

# dossier

27 luglio 2022

## Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021

---

A.S. 2469-B

---



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

X  
V  
I  
I  
I  
L  
E  
G  
I  
S  
L  
A  
T  
U  
R  
A

## Articolo 14 (Servizi di gestione dei rifiuti)

L'articolo 14 reca alcune novelle al Codice dell'ambiente (D.Lgs. 152/2006) relative: alla scelta - da parte delle utenze non domestiche che producono i c.d. rifiuti assimilati agli urbani - di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato (**comma 1**); ai compiti dell'ARERA (**comma 2**); nonché all'esclusione, dal novero dei soggetti coinvolti nell'accordo di programma CONAI sui rifiuti di imballaggio, dei gestori delle piattaforme di selezione (**comma 3**).

Il **comma 1** interviene sulla parte della disciplina della tariffa rifiuti che riguarda le utenze non domestiche che producono i c.d. rifiuti assimilati agli urbani. Il comma in esame modifica infatti il comma 10 dell'art. 238 del Codice dell'ambiente (D.lgs. 152/2006), secondo cui le **utenze non domestiche che producono i c.d. rifiuti assimilati agli urbani** (vale a dire quella sottocategoria di rifiuti urbani definita dall'art. 183 comma 1, lettera b-ter), punto 2, del Codice)<sup>27</sup> **che li conferiscono al di fuori del servizio pubblico** e dimostrano di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi:

- sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti;
- effettuano la scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Nel testo del Codice dell'ambiente (D.lgs. 152/2006) previgente alle modifiche operate dal d.lgs. 116/2020, erano considerati rifiuti urbani non solo quelli domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione, ma anche "i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lettera a), assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità...". Nel medesimo testo previgente, il comma 10 dell'art. 238 si limitava a disporre che "alla tariffa è applicato un coefficiente di riduzione proporzionale alle quantità di rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi".

Il nuovo testo del Codice, come modificato dal d.lgs. 116/2020, prevede che tra i rifiuti urbani rientrano "i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'allegato L-quater prodotti dalle attività riportate nell'allegato L-quinquies" (art. 183, comma 1, lettera b-ter), punto 2)).

In virtù di tale ridefinizione, il nuovo testo del comma 10 dell'art. 238 (come riscritto dall'art. 3, comma 12, del d.lgs. 116/2020) dispone, tra l'altro, che le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani di cui all'articolo 183 comma 1, lettera b-ter) punto 2 (cioè, nei fatti, in via approssimativa, quelli che nel testo previgente del Codice erano indicati come rifiuti assimilati) che li conferiscono al di fuori del servizio pubblico e dimostrano di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti.

<sup>28</sup> Si ricorda che l'art. 30, comma 5, del D.L. 41/2021 dispone che la scelta delle utenze non domestiche di cui all'articolo 238, comma 10, del Codice, deve essere comunicata al comune, o al gestore del servizio rifiuti in caso di tariffa corrispettiva, entro il 30 giugno di ciascun anno, con effetto dal 1° gennaio dell'anno successivo. Solo per l'anno 2021 la scelta deve essere comunicata entro il 31 maggio con effetto dal 1° gennaio 2022.

Il comma in esame interviene proprio su tale ultima parte della disposizione. Mentre il testo vigente dispone che la **scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato** va fatta per un periodo non inferiore a cinque anni, il nuovo testo previsto dalla norma in commento riduce tale **periodo minimo** a soli **2 anni**.

Viene inoltre **soppressa** la parte della disposizione vigente ove si fa “salva la **possibilità per il gestore del servizio pubblico**, dietro richiesta dell'utenza non domestica, **di riprendere l'erogazione del servizio anche prima della scadenza quinquennale**”.

La norma in esame accoglie l'osservazione formulata dall'AGCM nella segnalazione n. 4143 (pag. 70), ove viene evidenziato che «il d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116, ha modificato la definizione dei rifiuti urbani, introducendo in tale categoria la nozione di c.d. "rifiuti simili" merceologicamente a quelli domestici, e riaffermando la piena libertà delle attività economiche che producono rifiuti "simili" di affidarne la raccolta e l'avvio a recupero e/o a smaltimento al di fuori della gestione del servizio pubblico. Tanto premesso, si osserva che la nuova formulazione del comma 10 dell'art. 238 del TUA (Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani), nel prevedere in questi casi l'esclusione dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti”, stabilisce la necessità di stipulare con il gestore pubblico o con l'operatore privato prescelto un accordo contrattuale con una durata minima quinquennale stabilita *ope legis*. Tale previsione appare tuttavia discriminatoria per i gestori privati, in quanto, mentre è possibile rientrare nella gestione pubblica in ogni momento e, quindi, anche prima del decorso dei cinque anni, non è consentito il contrario; al fine di non ostacolare la concorrenza tra i diversi operatori (privati e pubblico) del servizio di raccolta e avvio a recupero dei rifiuti estendendo impropriamente la privativa delle gestioni pubbliche, si ritiene quindi necessaria l'eliminazione della durata minima quinquennale dell'accordo».

Il **comma 2** integra il testo dell'art. 202 del Codice dell'ambiente (che disciplina l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti) al fine di inserirvi due nuovi commi (*1-bis* e *1-ter*) che prevedono i seguenti **nuovi compiti per l'ARERA** (Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente):

- definizione, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione, di adeguati standard tecnici e qualitativi per lo svolgimento dell'attività di smaltimento e di recupero, procedendo alla verifica in ordine ai livelli minimi di qualità e alla copertura dei costi efficienti (*1-bis*);
- richiesta agli operatori di informazioni relative ai costi di gestione, alle caratteristiche dei flussi e a ogni altro elemento idoneo a monitorare le concrete modalità di svolgimento dell'attività di smaltimento e di recupero e la loro incidenza sui corrispettivi applicati all'utenza finale (*1-ter*).

In proposito, nella relazione illustrativa al testo del disegno di legge presentato al Senato si legge che «con riguardo al perimetro di affidamento del servizio sotto il profilo verticale, si osserva che la nozione di “gestione integrata del servizio” viene spesso utilizzata impropriamente, ampliando il novero delle attività lungo la filiera che vengono ricomprese nella privativa senza verificare l'effettiva sussistenza di un rischio di fallimento di mercato per tali attività. Si tratta, in particolare, della tendenza ad affidare

insieme alle attività di raccolta, trasporto e avvio a smaltimento e recupero delle diverse frazioni della raccolta urbana, anche le attività di smaltimento, recupero e riciclo, tipicamente svolte in regime di mercato; ciò anche mediante una impropria attribuzione di titolarità esclusiva in capo al gestore delle suddette frazioni (c.d. monopolizzazione dei mercati concorrenziali a valle). Si modifica, a tal fine, l'articolo 202 del decreto legislativo n. 152 del 2006, relativo al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, inserendo due nuovi commi che attribuiscono nuovi compiti all'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA)».

Il **comma 3** modifica il comma 5 dell'art. 224 del Codice dell'ambiente ove si prevede la stipula di un **accordo di programma** su base nazionale tra **CONAI** e sistemi autonomi e tutti gli operatori del comparto di riferimento (intendendosi, secondo quanto precisato dal testo vigente, i sistemi collettivi operanti e i gestori delle piattaforme di selezione (CSS)), con l'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI), con l'Unione delle province italiane (UPI) o con gli Enti di gestione di Ambito territoriale ottimale.

Tale accordo, secondo l'art. 224, comma 5, stabilisce in particolare:

1. la copertura dei costi di cui all'art. 222, commi 1 e 2, del Codice; vale a dire i costi della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggi che, in base al richiamato comma 2, "sono posti a carico dei produttori e degli utilizzatori nella misura almeno dell'80 per cento";
2. le modalità di raccolta dei rifiuti da imballaggio ai fini delle attività di riciclaggio e di recupero;
3. gli obblighi e le sanzioni posti a carico delle parti contraenti.

Informazioni sull'accordo vigente sono disponibili sul [sito web del CONAI](#).

La modifica in esame è volta all'**esclusione**, dal novero dei soggetti coinvolti nell'accordo, **dei gestori delle piattaforme di selezione (CSS)**.

La norma in esame accoglie l'osservazione formulata dall'AGCM nella [segnalazione n. 4143 \(pag. 71\)](#), ove viene ritenuto improprio che l'accordo di programma quadro (o di comparto) introdotto dall'art. 224 del Codice "includa, oltre a tutti i sistemi di *compliance* (consorzi di filiera, CORIPET ed eventuali nuovi consorzi), l'ANCI, l'Unione delle province italiane (UPI), gli Enti di gestione di Ambito territoriale ottimale, anche le associazioni rappresentative dei centri di selezione (CSS). Ciò in quanto detti soggetti sono in competizione tra loro per la fornitura dei propri servizi ai sistemi di *compliance* o direttamente ai gestori della raccolta, e non risulta opportuno, quindi, che vi sia alcuna definizione concordata delle condizioni economiche e/o di servizio applicate".

Si ricorda infine che la relazione illustrativa al testo del disegno di legge presentato al **Senato** sottolinea che l'articolo in esame è finalizzato al perseguimento dell'obiettivo, indicato nel [PNRR](#) (v. pag. 81), di introdurre "norme finalizzate a rafforzare l'efficienza e il dinamismo concorrenziale nel settore della gestione dei rifiuti, nella prospettiva di colmare le attuali lacune impiantistiche".