

# LA GOVERNANCE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA – Concorrenza, energia e sostenibilità ambientale nella legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021



PNRR

DOSSIER

## ***Il PNRR per la concorrenza in materia delle concessioni in materia dell'energia e sostenibilità ambientale***

La tutela e la promozione della concorrenza sono i fattori essenziali, individuati come strategici dal *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR) che rappresentano, al tempo stesso, principi-cardine dell'ordinamento dell'Unione europea<sup>1</sup>. Secondo il legislatore comunitario la concorrenza stimola l'innovazione – favorendo produttività, l'efficienza e la crescita economica – e, può giocare un ruolo fondamentale per favorire la ripresa post-pandemica dei paesi dell'eurozona. In questo scenario, l'applicazione del principio di concorrenza viene ad assumere la funzione di strumento per il perseguimento di una maggiore giustizia sociale, di un contenimento dei prezzi e di un incremento della qualità dei beni e dei servizi offerti dal mercato. Ciò perché viene riconosciuta al modello concorrenziale di sviluppo socio-economico, tra altre cose, la capacità di innescare processi tali da assicurare una più consistente eguaglianza sostanziale e una più solida coesione sociale. I principali soggetti, coinvolti nei processi di tutela e promozione della concorrenza, sono la *Commissione europea* in ambito sovranazionale e l'*Autorità garante della concorrenza e del mercato* (AGCM) per quanto riguarda l'ordinamento interno. In particolare, la Commissione europea è responsabile per l'emanazione di norme (regolamenti e direttive) che mirano a costruire un mercato competitivo europeo, mentre l'AGCM svolge le proprie funzioni di regolazione e vigilanza a livello nazionale.

Il sistema concorrenziale, articolato su due livelli, nazionale e sovranazionale, necessita di coordinamento e armonizzazione tra i corrispondenti livelli di disciplina, il che comporta, tra le altre cose, la revisione di norme di legge o regolamentari che, di fatto, ostacolano il gioco competitivo. Sotto quest'ultimo profilo, il PNRR sottolinea, quindi, la necessità di un'opera continuativa e sistematica di abrogazione e modifica di norme dal contenuto o, comunque, dall'effetto anticoncorrenziale. In applicazione di questi principi, che definiscono le finalità della legislazione in tema di mercato e concorrenza l'ordinamento italiano, attraverso il PNRR, ha assunto l'impegno ad assicurare

---

<sup>1</sup> I trattati europei e, più in generale, la normativa dell'Unione attribuiscono, infatti, alla tutela e alla promozione della concorrenza un ruolo di primo piano tra i principi fondanti l'ordinamento dell'Unione europea e collegano ad esse il modello di sviluppo socio-economico europeo.

l'adozione, con cadenza annuale, di una legge di liberalizzazione e semplificazione<sup>2</sup> dei settori in cui la competizione economica incontra ancora ostacoli<sup>3</sup>.

Il primo provvedimento con cui l'Italia ha assolto tale impegno assunto nel PNRR è rappresentato dalla Legge 5 agosto 2022, n. 118 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*).

Stante il ruolo che assume in questo scenario appare utile una breve descrizione degli argomenti e delle finalità della L. n. 118/2022. In particolare, la normativa in questione prevede una prima serie di misure in materia concorrenziale ed è rivolta a:

- promuovere lo sviluppo della concorrenza, anche al fine di garantire l'accesso ai mercati di imprese di minori dimensioni, nonché di contribuire al rafforzamento della giustizia sociale, di migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici e di potenziare la tutela dell'ambiente, il diritto alla salute dei cittadini;
- rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo e amministrativo, all'apertura dei mercati;
- garantire la tutela dei consumatori<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> A tal proposito appare opportuno sottolineare come la semplificazione della legislazione supporti trasversalmente tutte le sei missioni del PNRR e rappresenti un intervento riformatore essenziale per favorire la crescita del Paese.

<sup>3</sup> L'adozione di una *legge annuale per il mercato e la concorrenza* è stata prevista dall'art. 47 della L. 23 luglio 2009, n. 99 con la finalità di:

- rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati;
- promuovere lo sviluppo della concorrenza;
- garantire la tutela dei consumatori.

La legge annuale per il mercato e la concorrenza è stata in realtà adottata solo nel 2017 (Legge 4 agosto 2017, n. 124). Il PNRR, invece, ha individuato l'adozione della legge annuale sulla concorrenza, come uno degli obiettivi (*target*) che l'ordinamento italiano che chiamato a perseguire.

<sup>4</sup> La sostanziale identità delle finalità della L. n. 118/2022 con quelle fissate dall'art. 47 della L. n. 99/2009, testimonia della continuità ideale e teleologica tra i due provvedimenti normativi.

## ***La legge sulla concorrenza per il 2021 e le concessioni in materia dell'energia e sostenibilità ambientale***

Una parte importante del PNRR è diretta alla promozione delle dinamiche competitive ritenute idonee ad assicurare la protezione di diritti e interessi dei cittadini, con particolare riguardo ai servizi pubblici, alla sanità e all'ambiente.

In relazione agli obiettivi di sostenibilità ambientale, sono previsti innanzitutto:

- l'introduzione delle norme finalizzate a rafforzare l'efficienza e il dinamismo concorrenziale nel settore della gestione dei rifiuti, nella prospettiva di colmare le attuali lacune impiantistiche;
- il rafforzamento, anche attraverso l'adozione di misure pro-competitive, della diffusione delle energie rinnovabili e, più in generale, di attività economiche e servizi sostenibili, come, l'applicazione degli criteri trasparenti e non discriminatori per l'assegnazione di spazi e/o la selezione degli operatori per l'installazione delle colonnine di ricarica delle auto elettriche;
- il superamento degli ostacoli regolatori che, soprattutto dal punto di vista tariffario, ancora si frappongono al libero svolgimento dell'attività di fornitura dell'energia elettrica per la ricarica dei veicoli (art. 57, c. 6, d.l. 16 luglio 2020, n. 76<sup>5</sup>).

Nell'ambito del disegno strategico delineato dal PNRR, la mobilità sostenibile costituisce uno dei punti qualificanti della Missione 2, dedicata alla rivoluzione verde e alla transizione ecologica.

---

<sup>5</sup> *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*. L'art. 57 richiamato reca le disposizioni in materia di *Semplificazione delle norme per la realizzazione di punti e stazioni di ricarica di veicoli elettrici*. In particolare, il sesto comma di questo articolo prevede la possibilità per i soggetti possessori di un veicolo elettrico (inclusi fruitori di noleggio a lungo termine), di inserire sulla Piattaforma Unica Nazionale (PUN) i propri dati al fine di richiedere l'installazione di almeno un punto di ricarica ogni sei veicoli elettrici immatricolati, in relazione ai quali non risultino presenti punti di ricarica disponibili nella zona indicata, e nel caso in cui il proprietario abbia dichiarato di non disporre di accesso a punti di ricarica in ambito privato. Per le finalità programmatiche, i comuni accedono alle informazioni presenti sulla PUN con particolare riguardo alla zona e all'indirizzo di residenza e di parcheggio abituale e all'eventuale disponibilità, in tali ambiti, di punti ricarica su suolo privato. La *Piattaforma Unica Nazionale*, istituita dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, prevista nell'ambito del Piano nazionale sulle infrastrutture di ricarica (PNire), raccoglie le informazioni relative ai punti di ricarica o di rifornimento accessibili al pubblico, quali la localizzazione, la tecnologia della presa, la potenza massima erogabile, la tecnologia utilizzata per l'accesso alla ricarica, la disponibilità di accesso, l'identificativo infrastruttura, il proprietario dell'infrastruttura.

In particolare, la Componente 1 della Missione 2 si prefigge di perseguire la piena sostenibilità ambientale attraverso un duplice percorso:

- da un lato, migliorando la gestione dei rifiuti e dell'economia circolare, rafforzando le infrastrutture per la raccolta differenziata, ammodernando o sviluppando nuovi impianti di trattamento rifiuti, colmando il divario tra regioni del Nord e quelle del Centro-Sud (oggi circa 1,3 milioni di tonnellate di rifiuti vengono trattate fuori dalle regioni di origine) e realizzando progetti *flagship* (progetti faro) altamente innovativi per filiere strategiche quali rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), industria della carta e del cartone, tessile, riciclo meccanico e chimica delle plastiche.
- dall'altro, sviluppando una filiera agricola/alimentare smart e sostenibile, riducendo l'impatto ambientale in una delle eccellenze italiane, tramite *supply chain*<sup>6</sup> "verdi".

Per quanto concerne, invece, la Componente 2, al fine di poter raggiungere la progressiva decarbonizzazione di tutti i settori, sono stati previsti interventi per:

- incrementare l'uso di rinnovabili;
- rafforzare le reti per accomodare e sincronizzare le nuove risorse rinnovabili e di flessibilità decentralizzate;
- decarbonizzare gli usi finali in tutti gli altri settori, con particolare focus su una mobilità più sostenibile e sulla decarbonizzazione di alcuni segmenti industriali, includendo l'avvio dell'adozione di soluzioni basate sull'idrogeno (in linea con la *EU Hydrogen Strategy*).

Per raggiungere gli obiettivi europei in materia di decarbonizzazione la Componente 2 prevede gli investimenti per le infrastrutture di ricarica elettrica per 741,32 milioni di euro, con un parco circolante previsto di circa 6 milioni di veicoli elettrici al 2030, per i quali sono necessari 31.500 punti di ricarica rapida pubblici.

Più nel dettaglio, l'intervento è finalizzato allo sviluppo di:

<sup>6</sup> L'espressione anglosassone *supply chain* (catena di approvvigionamento) indica l'insieme dei processi finalizzati a collocare un dato prodotto o servizio sul mercato, ed include il percorso dal fornitore al cliente/utente finale.

- 7.500 punti di ricarica rapida in autostrada – il 75% secondo il target del PNIRE<sup>7</sup>;
- 13.755 di ricarica rapida nei centri urbani – il 70% del target PNIRE
- oltre a 100 stazioni di ricarica sperimentali con tecnologie per lo stoccaggio dell'energia.

Le *milestones* del PNRR prevedono, entro il secondo trimestre del 2023, l'aggiudicazione dei contratti per la realizzazione di non meno di 2.500 punti di ricarica rapida lungo le autostrade.

### - **Colonnine di ricarica**

In coerenza con gli obiettivi previsti dal PNRR, la L. n. 118/2022, all'art 12, immette nell'ordinamento disposizioni finalizzate al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione nell'ambito dei trasporti.

Il primo comma del citato art. 12 apporta una serie di modifiche all'art. 1, comma 697, della Legge 30 dicembre 2020, n. 178 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*).

In particolare, al fine di raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione nell'ambito dei trasporti e facilitare la diffusione della mobilità elettrica non solo nell'ambito urbano, la L. n. 178/2020 dispone l'obbligo per i concessionari autostradali a dotare le tratte di propria competenza di punti di ricarica di potenza elevata. Ai sensi dell'art. 2, comma

---

<sup>7</sup> Piano nazionale delle infrastrutture di ricarica elettrica - previsto dall'art. 17-septies del D.L. n. 83/2012 - ha ad oggetto la realizzazione di reti infrastrutturali per la ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica, nonché interventi di recupero del patrimonio edilizio finalizzati allo sviluppo delle medesime reti. L'aggiornamento è previsto entro il 30 giugno di ogni anno. Il successivo D.Lgs 257/2016 (di recepimento della direttiva 2014/94/UE – nota come DAFI) ha disposto che il PNIRE costituisca la sezione relativa all'energia elettrica del *Quadro strategico nazionale per lo sviluppo del mercato dei combustibili alternativi* nel settore dei trasporti e la realizzazione della relativa infrastruttura. Nel DM MiTE 10/11/2021 è nelle competenze della *Direzione Generale Incentivi Energia* (IE) l'aggiornamento del PNIRE e la gestione dei finanziamenti ivi previsti. Il Pnire definisce le linee guida per garantire lo sviluppo unitario del servizio di ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica nel territorio nazionale.

Previsto dalla L. 134/2012, il Piano prevede:

- l'istituzione di un servizio di ricarica dei veicoli;
- l'introduzione di procedure di gestione del servizio di ricarica;
- l'introduzione di agevolazioni per l'ammodernamento degli impianti;
- la realizzazione di programmi integrati di adeguamento tecnologico degli edifici esistenti;
- la promozione della ricerca tecnologica volta alla realizzazione di reti infrastrutturali per la ricarica.

1, lettera e), numero 2), del D. Lgs. 16 dicembre 2016, n. 257<sup>8</sup>, tale l'adozione permette di garantire che le infrastrutture messe a disposizione consentano agli utilizzatori tempi di attesa per l'accesso al servizio non superiori a quelli offerti agli utilizzatori di veicoli a combustione interna. In particolare, l'art. 2, comma 1, lett. e), n. 2, del D.Lgs. 16 dicembre 2016 n. 257, definisce il *punto di ricarica di potenza elevata* come un punto di ricarica che consente il trasferimento di elettricità a un veicolo elettrico di potenza superiore a 22 kW. Il punto di ricarica di potenza elevata è dettagliato nelle seguenti tipologie:

- 1) *veloce*: superiore a 22 kW e pari o inferiore a 50 kW;
- 2) *ultra-veloce*: superiore a 50 kW.

Secondo la normativa in questione, i concessionari autostradali sono tenuti a pubblicare le caratteristiche tecniche minime delle soluzioni per la ricarica di veicoli elettrici da installare sulle tratte di propria competenza autostradali entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della L. n. 118/2022.

Nel caso in cui il concessionario non avesse provveduto entro 180 giorni dalla tale data (quindi entro il *30 giugno 2021*) a dotarsi di un numero adeguato di punti di ricarica, la normativa consente a chiunque ne faccia richiesta di candidarsi all'installazione delle suddette infrastrutture all'interno delle tratte di competenza del concessionario non adeguato alla normativa.

In tali casi il concessionario è tenuto a pubblicare, entro 30 giorni dalla ricezione della richiesta, una manifestazione di interesse volta a selezionare l'operatore.

La lettera a), del comma 1, dell'art. 12, della L. n. 118/2022, precisa che la procedura di selezione deve avvenire:

- *mediante procedure competitive, trasparenti e non discriminatorie, nel rispetto del principio di rotazione*<sup>9</sup>;

<sup>8</sup> *Disciplina di attuazione della direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, sulla realizzazione di una infrastruttura per i combustibili alternativi*. Il provvedimento è entrato in vigore in data 14/01/2017.

<sup>9</sup> Si tiene a precisare che, di fatto, gli operatori interessati non hanno potuto finora trarre vantaggio concreto dalle opportunità offerte da tale disciplina. Ciò è dovuto in parte alla ripartizione delle competenze, non del tutto chiara. Per un verso, infatti, gli obblighi descritti sono posti in capo al concessionario dell'autostrada; per altro verso, l'art. 37 del D.L. n. 201 del 2011 (c.d. Salva Italia) individua l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) quale autorità competente a predisporre gli schemi di bando di gara di cui i concessionari devono servirsi. Con delibera 77/2021,

- sulla base delle caratteristiche tecniche della soluzione proposta, delle condizioni commerciali che valorizzino l'efficienza, la qualità e la varietà dei servizi nonché dei modelli contrattuali idonei ad assicurare la competitività dell'offerta in termini di qualità e disponibilità dei servizi.

La successiva lettera b), del comma 1, dell'art. 12, della L. n. 118/2022, aggiunge un ultimo periodo al citato art. 1, comma 697, L. n. 178/2020, alla luce del quale le sopracitate procedure devono prevedere l'applicazione di criteri premiali per le offerte in cui si propone l'utilizzo di tecnologie altamente innovative, con specifico riferimento, in via (meramente) esemplificativa:

- alla tecnologia di integrazione tra i veicoli e la rete elettrica, denominata *vehicle to grid*<sup>10</sup>;
- ai sistemi di accumulo dell'energia;
- ai sistemi di ricarica integrati con sistemi di produzione di energia da fonti rinnovabili dotati di sistemi evoluti di gestione dell'energia;
- ai sistemi di potenza di ricarica superiore a 50 Kw;
- ai sistemi per la gestione dinamica delle tariffe in grado di garantire la visualizzazione dei prezzi e del loro aggiornamento.

Il comma 2, dell'art. 12, stabilisce che a decorrere dalla data di entrata in vigore della stessa Legge n. 118/2022 (27/08/2022,), le previsioni di cui all'art. 57, comma 13, del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120 – il quale reca disposizioni in materia di *semplificazione delle norme per la realizzazione di punti e stazioni di ricarica di veicoli elettrici* – trovano applicazione anche alle concessioni in essere e non ancora oggetto di rinnovo<sup>11</sup>.

In particolare, il citato art. 57, comma 13, fissa il principio secondo cui le concessioni rilasciate a partire dalla data di entrata in vigore dello stesso D.L. n.76/2020 (ivi

---

l'ART ha avviato un procedimento volto a definire gli schemi dei bandi ma ne ha fissato il termine al 28 febbraio 2022.

<sup>10</sup> La tecnologia *vehicle to grid* permette di collegare i veicoli elettrici alla rete energetica, sia domestica che pubblica, ed utilizzarne le batterie come stabilizzatori della rete elettrica. Le batterie dei veicoli elettrici – grazie alla tecnologia di ricarica bidirezionale – permettono, infatti, di accumulare l'energia elettrica quando viene prodotta in eccesso e di renderla disponibile nei momenti di necessità. In altri termini grazie alla tecnologia *vehicle to grid* ed alle infrastrutture dedicate le batterie delle automobili possono fungere anche da veri e propri vettori energetici a servizio della rete pubblica, capaci accumulare e scambiare energia elettrica con quest'ultima.

<sup>11</sup> *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120.*

compreso il rinnovo di quelle esistenti) debbano necessariamente prevedere che le aree di servizio (di cui all'art. 61 del D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495 – il c.d. *Codice della strada*), vengano dotate delle colonnine di ricarica per i veicoli elettrici. Conseguentemente, la norma dispone l'aggiornamento del *Piano nazionale infrastrutturale per la ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica*, di cui all'art. 17-septies del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 134<sup>12</sup>, e del *Piano di ristrutturazione delle aree di servizio autostradali*. Infine, si ricorda l'attuazione del comma 2, dell'art.18, della L. n. 118/2022 non deve comportare i nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tal fine, le amministrazioni provvedono agli adempimenti previsti con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

### **- Disposizioni per l'anagrafe degli impianti di distribuzione dei carburanti**

Il primo comma dell'art. 13 della L. n.118/2022 integra la disciplina in materia di *Anagrafe degli impianti di distribuzione dei carburanti* introducendo, nell'art. 1, comma 101, della L. 4 agosto 2017, n. 124 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2017*) nuove disposizioni finalizzate a rendere possibile una completa ed aggiornata conoscenza della consistenza della rete nazionale di distribuzione dei carburanti.

In particolare, la norma oggetto di novella pone in capo ai titolari dell'autorizzazione comunale per l'installazione e l'esercizio di impianti di distribuzione dei carburanti<sup>13</sup> (o della concessione, laddove prevista, degli impianti di distribuzione dei carburanti) l'obbligo di iscrizione nell'*Anagrafe degli impianti di distribuzione dei carburanti*<sup>14</sup>,

<sup>12</sup> *Misure urgenti per la crescita del Paese, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134.*

<sup>13</sup> Ai sensi del comma 2 dell'art. 1 del D.Lgs.11 febbraio 1998, n. 32, e successive modificazioni, l'autorizzazione, deve essere rilasciata dal comune in cui tale attività si esercitata, ed è subordinata esclusivamente alla verifica della conformità alle disposizioni del piano regolatore, alle prescrizioni fiscali e a quelle concernenti la sicurezza sanitaria, ambientale e stradale, alle disposizioni per la tutela dei beni storici e artistici, nonché alle norme di indirizzo programmatico delle regioni.

<sup>14</sup> L'Anagrafe degli impianti di distribuzione dei carburanti è stata istituita dalla L. 4 agosto 2017, n. 124 - la c.d. *Legge annuale per il mercato e la concorrenza*. L'art. 1, commi da 98 a 119 della legge, contiene norme in materia di razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti volte ad incrementare la concorrenzialità del mercato di carburanti e la diffusione al consumatore delle relative informazioni. Il comma 100 prevede l'introduzione dell'anagrafe degli impianti di distribuzione di benzina, gasolio, GPL e metano della rete stradale e

istituita presso il *Ministero dello sviluppo economico* (di cui al precedente comma 100) entro trecentosessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge<sup>15</sup>.

L'obbligo di iscrizione riguarda anche gli impianti che sono in regolare sospensione dell'attività sulla base della disciplina regionale, con l'evidenza della data di cessazione della sospensione medesima.

La novella operata dalla legge per la concorrenza 2021 obbliga, inoltre, i titolari di autorizzazione o di concessione di procedere all'aggiornamento periodico dell'anagrafe citata, secondo le modalità e i tempi indicati dal *Ministero della transizione ecologica* con decreto direttoriale.

In caso di mancato adempimento da parte del titolare di un impianto di distribuzione dei carburanti, secondo quanto è disposto dal secondo comma dell'art. 13, della L. n. 118/2022, si applicano le sanzioni e le procedure previste al comma 105, dell'art. 1, della L. n. 124/2017.

In particolare, in caso di mancato invio, entro il termine previsto, della *dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà*<sup>16</sup>, il Ministero dello sviluppo economico (MISE, ora MITE) irroga al titolare dell'impianto di distribuzione dei carburanti la sanzione pecuniaria amministrativa del pagamento di una somma di euro 15.000<sup>17</sup> per ciascuna mancata dichiarazione, e diffida il titolare a provvedere entro il termine perentorio di trenta giorni, pena la decadenza dell'autorizzazione o concessione. I proventi della sanzione amministrativa irrogata sono stati attribuiti al *Fondo per la*

---

autostradale cui i titolari dell'autorizzazione/concessione degli impianti di distribuzione carburanti hanno l'obbligo di iscriversi.

<sup>15</sup> Il termine di iscrizione è stato fissato dal comma 101 dell'art. 1, della L. n. 124/2017 al 24 agosto 2018 (entro 360 giorni dalla data di entrata in vigore della citata legge), tenendo conto della proroga di cui alla dalla legge di bilancio 2018 (L. 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 1132).

<sup>16</sup> Contestualmente all'iscrizione nell'*Anagrafe degli impianti di distribuzione dei carburanti* i titolari degli impianti di distribuzione hanno dovuto presentare, ai sensi del comma 102, una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, resa ai sensi e per gli effetti dell'art. 47 del D.P.R. n. 445/2000, indirizzata:

- al MISE;
- alla regione competente;
- all'amministrazione competente al rilascio del titolo autorizzativo o concessorio;
- all'ufficio dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,

attestante che l'impianto ricade ovvero non ricade, in relazione ai soli aspetti attinenti alla sicurezza della circolazione stradale, in una delle fattispecie di incompatibilità previste dalle vigenti disposizioni regionali e meglio precisate ai commi 112 e 113 della legge, ovvero che, pur ricadendo nelle fattispecie di incompatibilità si impegnano al loro adeguamento, che ha dovuto essere completato entro il 29 febbraio 2019 (18 mesi dall'entrata in vigore della legge n. 124/2017, termine così modificato dalla Legge di bilancio 2018).

<sup>17</sup> Tale importo è stato aggiornato secondo quanto è disposto dal comma 2 dell'art. 13, della L. n. 118/2023, ed è incrementato confronto all'intervallo stabilito dalla precedente legislatura che variava da euro 2.500 a euro 7.000 per ciascun mese di ritardo dal termine previsto per l'iscrizione all'anagrafe.

*razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti*<sup>18</sup> fino al 31 dicembre 2017. Successivamente a tale data gli introiti in questione vengono acquisiti all'entrata del bilancio dello Stato.

A tal proposito si ricorda che la Conferenza Unificata dell'8 marzo 2018 – nell'intento di velocizzare e snellire le procedure legate agli obblighi soprariportati e di ridurre, al tempo stesso, gli oneri a carico delle aziende – ha stabilito che l'iscrizione all'anagrafe impianti ed i relativi adempimenti siano eseguiti esclusivamente mediante apposita piattaforma informatica del MISE (ora MITE), realizzata all'interno del portale [impresainungiorno.gov.it](http://impresainungiorno.gov.it)-Anagrafe Carburanti e dotata di funzioni di *dinamizzazione*, con le quali i titolari di autorizzazione/concessione possono effettuare gli eventuali aggiornamenti o modifiche dei dati, utilizzando l'identificativo univoco dell'impianto.

In questo contesto, anche in ragione dell'importanza strategica del settore del commercio di carburanti e dei servizi per l'efficienza energetica, pare opportuno ricordare brevemente le iniziative volte alla predisposizione e l'approvazione della *Riforma della Rete Carburanti*. Il 4 dicembre 2019, la *Commissione attività produttive della Camera* ha approvato il documento sulla c.d. *Risoluzione De Toma 7-00258 recante iniziative urgenti in favore del settore della distribuzione dei carburanti*. Con tale documento la citata Commissione chiedeva al Governo di assumere iniziative urgenti in grado di contrastare le numerose articolate criticità che sta affrontando il settore della distribuzione dei carburanti.

La risoluzione impegna il Governo:

- ad assumere iniziative urgenti in grado di contrastare le numerose e articolate criticità che sta affrontando il settore della distribuzione dei carburanti, i cui fattori

<sup>18</sup> Ai sensi dell'art. 6, del D. Lgs. 11 febbraio 1998, n. 32, il *Fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti* è stato costituito presso la *Cassa conguaglio GPL*. Il Fondo acquisisce i fondi residui disponibili nel conto economico, istituito ai sensi del provvedimento CIP n. 18 del 12 settembre 1989 e successive integrazioni e modificazioni. Per gli anni 1998, 1999 e 2000, il Fondo è stato integrato attraverso un contributo calcolato su ogni litro di carburante per autotrazione (benzine, gasolio, GPL e metano) venduto negli impianti di distribuzione, pari a lire tre a carico dei titolari di concessione o autorizzazione e una lira a carico dei gestori. Tali disponibilità sono utilizzate per la concessione di indennizzi, per la chiusura di impianti, ai gestori e ai titolari di autorizzazione o concessione, secondo le condizioni, le modalità e i termini stabiliti dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato con proprio decreto, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore dello stesso D.Lgs. n. 32/1998. La normativa è stata aggiornata dalla L. 4 agosto 2017, n. 124, la quale (con l'art. 1, comma 106) ha trasferito, a decorrere dal 1° gennaio 2018, la titolarità del *Fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti* all'OCSIT (*Organismo centrale di stoccaggio italiano*), sul quale gravano gli oneri per lo svolgimento delle attività trasferite, in modo da assicurare l'autonomia economica, patrimoniale e finanziaria di tali attività rispetto alle altre attività e funzioni svolte dall'OCSIT.

di debolezza rischiano di aggravare le condizioni economiche ed occupazionali degli operatori;

• ad assumere, per quanto di competenza, iniziative volte:

a) alla razionalizzazione e all'ammodernamento della rete distributiva, con una revisione del piano e degli indirizzi di ristrutturazione, prevedendo la chiusura dei punti vendita obsoleti ed inefficienti, accompagnata dall'erogazione di indennizzi per la bonifica ambientale e per l'effettivo e definitivo loro smantellamento;

b) ad elevare i livelli di tutela e protezione delle condizioni lavorative e dell'esercizio di impresa degli operatori del settore, al fine di evitare situazioni di diffusa illegalità derivanti da ipotesi di abuso di dipendenza economica nei rapporti tra i titolari degli impianti/fornitori e i gestori degli impianti;

c) a prevedere incentivi volti alla riconversione tecnologica necessaria ad ammodernare la rete distributiva attraverso la progressiva implementazione dei servizi alla mobilità da energie rinnovabili;

d) ad adottare, tramite le strutture del Ministero, procedure di verifica e controllo per accertare violazioni della normativa di settore, valorizzando il ruolo delle organizzazioni maggiormente rappresentative;

e) a contrastare l'elusione dell'obbligo di contrattualistica previsto dalla normativa di settore per tutti i titolari di autorizzazione introducendo meccanismi di penalità e/o sanzioni per inadempienze relative ad accordi collettivi o per l'utilizzo di tipologie contrattuali non previste dalla normativa, nonché regolamentando i trattamenti minimi delle gestioni in caso di inosservanza della contrattazione;

f) a prevedere, nella definizione per i gestori delle eque condizioni per competere relative all'accesso ai prezzi di cessione dei prodotti dai fornitori, già previste dalla normativa di settore, il criterio della sostenibilità economica delle imprese finali di distribuzione;

g) a potenziare l'attività di sorveglianza dei prezzi praticati, utilizzando le rilevazioni dell'osservatorio prezzi del Ministero dello sviluppo economico come base per l'individuazione di politiche di sconto potenzialmente anomale e per l'avvio di specifici controlli, ad esempio da parte della Guardia di finanza;

h) a estendere anche al settore dei carburanti la normativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 2001, n. 218, recante la disciplina delle vendite sottocosto;

i) a favorire lo sviluppo di tipologie contrattuali aggiuntive, che, consentendo alle imprese finali della distribuzione di determinare il prezzo finale al consumatore, possano garantire al cliente, tramite una vera concorrenza dei prezzi, la scelta più conveniente presso l'intero complesso della rete distributiva, nel rispetto del principio dell'assicurazione di condizioni di accesso uniformi al prezzo di beni e servizi;

l) a contrastare l'evasione, la contraffazione e i fenomeni di concorrenza sleale esistenti mediante uso di nuove tecnologie nel controllo e nel tracciamento del carburante in tutte le fasi della filiera dalla produzione, stoccaggio, trasporto fino alla commercializzazione con il coordinamento e la pianificazione a livello centrale delle autorità e forze di controllo preposte, introducendo altresì automatismi nel monitoraggio dei quantitativi di prodotto erogati dai diversi punti vendita e nelle comunicazioni della variazione di prezzo, in continuo durante le 24 ore.

### - **Servizi di gestione dei rifiuti**

L'art. 14, della L. n. 118/2022 novella una serie di disposizioni del *Codice dell'ambiente* di cui al D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152<sup>19</sup>, relative:

- alla scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato;
- ai compiti dell'ARERA;
- all'esclusione, dal novero dei soggetti coinvolti nell'accordo di programma CONAI sui rifiuti di imballaggio, dei gestori delle piattaforme di selezione.

Entrando nel dettaglio, il primo comma dell'art. 14, della L. n. 118/2022, aggiorna l'art. 238, del D.Lgs. n. 152/2006 in materia di *tariffa per la gestione dei rifiuti urbani*.

<sup>19</sup> D.Lgs. n. 152/2006, ha come obiettivo primario *la promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali*.

In particolare, questa disposizione, che sostituisce integralmente il comma 10, del citato art. 238, del *Codice dell'ambiente*, prevede che le utenze non domestiche che producono i c.d. *rifiuti assimilati agli urbani* (intesa come sottocategoria di *rifiuti urbani* definita dall'art. 183 comma 1, lettera b-ter), punto 2, del *Codice del Ambiente*)<sup>20</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 per un periodo non inferiore a due anni<sup>21</sup>. A tal proposito si evidenzia come la novella abbia ridotto il termine in parola rispetto alla precedente disciplina la quale vincolava la scelta del gestore del servizio per un periodo non inferiore a cinque anni.

<sup>20</sup> Ai sensi dell'art. 183 del Codice del Ambiente dispone che, si intende per:

a) "*rifiuto*": qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi;

b) "*rifiuto pericoloso*": rifiuto che presenta una o più caratteristiche di cui all'allegato I della parte quarta del Codice del Ambiente;

b-bis) "*rifiuto non pericoloso*": rifiuto non contemplato dalla lettera b);

b-ter) "*rifiuti urbani*":

1. *i rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata*, ivi compresi: carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori e rifiuti ingombranti, ivi compresi materassi e mobili;
2. *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;
3. *i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade e dallo svuotamento dei cestini portarifiuti*;
4. *i rifiuti di qualunque natura o provenienza*, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua;
5. *i rifiuti della manutenzione del verde pubblico*, come foglie, sfalci d'erba e potature di alberi, nonché i rifiuti risultanti dalla pulizia dei mercati;
6. *i rifiuti provenienti da aree cimiteriali, esumazioni ed estumulazioni*, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui ai punti 3, 4 e 5. (137)
- 6-bis. *i rifiuti accidentalmente pescati*...

Il nuovo testo del Codice, come modificato dal D.Lgs. 3 settembre 2020, n. 116 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". In virtù di tale ridefinizione, il nuovo testo del comma 10 dell'art. 238 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, 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>21</sup> Si rammenta che l'art. 30, comma 5, del D.L. 41/2021 dispone che la scelta delle utenze non domestiche di cui all'art. 238, comma 10, del Codice del Ambiente, 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 secondo comma dell'art. 14, della L. n. 118/2022 integra il testo dell'art. 202 del Codice dell'ambiente il quale disciplina le procedure per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

Nella sua formulazione originale il comma 1, dell'art. 202 del *Codice dell'Ambiente* attribuiva alle *Autorità d'ambito*, previste dal precedente art. 201, il potere di aggiudicare il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, secondo la disciplina vigente in tema di affidamento dei servizi pubblici locali. L'art. 201 del *Codice dell'Ambiente* è stato però abrogato dalla L. 23 dicembre 2009, n. 191, (come modificata dal D.L. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito con modificazioni, dalla L. 24 febbraio 2012, n. 14) e le funzioni già esercitate da dette Autorità sono attribuite a chi? con legge regionale nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

In questo mutato scenario l'art. 14, comma 2, della L. n. 118/2022 ha introdotto due nuovi commi (segnatamente i commi 1-bis e 1-ter) i quali completano il quadro regolatorio attribuendo i seguenti nuovi compiti all'*Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente* (ARERA).

Con il comma 1-bis il legislatore incarica l'ARERA della definizione, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della L. n. 118/2022, 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.

Mentre il comma 1-ter attribuisce all'ARERA il compito di richiedere agli operatori 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.

L'art. 202 del Codice dell'Ambiente recava, inoltre, ulteriori chiarimenti e disposizioni relativi alla gestione della gara (es. modalità di formulazione della gara, criteri di valutazione delle proposte, tutele dei lavoratori, ecc.). L'art. 12, comma 1, lettera c), del D.P.R. 7 settembre 2010, n. 168 ha, però, disposto l'abrogazione dell'articolo 202,

comma 1 *ad eccezione della parte in cui individua la competenza dell'Autorità d'ambito per l'affidamento e l'aggiudicazione*<sup>22</sup>. Sono, quindi, da considerarsi efficaci solamente i commi 1-bis e 1-ter testé illustrati.

Infine, il terzo comma dell'art. 14, della L. n. 118/2022, modifica l'art. 224 del *Codice dell'ambiente*, il quale istituisce e disciplina il *Consorzio nazionale imballaggi* (CONAI)<sup>23</sup>.

Nel dettaglio, oggetto della novella da parte della norma in commento è stato il comma 5, il quale, al fine di garantire l'attuazione del principio di corresponsabilità gestionale tra produttori, utilizzatori e pubbliche amministrazioni, CONAI ed i sistemi autonomi di cui all'art. 221, comma, 3 lettere a) e c)<sup>24</sup>, prevede la promozione e la stipula di un accordo di programma quadro su base nazionale tra tutti gli operatori del comparto di riferimento, intendendosi i sistemi di responsabilità estesa del produttore operanti, con:

- l'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI),
- l'Unione delle province italiane (UPI) o con gli Enti di gestione di Ambito territoriale ottimale.

<sup>22</sup> Parte che, come si è già avuto modo di segnalare ha perso operatività con l'abrogazione dell'art. 201 del *Codice dell'Ambiente* ad opera della L. n. 191/2009, n. 191, e la conseguente soppressione delle Autorità d'ambito.

<sup>23</sup> CONAI, *Consorzio Nazionale Imballaggi*, è un Consorzio privato che opera senza fini di lucro ed è un sistema che costituisce la risposta delle imprese private ad un problema di interesse collettivo, quale quello ambientale, nel rispetto di indirizzi ed obiettivi fissati dal sistema politico. Al Sistema Consortile aderiscono circa 760.000 imprese produttrici e utilizzatrici di imballaggi. Il Consorzio ha segnato il passaggio da un sistema di gestione basato sulla discarica ad un sistema integrato, che si basa sulla prevenzione, sul recupero e sul riciclo dei sei materiali da imballaggio: acciaio, alluminio, carta, legno, plastica, bioplastica e vetro. Il Consorzio collabora con i Comuni in base a specifiche convenzioni regolate dall'Accordo quadro nazionale ANCI-CONAI e rappresenta per i cittadini la garanzia che i materiali provenienti dalla raccolta differenziata trovino pieno utilizzo attraverso corretti processi di recupero e riciclo. Le aziende aderenti al Consorzio versano un contributo obbligatorio che rappresenta la forma di finanziamento che permette a CONAI di intervenire a sostegno delle attività di raccolta differenziata e di riciclo dei rifiuti di imballaggi. CONAI indirizza l'attività e garantisce i risultati di recupero di 7 Consorzi dei materiali: acciaio (Ricerca), alluminio (Cial), carta/cartone (Comieco), legno (Rilegno), plastica (Corepla), bioplastica (Biorepack), vetro (Coreve), garantendo il necessario raccordo tra questi e la Pubblica Amministrazione.

<sup>24</sup> Per adempiere agli obblighi di riciclaggio e di recupero nonché agli obblighi della ripresa degli imballaggi usati e della raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari su superfici private, e con riferimento all'obbligo del ritiro, su indicazione del *Consorzio nazionale imballaggi*, dei rifiuti di imballaggio conferiti dal servizio pubblico, i produttori possono alternativamente:

- a) organizzare autonomamente, anche in forma collettiva, la gestione dei propri rifiuti di imballaggio sull'intero territorio nazionale;
- b) attestare sotto la propria responsabilità che è stato messo in atto un sistema di restituzione dei propri imballaggi, mediante idonea documentazione che dimostri l'autosufficienza del sistema.

Tale accordo, secondo il novellato comma 5, dell'art. 224 del *Codice dell'ambiente* stabilisce in particolare:

1. la copertura dei costi di cui all'art. 222, commi 1 e 2, del Codice dell'ambiente<sup>25</sup>;
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.

La modifica in esame esclude dal gruppo dei soggetti coinvolti nell'accordo, dei gestori delle piattaforme di selezione (CSS). Al fine di raggiungere gli obiettivi del PNRR nel intento di colmare le attuali lacune impiantistiche e introdurre le norme finalizzate a rafforzare l'efficienza e il dinamismo concorrenziale nel settore della gestione dei rifiuti, il legislatore adegua la norma in questione all'osservazione dell'*Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* (AGCM) nella segnalazione n. 4143. Nella specie, l'AGCM aveva ritenuto improprio che l'accordo di programma quadro (o di comparto) introdotto dall'art. 224 del *Codice dell'Ambiente* includesse, 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). È stato riconosciuto che le CSS sono in competizione tra loro per la fornitura dei propri servizi ai sistemi di *compliance* o direttamente ai gestori della raccolta, e, quindi, non risultava

<sup>25</sup> L'art. 222 del Codice dell'Ambiente reca le disposizioni in materia della raccolta differenziata e obblighi della pubblica amministrazione. Il primo comma delega i Comuni ad organizzare adeguati sistemi di raccolta differenziata, in modo da permettere il raggiungimento degli obiettivi di recupero e di riciclaggio, e da consentire al consumatore di conferire al servizio pubblico i rifiuti di imballaggio e le altre particolari categorie di rifiuti selezionati dai rifiuti domestici e da altri tipi di rifiuti di imballaggio. Essi, in particolare:

- a) garantiscono la copertura della raccolta differenziata in maniera omogenea in ciascun Comune, su tutto il suo territorio promuovendo per i produttori e i relativi sistemi di responsabilità estesa del produttore, nel rispetto del principio di concorrenza, l'accesso alle infrastrutture di raccolta, in condizioni di parità tra loro;
- b) garantiscono la gestione della raccolta differenziata, del trasporto, nonché delle operazioni di cernita o di altre operazioni preliminari, nonché il coordinamento con la gestione di altri rifiuti prodotti nei Comuni.

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

opportuno, che esistesse alcuna definizione concordata delle condizioni economiche e/o di servizio applicate.