 del 11/09/2020.

Si riportano di seguito i decreti legislativi approvati in data 3 settembre 2020 con cui sono state recepite anche le altre Direttive del 2018, più precisamente:

- D.Lgs. n. 118 del 2020 - Attuazione degli articoli 2 e 3 della direttiva (UE) 2018/849, che modificano le direttive 2006/66/CE relative a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 227 del 12/09/2020;
- D.Lgs. n. 119 del 2020 - Attuazione dell'articolo 1 della direttiva (UE) 2018/849, che modifica la direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - n. 227 del 12/09/2020;
- D.Lgs. n. 121 del 2020 Attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale – Serie generale n. 228 del 14/09/2020.

L'obbligo della pianificazione della gestione dei rifiuti è disposto nell'articolo 199 del D.Lgs. n. 152/2006 che recepisce le disposizioni previste negli articoli 28, 29, 30 e 33 della Direttiva 2008/98/CE.

Tra la scelta di adottare un unico piano o più piani che coprano l'intero territorio dello Stato membro, lo Stato italiano ha optato per l'adozione di piani a livello regionale e per le province autonome nel rispetto dei principi costituzionali che vedono l'articolazione delle politiche pubbliche su più livelli amministrativi.

L'articolo 199 del D.Lgs. n. 152/2006, indica poi gli obiettivi della pianificazione e i contenuti, tra cui il programma di prevenzione dei rifiuti, il programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili in discarica, nonché il piano per la bonifica delle aree inquinate. Lo stesso articolo prevede anche le modalità e tempistiche di revisione dei Piani e le modalità di comunicazione al MiTE per la successiva notifica alla Commissione europea.

Nella prassi italiana, molte Regioni hanno adottato singoli piani che comprendono tutti i contenuti richiesti dall'articolo 199, non rare tuttavia sono le Regioni che hanno optato per l'adozione di diversi Piani, la più frequente

quella che prevede l'adozione di piani differenziati per la gestione dei rifiuti urbani da quelli speciali e per le bonifiche.

Deve in ogni caso considerarsi che ai fini della valutazione della compliance, la Commissione europea tiene conto di tutti gli aspetti della pianificazione, di cui agli articoli 28, 29, 30 e 33 della Direttiva 2008/98/CE, con la verifica di tutti i contenuti e della attualità dei piani/programmi adottati.

Si richiama altresì la complessità degli aggiornamenti/adequamenti dei piani/programmi e la procedura di VAS.

Il rispetto della *compliance*, verificato dalla Commissione europea, è fondamentale, per definire una governance aderente ai principi di sostenibilità nella gestione dei rifiuti, anche perché i Piani di gestione dei rifiuti costituiscono condizione per usufruire di eventuali fondi europei e per prevenire possibili procedure di infrazione.

L'art. 180 del D.Lgs. n. 152/2006 prevede inoltre l'adozione del Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti finalizzato a promuovere in via prioritaria la prevenzione della produzione dei rifiuti, sostenendo modelli di produzione e consumo sostenibili.

Con il citato D.Lgs. n. 116 del 2020 è stato introdotto l'articolo 198-bis del D.Lgs. n. 152/2006 recante l'adozione del Programma Nazionale per la gestione dei rifiuti. Tale Programma non si sostituisce in alcun modo alla pianificazione regionale, bensì rappresenta uno strumento che definisce i criteri guida che dovranno essere adottati dalle Regioni per raggiungere livelli adeguati di gestione dei rifiuti sull'intero territorio nazionale. Le Regioni, sentite le Province, i Comuni, e per quanto riguarda i rifiuti urbani, le Autorità d'ambito di cui all'art. 201, (ove costituite ed operanti) nel rispetto dei principi e delle finalità di cui agli articoli 177, 178, 179, 180, 181, e 182 e 182 bis D.Lgs. n. 152/2006 predispongono e adottano piani regionali di gestione dei rifiuti in conformità del PNGR.

Le amministrazioni suindicate costituiscono, quindi, un sistema congiunto e sinergico in un contesto unitario di gestione dei rifiuti e perseguono gli obiettivi previsti dalle norme europee, ed esercitano le proprie funzioni secondo i criteri generali di riparto delle competenze indicati dagli articoli 196 - 197 - 198 del D.Lgs. n. 152/2006.

Le competenze dello Stato in materia di rifiuti sono previste e disciplinate dall'articolo 195, stesso decreto, ferme restando le ulteriori competenze previste dalle disposizioni speciali, anche contenute nella parte quarta; le competenze riguardano le operazioni di individuazione delle criticità nella materia rifiuti attraverso la definizione di *Linee guida*.

La gestione dei rifiuti, organizzata sulla base degli ambiti territoriali ottimali, delimitati dai piani regionali di cui all'articolo 199, D.Lgs. n. 152/2006, avviene attraverso l'applicazione di criteri specifici volti al superamento della frammentazione delle singole gestioni con lo scopo di valorizzare un sistema integrato in grado di garantire meccanismi di retroazione circolare.

A livello nazionale il sistema di raccolta per imballaggi e speciali tipologie di rifiuti è coadiuvato da modelli privatistici di EPR, organizzati in forma di Consorzi che si occupano, per i rifiuti urbani, di frazioni specifiche di rifiuti di imballaggio fondato su criteri di prevenzione, riutilizzo, riciclaggio, recupero e riciclo dei materiali ed operano secondo il principio di responsabilità condivisa (art. 219, comma 2, D.Lgs. 152/2006).

Al fine di incrementarne il riciclaggio, i rifiuti organici sono differenziati e riciclati alla fonte, anche mediante attività di compostaggio sul luogo di produzione, oppure raccolti in modo differenziato, con contenitori a svuotamento riutilizzabili o con sacchetti compostabili certificati a norma UNI EN 13432-2002, senza miscelarli con altri tipi di rifiuti (art. 182 ter comma 2, D.Lgs. n. 152/2006).

L'articolata distribuzione delle competenze amministrative su più livelli di governo non ha consentito negli anni la raccolta e tenuta di informazioni a livello unitario; pertanto, negli ultimi anni diverse sono state le iniziative volte a consentire l'acquisizione di dati strategici per la governance.

Lo stato italiano ha così introdotto uno strumento volto ad acquisire dati relativi alle autorizzazioni amministrative rilasciate per gli impianti di trattamento di rifiuti. È stato istituito a livello nazionale un registro, attivo dal 30 settembre 2021, ove tutte le autorità competenti (Regioni o enti da esse demandati) comunicano al momento del rilascio i provvedimenti autorizzatori emessi, riesaminati e rinnovati, nonché gli esiti delle procedure semplificate avviate per l'inizio delle operazioni di recupero di rifiuti mediante il portale RECER. Dalla stessa data l'ISPRA trasmette con le stesse modalità tutte le autorizzazioni End of Waste "caso per caso" raccolte, (art. 184 ter, comma 3-bis del D.Lgs. n. 152/2006).

Per monitorare l'attuazione dei piani regionali dei rifiuti è stata costituita una piattaforma informatica accessibile a tutte le regioni, ove le stesse possono inserire i dati relativi ai flussi dei rifiuti gestiti. I campi per l'inserimento dei dati sono stati organizzati secondo le linee guida della Commissione UE. Anche questa iniziativa è finalizzata alla semplificazione e ottimizzazione della governance sui rifiuti.

È in corso di realizzazione il nuovo Registro Elettronico Nazionale per la Tracciabilità dei Rifiuti (RENTRI) gestito dal Ministero della Transizione Ecologica con il supporto dall'Albo Nazionale Gestori Ambientali che consentirà gradualmente la digitalizzazione tutti gli adempimenti, oggi effettuati con i documenti cartacei, relativi alla movimentazione e al trasporto dei rifiuti (formulari di identificazione rifiuti, registri di carico e scarico, MUD).

Si indicano, al fine di consentire le operazioni di recupero ai sensi dell'art. 184 ter, D.Lgs. n. 152/2006, i regolamenti europei e i decreti End of Waste emanati dal Ministero della Transizione Ecologica:

- regolamento n. 333/2011/UE (rottami di ferro, acciaio e alluminio);
- regolamento n. 1179/2012/UE (rottami vetrosi);
- regolamento n. 715/2013/UE (rottami di rame);
- D.M. 14 febbraio 2013, n.22 (cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari CSS);
- D.M. 28 marzo 2018, n. 69 (cessazione della qualifica di rifiuto di conglomerato bituminoso);
- D.M. 15 maggio 2019, n. 62 (cessazione della qualifica di rifiuto da prodotti assorbenti per la persona - PAP);
- D.M. 31 marzo 2020, n. 78 (cessazione della qualifica di rifiuto della gomma vulcanizzata derivante da pneumatici fuori uso);
- D.M. 22 settembre 2020, n. 188 (cessazione della qualifica di rifiuto da carta e cartone).

L'articolo 24, comma 2, del d.lgs. 199/2021 (Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili) dispone che il biometano che rispetta le caratteristiche indicate nella medesima norma, pur prodotto da sostanze classificate come rifiuti, cessa di essere qualificato come tale.

Si precisa, che l'art. 214 e ss., D.Lgs. n. 152/2006, indica le modalità per le operazioni di trattamento dei rifiuti mediante le c.d. procedure semplificate.

Si indicano, infine, il D.M. 05.02.1998 es.m.i. che individua i rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero, e il D.M. 161 del 12.06.2002 e s.m.i., per i rifiuti pericolosi.

Per quanto concerne infine alcune particolaritipologie di rifiuti, si segnalano le seguenti disposizioni normative:

- Decreto Legislativo 14 marzo 2014 n. 49, recante "Attuazione della direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE)" così come aggiornato dal decreto legislativo n. 118 del 2020. In particolare, si segnala la nuova introduzione dell'articolo 24-bis recante Razionalizzazione delle disposizioni per i RAEE da fotovoltaico successivamente modificato dal all' art. 19, comma 1, lett. a), b) e c), D.L. 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 dicembre 2021, n. 233;
- Decreto Legislativo 20 novembre 2008, n. 188 recante "Attuazione della direttiva 2006/66/CE concernente pile, accumulatori e relativi rifiuti e che abroga la direttiva 91/157/CEE"; nel merito si segnala che la Commissione Europea sta predisponendo il regolamento relativo alle pile e ai rifiuti di pile, al fine di sostituire l'attuale direttiva sulle batterie. La proposta mira a modernizzare il quadro legislativo dell'UE per le batterie, nel contesto dell'aumento della domanda di sviluppo e produzione di batterie. L'Italia partecipa attivamente al tavolo tecnico in fase ascendente;
- Decreto legislativo 24 giugno 2003 n. 209 recante "Attuazione della direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso.", così modificato dal decreto legislativo 119 del 2020;
- Decreto ministeriale 9 novembre 2019, n. 182, "Regolamento recante la disciplina dei tempi e delle modalità attuative dell'obbligo di gestione degli pneumatici fuori uso, ai sensi dell'articolo 228, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.";

- Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 196 recante “Attuazione della direttiva (UE) 2019/904, del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente.”;
- Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 197 recante “Recepimento della direttiva (UE) 2019/883, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi che modifica la direttiva 2010/65/UE e abroga la direttiva 2000/59/CE.” Nel merito si segnala che è disciplinata la raccolta e gestione dei rifiuti accidentalmente pescati ai fini della tutela dell'ambiente marino dall'inquinamento dei rifiuti dispersi.
- Decreto Legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 recante “Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti.” Così come aggiornato dal decreto legislativo n. 121 del 2020.
- Decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 27 settembre 2010 che reca “Definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica, in sostituzione di quelli contenuti nel decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 3 agosto 2005.”
- Decreto Legislativo 11 maggio 2005, n. 133 recante “Attuazione della direttiva 2000/76/CE, in materia di incenerimento dei rifiuti.”
- Decreto Legislativo 29 aprile 2010, n. 75 recante “Riordino e revisione della disciplina in materia di fertilizzanti, a norma dell'articolo 13 della legge 7 luglio 2009, n. 88”
- il DPR 15 luglio 2003, n. 254 quale “Regolamento recante disciplina della gestione dei rifiuti sanitari a norma dell'articolo 24 della L. 31 luglio 2002, n. 179., norma specifica di settore che contiene indicazioni e disposizioni circa la disciplina della gestione di rifiuti prodotti in particolari contesti e definiti appunto rifiuti sanitari.”

Si evidenzia che le norme richiamate nel presente documento costituiscono una elencazione generale, per facilità di esposizione, non esaustiva.