



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI  
TRA LO STATO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME  
DI TRENTO E DI BOLZANO

**Intesa ai sensi dell'articolo 198-bis, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sullo schema di decreto del Ministro della transizione ecologica, recante "Approvazione del Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti". Milestones PNRR M2C1 – 13.**

Repertorio n. 124/CSR del 21 giugno 2022

LA CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI TRA LO STATO, LE REGIONI E LE  
PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO

nell'odierna seduta del 21 giugno 2022

VISTA la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2008/98/CE del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive;

VISTA la direttiva 2018/851/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti;

VISTO il decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio», ed in particolare l'articolo 2, comma 1;

VISTO il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante "Norme in materia ambientale" ed in particolare l'articolo 198-bis, recante "Programma nazionale per la gestione dei rifiuti";

CONSIDERATO che il comma 1 del sopracitato articolo 198-bis prevede che il Ministero dell'ambiente della tutela del territorio e del mare predisponga, con il supporto di ISPRA, il Programma nazionale per la gestione dei rifiuti e che lo stesso venga approvato con decreto del Ministro dell'ambiente della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano;

VISTO l'articolo 1 del decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22 recante "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri" convertito, con modificazioni, dalla legge 22 aprile 2021, n. 55, che ha apportato una modifica all'articolo 2, comma 1, n. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, sostituendo "Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio", con "Ministero della transizione ecologica";



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI  
TRA LO STATO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME  
DI TRENTO E DI BOLZANO

CONSIDERATO che il suddetto Programma, in sede di prima applicazione, costituisce riforma strutturale per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), prevista nella Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica, Componente 1 – Economia circolare e agricoltura sostenibile;

VISTA la nota prot. n. 13055 del 1° giugno 2022, con la quale l'Ufficio Legislativo del Ministero della transizione ecologica ha trasmesso il provvedimento di cui trattasi;

VISTA la nota prot. DAR n. 8827 del 1° giugno 2022 con la quale il provvedimento è stato diramato ai soggetti interessati con contestuale convocazione di un incontro, a livello tecnico, il 7 giugno 2022;

CONSIDERATI gli esiti dell'incontro svoltosi a livello tecnico il 7 giugno 2022, ove sono stati illustrati obiettivi, finalità e tempistiche del suddetto programma e nell'ambito del quale le Regioni hanno chiesto chiarimenti in merito ai contenuti del programma stesso, evidenziando al contempo, in considerazione della ristrettezza dei tempi a disposizione, di dover procedere ad ulteriori approfondimenti di merito; sollecitando altresì di ricevere il quadro sinottico delle osservazioni presentate dalle Regioni per la Valutazione Ambientale Strategia, nonché il relativo decreto ministeriale;

VISTA la nota prot. n. 13523 del 7 giugno 2022 con la quale l'Ufficio Legislativo del Ministero della transizione ecologica, facendo seguito a quanto concordato in sede tecnica, ha trasmesso il quadro sinottico delle osservazioni presentate dalle Regioni per la Valutazione Ambientale Strategia, diramato in pari data con nota prot. DAR n. 9046;

CONSIDERATO che il provvedimento iscritto all'ordine del giorno della seduta dell'8 giugno 2022 è stato rinviato su richiesta delle Regioni e delle Province autonome;

VISTA la nota prot. DAR n. 9142 del 9 giugno 2022, con la quale è stato comunicato il rinvio del provvedimento nella seduta della Conferenza Stato-Regioni dell'8 giugno 2022 e convocato un ulteriore incontro, a livello tecnico, il 14 giugno 2022;

VISTA la nota prot. n. 11086 del 9 giugno 2022, con la quale l'Ufficio di Gabinetto del Ministero dell'economia e delle finanze ha inviato, le osservazioni rese dal Dipartimento della Ragioneria dello Stato, diramata il 13 giugno 2022 con nota prot. DAR n. 9323;

VISTA la nota prot. n. 13890 del 10 giugno 2022 con la quale l'Ufficio Legislativo del Ministero della transizione ecologica, ha trasmesso una nota di controdeduzioni alle osservazioni formulate dal Ministero dell'economia e delle finanze, diramata il 13 giugno 2022, con nota prot. DAR n. 9324;

VISTA la nota del 13 giugno 2022 con la quale l'Ufficio Legislativo del Ministero della transizione ecologica, facendo seguito a quanto concordato in sede tecnica, ha trasmesso il decreto ministeriale



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI  
TRA LO STATO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME  
DI TRENTO E DI BOLZANO

di Valutazione Ambientale Strategia sul Programma di cui trattasi, diramato in pari data con nota prot. DAR n. 9347;

VISTO il documento pervenuto il 13 giugno 2022 dal Coordinamento gestione rifiuti della Commissione ambiente, energia e sostenibilità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, diramato in pari data con nota prot. DAR n. 9360;

CONSIDERATI gli esiti dell'incontro svoltosi a livello tecnico il 14 giugno 2022, nell'ambito del quale sono state accolte dai rappresentanti del Ministero della transizione ecologica le richieste ritenute imprescindibili dal Coordinamento tecnico della Commissione ambiente, energia e sostenibilità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, rinviando le altre proposte ai lavori del "Tavolo Interistituzionale per il Piano della Gestione dei Rifiuti";

VISTA la nota del 15 giugno 2022 con la quale l'Ufficio Legislativo del Ministero della transizione ecologica, ha trasmesso la nuova versione del provvedimento di cui trattasi, in esito a quanto concordato nell'incontro svoltosi il 14 giugno 2022, diramata il 16 giugno 2022, con nota prot. DAR n. 9657;

CONSIDERATI gli esiti dell'odierna seduta di questa Conferenza, nell'ambito della quale le Regioni e le Province autonome hanno espresso avviso favorevole all'intesa con le osservazioni e le richieste che dovranno essere affrontate con la massima sollecitudine nell'ambito del "Tavolo interistituzionale per il Piano della Gestione dei Rifiuti" contenute nel documento che, allegato al presente atto ne costituisce parte integrante (allegato 1);

ACQUISITO, quindi, l'assenso del Governo, delle Regioni e delle Province autonome;

### SANCISCE INTESA

nei termini di cui in premessa, ai sensi dell'articolo 198-bis, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sullo schema di decreto del Ministro della transizione ecologica, recante "Approvazione del Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti".

Il Segretario  
Cons. Ermenegilda Siniscalchi



Firmato digitalmente da  
SINISCALCHI  
ERMENEGILDA  
C = IT  
O = PRESIDENZA  
CONSIGLIO DEI MINISTRI

Il Presidente  
On. Mariastella Gelmini



Firmato digitalmente da  
GELMINI MARIASTELLA  
C = IT  
O = PRESIDENZA CONSIGLIO DEI  
MINISTRI



CONFERENZA DELLE REGIONI  
E DELLE PROVINCE AUTONOME

22/112/SR9/C5

21/6/2022



**POSIZIONE SULLO SCHEMA DI DECRETO DEL MINISTRO DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA, RECANTE "APPROVAZIONE DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI". MILESTONES PNRR M2C1 – 13**

**Intesa, ai sensi dell'articolo 198-bis, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152,**

***Punto 9) O.d.g. Conferenza Stato Regioni***

**La Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, esprime intesa sul Piano Nazionale Gestione dei Rifiuti condividendone l'impostazione generale, e ritenendo che nell'ultima versione trasmessa contenga gli elementi di cui al comma 3 dell'art. 198-bis del D. Lgs. n. 152/2006.**

Le Regioni e le Province Autonome prendono atto delle modifiche apportate alla luce delle osservazioni formulate.

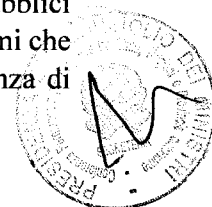
Si esprime, infatti, apprezzamento per la previsione contenuta nel capitolo 3 del PNGR relativa alla formalizzazione del "Tavolo interistituzionale per il Piano della Gestione dei Rifiuti" istituito dal Ministero della Transizione Ecologica nel 2020, a cui hanno partecipato le Regioni, le Province Autonome, l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), l'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), il Ministero dello sviluppo economico (MISE), e l'Autorità di Regolazione per energia Reti e Ambiente (ARERA). Le Regioni e le Province Autonome ritengono che il Tavolo rappresenti la sede idonea per monitorare gli sviluppi del PNGR, identificarne i possibili interventi di aggiornamento e promuovere l'elaborazione e l'adozione di linee guida e strumenti operativi che possano rafforzare il raggiungimento degli obiettivi e l'implementazione delle macroazioni previste nel PRNG. Nella nuova versione del Programma sono previste sia una calendarizzazione quadrimestrale dei lavori del Tavolo sia la possibilità di convocazione straordinaria, su richiesta della Commissione "Ambiente, Energia e Sostenibilità" della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, per approfondire specifici argomenti. Nel medesimo Tavolo potranno essere concertati con lo Stato anche i contenuti dei decreti per la cessazione della qualifica del rifiuto (c.d. "end of waste") e per i sottoprodotti, nonché le misure di semplificazione delle procedure autorizzative. In tale consesso le Regioni e le Province Autonome potranno svolgere un ruolo attivo, lavorando su specifici temi e articolando proposte al Ministero per la loro adozione nazionale.

Le Regioni e le Province Autonome fanno presente che permangono alcuni aspetti critici, tutt'ora irrisolti, che sono stati discussi in sede tecnica e considerati dal Ministero della Transizione Ecologica non accoglibili all'interno del PNGR in quanto non pertinenti ovvero legati all'attuazione del Programma; **al riguardo si chiede che gli stessi vengano trattati con la massima urgenza in seno al Tavolo tecnico istituzionale.**

1. Non è stata chiarita la correlazione fra il PNGR e l'articolo 35 del D.L. 133/2014, convertito con la legge n. 164/2014 e tuttora vigente, relativo alla rete nazionale dei termovalorizzatori e degli impianti di compostaggio. Riguardo alla frazione organica occorre anche chiarire se il relativo D.P.C.M. del 7

marzo 2016 sia da ritenere pienamente operativo o se per alcune parti, o integralmente, è da ritenere decaduto.

2. Il PNGR non individua gli strumenti per poter garantire la tracciabilità dei rifiuti con codice EER 191212, 191210 e 190501 decadenti dal trattamento dei rifiuti urbani. Infatti solo una tracciabilità più efficace, rigorosa e uniforme sul territorio nazionale, ovvero il trattamento all'interno delle macroaree di produzione del rifiuto urbano come definite dal Programma stesso, garantisce l'effettiva attuazione del principio di prossimità e autosufficienza come declinato dalla Corte Europea (Ottava Sezione) con sentenza dell'11 novembre 2021, la quale conferma che va garantito il rispetto dei principi di autosufficienza e di prossimità per i rifiuti urbani non differenziati che, a seguito di una operazione di trattamento, siano stati classificati sotto una voce del CER diversa da quella riservata ai rifiuti urbani non differenziati, senza però che tale operazione abbia alterato la natura sostanziale di questi ultimi.
3. Il Piano non contiene l'indicazione di azioni e strumenti specifici, corredati da tempistiche precise, così da rendere effettivamente raggiungibili gli obiettivi. Ad esempio non vengono neppure citate azioni già in essere in altri Stati membri e che potrebbero essere adottate anche in Italia; si richiama ad esempio il sistema cauzionario su alcuni flussi di particolare interesse per motivi di riciclabilità, pericolosità e strategicità delle sostanze contenute nel rifiuto urbano e speciale. Non vengono prese in considerazione le sinergie fra le scelte tecnologiche individuate per la chiusura del ciclo dei rifiuti urbani e le soluzioni per alcuni flussi di rifiuti speciali che oggi non trovano una adeguata destinazione sul territorio. Al fine di superare il divario infrastrutturale fra le aree del Paese, sul tema delle carenze impiantistiche non sono al momento chiari i meccanismi di attuazione specifica e i rimedi nel caso di inadempienze da parte delle singole Regioni o Province autonome.
4. Il documento non affronta la criticità legata alla gestione di nuove filiere di smaltimento/recupero di rifiuti contenenti inquinanti emergenti (ad es. le sostanze perfluoroalchiliche, cd. PFAS). Tra le misure di PNGR non è citata l'incentivazione dell'innovazione e della ricerca, in particolare per lo sviluppo di nuove filiere ed il riciclo di rifiuti attualmente di difficile gestione, quali appunto quelli contenenti inquinanti emergenti come i PFAS.
5. Il PNGR non esegue una quantificazione delle risorse necessarie per la sua attuazione; si ritiene opportuno che venga previsto il finanziamento delle azioni volte alla risoluzione delle carenze impiantistiche evidenziate dal PNGR nonché il finanziamento delle progettazioni e degli investimenti che non trovino copertura con le risorse PNRR ma che risultino in linea con il raggiungimento degli obiettivi del PNGR.
6. Nei macro-obiettivi del piano non è contemplata in modo distinto la prevenzione della produzione dei rifiuti, che costituisce opzione preferibile nella gerarchia della gestione dei rifiuti. Il MITE ha anticipato che è in corso l'aggiornamento del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti, i cui contenuti influenzeranno, indubbiamente, in maniera rilevante i flussi dei rifiuti. Qualora il nuovo Programma contenga obiettivi significativamente diversi da quello attuale risulterà necessario rivedere in modo anche impattante i Piani regionali determinando inevitabili ritardi nella loro attuazione.
7. Si evidenzia che, essendo i rifiuti speciali soggetti alle regole del libero mercato, la pianificazione avrebbe dovuto effettuare stime in merito all'evoluzione futura di tali flussi. Invece, il PNGR non svolge tali previsioni, non dichiarando se il sistema impiantistico esistente sia in grado di far fronte al fabbisogno di trattamento stimato e né prevedendo, laddove emerga un fabbisogno di trattamento non soddisfatto, la realizzazione di nuovi impianti oppure l'esportazione del quantitativo eccedente.
8. Il PNGR non attribuisce alcun ruolo nell'attuazione dell'economia circolare agli acquisti pubblici verdi; in diverse sezioni del documento non viene richiamata alcuna azione per superare i problemi che rallentano l'attuazione dei CAM, quale l'eccessiva complicazione in alcuni punti e la mancanza di supporto per gli enti locali.



9. Il PNGR non fornisce indicazioni di alcun genere per l'ubicazione degli impianti, rimandando ai criteri regionali.
10. Il PNGR non fornisce valutazioni preliminari in merito alle tecnologie utilizzabili per il trattamento dei rifiuti, in modo da supportare e coordinare le valutazioni regionali.
11. In merito ai rifiuti tessili il PNGR attribuisce alle Regioni il compito di rafforzare i sistemi di raccolta differenziata "anche attraverso raccolte di tipo selettivo", al fine di fronteggiare le criticità che si manifestano in fase di recupero a fronte di carichi di rifiuti tessili non differenziati. In assenza di un sistema EPR riconosciuto a livello nazionale ed in relazione al fatto che è già vigente l'obbligo di raccolta differenziata di tale frazione, il Programma non dà indicazioni per il conferimento separato dei flussi di rifiuti tessili maggiormente valorizzabili (calzature, ecc.).
12. Il PNGR non ha definito sostanzialmente i criteri minimi per la costituzione delle macroaree (numero minimo di regioni, le necessità impiantistiche a livello di macroarea in funzione dei flussi di rifiuti considerati). Il documento non descrive come i flussi di rifiuti urbani e decadenti dovrebbero essere gestiti all'interno delle macroaree e tra macroaree diverse, anche in relazione con le norme che prevedono la libera circolazione dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani destinati a recupero.
13. Le indicazioni per la definizione delle macroaree appaiono eccessivamente vincolati agli obiettivi e ai risultati attesi dell'art. 198-bis. In particolare, le possibilità per la definizione (o meno) degli accordi di macroarea appaiono non suffragate da adeguati approfondimenti sulla valutazione delle alternative dal punto di vista ambientale, economico e tecnologico e sul dimensionamento degli impianti. Senza definire le soluzioni ottimali anche dal punto di vista impiantistico risulta infatti problematica una valutazione circa l'opportunità stessa di attivare eventuali accordi extraregionali. Per arrivare a raggiungere gli obiettivi comunitari, nazionali e regionali di minimizzazione del ricorso alla discarica, nell'ambito della elaborazione e valutazione ambientale strategica del PNGR sarebbe stato opportuno trovare soluzioni di maggior respiro per i materiali recuperabili da TMB, in termini di recupero di materia o valorizzazione energetica, con possibilità di individuare le soluzioni impiantistiche più idonee, tra le differenti tecnologie emergenti e con valutazioni circa la taglia ottimale dal punto di vista economico ed ambientale. In particolare, per il soddisfacimento dei fabbisogni di trattamento e recupero della FORSU, sarebbe stato opportuno un approfondimento in merito al dimensionamento ottimale degli impianti, in particolare quelli di biodigestione anaerobica, per i quali si sta verificando la scarsa concorrenzialità di impianti di piccole dimensioni.
14. Il PNGR non disciplina il procedimento amministrativo di coordinamento e approvazione di Piani regionali di gestione dei rifiuti che dovessero contemplare l'istituzione di macroaree per la gestione di flussi per il recupero energetico e per la gestione della frazione organica previa verifica con il Life cycle assessment.
15. Il PNGR, pur potendolo fare ai sensi del comma 4 dell'art. 198-bis del D.Lgs. n. 152/2006, non ha individuato le casistiche in cui possano essere rapidamente attivati meccanismi vincolanti di solidarietà tra Regioni, con indirizzi sulle modalità gestionali da seguire.

Roma, 21 giugno 2022

