

Novità per i servizi pubblici locali dalla recente normativa ambientale

di Alberto Pierobon - Consulente di Enti pubblici, aziende pubbliche e private in materia ambientale

Recentemente sono state emanate, sia a livello normativo che di provvedimenti attuativi, nonché come atti di indirizzo e/o di chiarimento, varie disposizioni e note provenienti da diversi organi e fonti. Queste novità si riflettono sulle strategie, sulle programmazioni e sulla gestione dei servizi pubblici locali: imprese e loro Enti di riferimento. Ne diamo, di seguito, una breve sintesi, guardando agli aspetti evolutivi e di tendenza, comunque sotto il profilo di quanto incide sulle scelte e sull'operatività delle aziende pubbliche e degli Enti Locali.

L'Albo Nazionale Gestori Ambientali (ANGA) del Ministero dell'Ambiente, dopo le varie semplificazioni introdotte soprattutto dal D.P.C.M. 17 dicembre 2014 (e da altri provvedimenti successivamente emanati (1)), assume interesse con la recentissima nota del Comitato prot. n. 437/ALBO/PRES del 29 maggio 2015 con la quale si è chiarito che "l'impresa che intende trasportare ai centri raccolta disciplinati dal D.M. 8 aprile 2008 i rifiuti speciali prodotti dalla propria attività sia sottoposta all'iscrizione all'Albo ai sensi dell'art. 212, comma 8, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, anche qualora i rifiuti stessi siano stati assimilati ai rifiuti urbani".

Il comma 8 del cit. art. 212 così recita: "i produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, nonché i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi in quantità non eccedenti trenta chilogrammi o trenta litri al giorno, non sono soggetti alle disposizioni di cui ai commi 5, 6 e 7 a condizione che tali operazioni costituiscano

parte integrante ed accessoria dell'organizzazione dell'impresa dalla quale i rifiuti sono prodotti".

Si tratta del c.d. trasporto in conto proprio, che diversamente da quanto avviene per gli altri soggetti gestori, viene "alleggerito" nell'iscrizione all'apposita Sezione dell'ANGA.

Il Codice ambientale (cit. D.Lgs. n. 152/2006) all'art. 183, lett. "mm" definisce il "centro di raccolta" come "una area presidiata ed allestita, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, per l'attività di raccolta mediante raggruppamento differenziato dei rifiuti urbani per frazioni omogenee conferiti dai detentori per il trasporto agli impianti di recupero e trattamento".

Il Comitato osserva che l'art. 212, comma 8, cit. "Non opera alcuna distinzione tra i rifiuti speciali e i rifiuti speciali assimilati ai rifiuti urbani e non prevede deroghe all'obbligo d'iscrizione all'Albo per il trasporto di questi ultimi effettuato dal produttore iniziale. Pertanto, l'impresa che intende trasportare ai centri di raccolta ... i rifiuti speciali assimilati ai rifiuti urbani prodotti dalla propria attività ha l'obbligo di iscrizione nella categoria 2-bis di cui al D.M. 120/2014" (2).

(1) Ad es. la circ. ANGA prot. n. 345/ALBO/PRES. del 30 aprile 2015, recante "Disponibilità dei veicoli ai fini dell'iscrizione all'Albo".

(2) Si tratta del D.M. 3 giugno 2014, n. 120 col quale il Ministro dell'Ambiente, di concerto con quello dello Sviluppo economico e delle Infrastrutture, all'art. 8 ("Attività di gestione dei rifiuti per le quali è richiesta l'iscrizione all'Albo") ha previ-

sto che: "1. L'iscrizione all'Albo è richiesta per le seguenti categorie di attività: ... b) categoria 2-bis: produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, nonché i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi in quantità non eccedenti trenta chilogrammi o trenta litri al giorno di cui all'art. 212, comma 8".

L'intervento chiarificatore dell'ANGA risponde alla necessità di mettere in chiaro che qui non esistono regimi di favore o riservati alla Pubblica Amministrazione. Infatti, alcuni gestori del servizio di gestione integrata dei rifiuti, anche confidando in atteggiamenti morbidi delle Autorità pubbliche competenti, hanno esteso la loro gestione ai rifiuti speciali, sfruttando il loro abito "pubblico" - pur operando *jure privatorum* - per godere di una posizione di favore rispetto agli altri competitori.

Tutto ciò avviene, sostanzialmente, grazie: a) al regime della privativa (di cui all'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani); b) alla specifica disciplina dei centri di raccolta; c) ai minori incombenti amministrativi previsti per la gestione pubblica e i produttori (3).

Pur di intercettare i rifiuti speciali, alcuni gestori si sono inventati di concedere ai loro produttori di portarli direttamente, con propri mezzi, ai centri comunali, senza sottostare all'iscrizione di cui si è detto (e senza pesare i rifiuti in ingresso) (4).

L'iscrizione all'ANGA rientra nel mercato "regolato" dalla normativa europea, sottoposto alla vigilanza pubblica, ma aperto alla concorrenza fra tutti gli operatori dei Paesi UE in possesso dei requisiti definiti e armonizzati a livello comunitario dalle direttive, il tutto con un contenuto compatibile con il Trattato istitutivo dell'UE (5).

Al di là di altri aspetti "patologici" commissibili all'"ombra" della non iscrizione, l'opportunità della chiarificazione emanata dall'ANGA deriva:

- dal fatto che l'iscrizione è dovuta indipendentemente dalla qualificazione di rifiuti speciali o assimilati. Essa è necessaria quantomeno per minimali esigenze connesse all'idoneità, tracciabilità e controllo dei produttori e della loro attività;
- in ogni caso i medesimi operatori (pubblici o privati) devono avere qui parità di regole per garantire quantomeno la concorrenzialità nel mercato;
- le disposizioni del Codice ambientale prevedono solo l'espressa esclusione dall'iscrizione all'Albo: ad

esempio col comma 19-bis dell'art. 212, per "gli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 del Codice Civile, produttori iniziali di rifiuti, per il trasporto dei propri rifiuti effettuati all'interno del territorio provinciale o regionale dove ha sede l'impresa ai fini del conferimento degli stessi nell'ambito del circuito organizzato di raccolta di cui alla lett. pp) del comma 1 dell'art. 183";

- anche il regime esentativo (o di favore) viene formalmente espresso: vedasi l'art. 193 (trasporto dei rifiuti), al comma 5, che, tra altro, stabilisce che l'accompagnamento obbligatorio dei rifiuti da un formulario di identificazione (inserendo i dati ivi previsti) viene meno per il "trasporto di rifiuti urbani effettuato dal soggetto che gestisce il servizio pubblico, né ai trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano le quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri, né al trasporto di rifiuti urbani effettuato dal produttore degli stessi ai centri di raccolta (6)"; l'art. 190 (registri di carico e scarico), comma 9, il quale prevede che "le operazioni di gestione del centro di raccolta ... sono escluse dagli obblighi del presente articolo limitatamente ai rifiuti non pericolosi. Per i rifiuti pericolosi la registrazione del carico e dello scarico può essere effettuata contestualmente al momento dell'uscita dei rifiuti stessi dal centro di raccolta e in maniera cumulativa per ciascun Codice dell'elenco dei rifiuti";

- ai rifiuti assimilati (e loro produttori) si applica il regime di favore relativo ai formulari, registri, MUD, responsabilità, ecc., ove aderiscano alla relativa raccolta (gestione) effettuata dal servizio pubblico locale;

- i costi derivanti da questa gestione (centri di raccolta) dovrebbero essere comunque sia imputati e contabilizzati in modo distinto e individualizzato (7).

(3) Ad esempio, si vedano: l'art. 188 (responsabilità della gestione dei rifiuti), comma 3, lett. "a"; l'art. 189 (Catasto dei rifiuti), comma 3 (però nella versione precedente alla novellazione introdotta dal D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 - cfr. anche l'art. 11, comma 3-bis del D.L. n. 101/2013, convertito in Legge n. 125/2013 - l'art. 189, al comma 3, prevedeva l'esenzione anche per le imprese ex art. 212, comma 8).

(4) Il D.M. 8 aprile 2008 sui centri di raccolta prevede però che vengano adottate procedure di contabilizzazione dei rifiuti in ingresso per quanto concerne le sole utenze non domestiche, che rientrano tra le tipologie di rifiuti speciali assimilati agli urbani, come pure in uscita, al fine di impostare dei bilanci di massa o volumetrici, entrambi stimati sulla base della scheda rifiuti di cui ai modelli allegati 1A e 1B al cit. D.M.

(5) Vedasi la Sent. TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, 27 maggio 2010.

(6) "Sono considerati occasionali e saltuari i trasporti di rifiuti, effettuati complessivamente per non più di quattro volte l'anno non eccedenti i trenta chilogrammi o trenta chili al giorno e, comunque, i cento chilogrammi o cento litri l'anno": così l'ultimo periodo del cit. comma 5, art. 193.

(7) Evitando di chiedere, con apposita convenzione, ai produttori conferitori ai centri di raccolta una somma di accesso, spesso determinata in via forfettaria e quindi gravante parzialmente sull'utenza assoggettata alla tariffa/tributo in quanto finanziante la costruzione e la gestione dei medesimi centri di raccolta.

Con la nuova problematica dei rifiuti pericolosi, si deve forse rivedere la gestione dei rifiuti "pubblici" e il loro finanziamento?

La lettura della sentenza della Cass., Sez. trib., 13 marzo 2015, n. 5047 costituisce una occasione di riflessione. La Cassazione si è soffermata, anche obliquamente, sulle seguenti tematiche (8):

- il c.d. regime della privativa comunale del servizio di gestione dei rifiuti urbani e - parzialmente - di quelli assimilati, ovvero della possibilità per un operatore (produttore/detentore, utenza non domestica) di provvedere al trattamento dei propri rifiuti (nel caso: di rifiuti assimilati, imballaggi) fuori dal circuito del servizio pubblico locale (raccolta, trasporto e trattamento dei rifiuti urbani e assimilati);

- sui presupposti: dichiarazione di assimilazione tra rifiuti speciali e urbani; l'attivazione del servizio di raccolta; la possibilità (o meno) per l'operatore di avvalersi di un soggetto terzo rispetto al ss.pp.ll.; la necessità da parte del produttore/detentore, assoggettato al tributo, di produrre una denuncia ai fini dell'esonero tributario; la questione se le aree e/o superfici, sono idonee (o meno) a produrre rifiuti (9);

- sulla tassazione riferita alle diverse categorie (giuridiche) dei rifiuti (10);

- sulla possibilità di eventuali riduzioni o esenzioni dal pagamento del tributo/tariffa ove il produttore/detentore dimostri l'avvenuto avvio (con conferimento a soggetto terzo, idoneo e autorizzato) al recupero dei propri rifiuti;

- la distinzione - agli effetti delle riduzioni o esenzioni - nei vari proventi per il finanziamento del servizio di gestione pubblica dei rifiuti: nella TAR-SU; nella "tariffa per la gestione dei rifiuti urbani"

(art. 49 del D.Lgs. n. 22/1997) detta anche "TIA1" e nella "tariffa integrata ambientale" ovvero nella "TIA2" (art. 238 del D.Lgs. n. 152/2006). In particolare sulla riduzione per la sola TIA (11) (art. 49, comma 14, del D.Lgs. n. 22/1997 e art. 7 del D.P.R. n. 158/1999) in concreto, a consuntivo, sulla base della proporzione di peso dei rifiuti assimilati autonomamente smaltiti (non solo recuperati) (12).

La questione dei rifiuti speciali (non urbani) pericolosi - che vengono (quasi da tutti) esclusi dalla gestione nell'ambito dei ss.pp.ll., e quindi dall'assoggettamento al tributo/tariffa del servizio - sorge per effetto delle recenti previsioni di legge (domestiche ed europee (13)), che impongono ai produttori dei rifiuti la questione dei nuovi "H" che individuano le proprietà/caratteristiche di pericolo, oltre che nell'introdurre nuovi (più restrittivi) criteri interpretativi per la classificazione dei rifiuti in pericolosi.

Così, ora, il produttore dei rifiuti è gravato da onerosi adempimenti circa la classificazione del rifiuto come pericoloso o non (e sul codice - ex CER ora EER - attribuibile), tanto che per evitare sanzioni o contestazioni i produttori decidono di classificare il rifiuto, fino a poco tempo fa indicato non pericoloso, come rifiuto pericoloso.

Tralasciano di entrare nel merito della tematica, evidenziandone la possibile ricaduta anche nei ss.pp.ll.: ad esempio, che si fa con gli imballaggi sporchi o quelli misti? Sono rifiuti pericolosi? Se sì, i medesimi rifiuti, siccome (come da posizione della Cass., Sez. trib., di cui alla Sent. n. 5047/2015) non assimilabili escono quindi dall'alveo del regime di privativa, e, conseguentemente dal tributo/tariffa? Abbisognando così di un servizio dedicato, ossia, nel caso del soggetto pubblico che gestisce *jure pri-*

(8) E altre ancora, quali: il Comune deve stabilire - nei propri regolamenti - il coefficiente di riduzione della tariffa applicabile (ricordiamolo, anche per autolimitare la discrezionalità del funzionario competente), diversamente questo coefficiente deve essere individuato dal giudice tributario. Il principio dell'onere della prova dei fatti costituenti fonte dell'obbligazione tributaria, che spetta all'Amministrazione "per quanto riguarda il presupposto della occupazione di aree nel territorio comunale". Viene posto a carico dell'interessato un onere di informazione (nella quale rientra la denuncia) "per quanto attiene alla quantificazione della tassa... al fine di ottenere l'esclusione di alcune aree dalla superficie tassabile, ponendosi tale esclusione come eccezione alla regola generale secondo cui al pagamento del tributo sono astrattamente tenuti tutti coloro che occupano o detengono immobili nel territorio comunale".

(9) Che nel caso esaminato dalla Corte riguardavano un'area esterna, adibita a parcheggio.

(10) Ovvero: 1. rifiuti urbani; 2. rifiuti speciali; 3. rifiuti pericolosi; per la quale disciplina: c1) i rifiuti urbani sono sempre

soggetti a tassazione; c2) i rifiuti pericolosi sono sempre esclusi dalla applicazione della tassa; c3) i rifiuti speciali rientrano nell'ambito di applicazione del tributo ove il Comune abbia provveduto ad assimilarli ai rifiuti urbani.

(11) V. però, ad esempio, quanto stabiliva l'art. 67, comma 2, D.Lgs. n. 507/1993. Si tratta di un'ipotesi da tenere ben distinta rispetto alla riduzione della superficie tassabile, prevista dall'art. 62, comma 3, la quale riguarda solo la produzione di rifiuti speciali (non assimilabili o non assimilati).

(12) "Per le utenze non domestiche, sulla parte variabile della tariffa è applicato un coefficiente di riduzione, da determinarsi dall'Ente Locale, proporzionale alle quantità di rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato a recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi": così il comma 2 dell'art. 7 del D.P.R. n. 158/1997.

(13) In particolare della decisione europea n. 2014/955/UE del 18 dicembre 2014 che modifica la decisione n. 2000/532/UE.

vatorum, di un servizio complementare e/o accessorio o integrativo che sia? Ognun vede che le ricadute operative ed erariali in capo ai gestori pubblici e agli Enti Locali qui sarebbero non modeste.

Sui rifiuti gestiti dall'appaltatore e subappaltatore

La Cassazione penale ha avuto modo di chiarire, in uno specifico caso, le caratteristiche del reato di traffico illecito di rifiuti e dell'associazione a delinquere, come pure di censurare l'accertamento degli stessi come effettuato dalla pubblica Autorità. Il tema pare interessante anche per talune attività espletate nell'ambito dei ss.pp.ll. e degli Enti sovraordinati (es. l'Amministrazione nell'attivarsi per individuare l'autore dell'inquinamento: TAR Lombardia, Sentenza del 15 aprile 2015).

Nel caso di specie, deciso con sentenza Cass., Sez. III pen., 8 gennaio 2015, n. 18669/15 (depositata il 6 maggio 2015), si trattava di una gestione di rifiuti ferrosi e di amianto presenti in un sito minerario dismesso, erroneamente gestiti nel rapporto (invero privato) tra l'appaltante e l'appaltatore.

L'incriminato si giustificava asserendo che si trattava di misure adottate in materia di prevenzione e tutela dei lavoratori, non quindi della gestione di rifiuti. Più esattamente, l'appaltatrice dei lavori di bonifica del sito minerario faceva gestire le lastre di cemento amianto in modo scorretto, poiché queste lastre non derivavano dalla rimozione da impianti tecnici, bensì dalla bonifica di coperture in cemento amianto.

La Corte ha qui affermato doversi applicare, non tanto la circ. Ministero della Sanità 12 aprile 1995, n. 7 (Interventi di bonifica generalizzata in impianti tecnici nei quali siano presenti componenti contenenti amianto), quanto il D.M. 6 settembre 1994 (Normative e metodologie tecniche di applicazione dell'art. 6, comma 3 e dell'art. 12, comma 2, della Legge 27 marzo 1992, n. 257, relativa alla cessazione dell'impiego dell'amianto). Quindi non bastava un semplice incapsulamento

precauzionale delle lastre di amianto, essendo stati necessari la loro bagnatura e imballaggio.

I reati del traffico illecito rifiuti e dell'associazione a delinquere (e altri reati contro la PA) non potevano comunque essere contestati come ha fatto il Tribunale e quindi la Corte ha rimesso nuovamente al riesame del Tribunale le vicende in parola. Ciò assume interesse anche nell'attività di committenza delle aziende pubbliche di servizi e degli Enti Locali in materia di gestione rifiuti e di bonifiche, come pure in quelle di controllo e vigilanza.

Più interessante è quanto afferma la Cassazione penale, Sez. III, con sentenza 9 luglio 2014 (dep. il 10 febbraio 2015), n. 5916/2014. La vicenda riguarda il sito di costruzioni navali della Fincantieri in Monfalcone (GO), qui viene ribadito che il concetto di produttore dei rifiuti va interpretato oltre una lettura materiale o naturalistica o fattuale.

Più esattamente, il senso della normativa sui rifiuti deriva, per la Corte (che si richiama a vari precedenti (14)), da una lettura sistematica, tenendo conto della tutela cui essa è funzionalizzata.

La visione giuridica deve, infatti, contemplare tutti gli interventi che determinano, in concreto, la produzione dei rifiuti. Il rischio è che si creino artificialmente, in via contrattuale, delle vie di uscita o degli slittamenti delle proprie responsabilità per addossarle ad altri (vedasi, sintomaticamente, il rapporto appaltante/appaltatore). Queste responsabilità rimangono, invece, in capo ad una pluralità di obbligati (15), proprio per la natura del bene qui protetto (e dell'intensità, così come voluta, della sua protezione).

Per farla breve, il D.L. 4 luglio 2015, n. 92 (16), è intervenuto per sbloccare il fermo occupazionale e produttivo del sito Fincantieri (in seguito al sequestro dell'area), novellando - tra altro - la definizione di produttore, di deposito temporaneo e di raccolta dei rifiuti.

L'intervento legislativo non è però immune da critiche, sotto vari profili.

(14) Sentenze della Cassazione, Sez. III pen.: 21 gennaio 2000, n. 4957; 22 giugno 2011, n. 25041; 19 aprile 2011, n. 15593; 13 novembre 2013, n. 48491.

(15) Altra è la tematica della compartecipazione, del concorso tra i diversi soggetti (anche nella gestione dei rifiuti intesa in senso atecnico), che porta a superare la problematica del produttore.

(16) Recante "Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale" (in vigore dal 4 luglio 2015). Il provvedimento non è

stato convertito e gli articoli 1 e 2 del citato D.L. sono stati abrogati dall'art. 1, comma 3, L. n. 125/2015 di conversione del D.L. 78/2015 (e trasfusi nell'art. 11, commi 16-bis e 16-ter del D.L. n. 78/2015) e l'art. 3 è stato abrogato dall'art. 1, comma 2, L. n. 132/2015 di conversione del D.L. n. 83/2015 (e trasfuso nell'art. 21-octies del D.L. n. 83/2015). Ai sensi di quanto disposto dai medesimi artt. 1, comma 3, Legge n. 125/2015 e 1, comma 2, Legge n. 132/2015 restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del citato provvedimento.

Rimane l'attenzione per gli operatori tutti - e quindi anche per le imprese dei servizi pubblici locali e per gli Enti Locali o altri enti di riferimento - su questa delicata tematica, che non deriva solo da una visione formale dei vari istituti, quali: produttore dei rifiuti, area dove si producono, loro accatastamento (autorizzato: stoccaggio; non autorizzato: deposito temporaneo), attività di produzione dei rifiuti (la produzione, l'accatastamento, la raccolta, il trasporto e il trattamento). Proprio perché occorre, appunto, una lettura completa e prudente della disciplina sui rifiuti (soprattutto considerando le previste sanzioni penali).

Tendenza nel mercato delle quote di emissione di CO2

Com'è noto, i produttori (per emissione/inquinamento) dei gas climateranti sono perlopiù impianti a tecnologica complessa, non solo che trattano i rifiuti, ma pure le ciminiere delle centrali termoelettriche, le acciaierie, i petrolchimici, i cementifici, e così via. Il mercato da tempo è criticato nella sua efficacia, pur rimettendosi (nella logica del *cap and trade*) alle dinamiche di compravendita tra chi supera il limite prefissato (e quindi compra quote) e chi invece "avanza" quote di inquinamento (e quindi vende). La finanziarizzazione qui ha fatto buon gioco, spesso vanificando la realtà dei fatti e quanto si ipotizzava virtuosamente realizzare in campo ambientale. La bancabilità di molti progetti, anche oggi e anche nel settore dei ss.pp.ll., è sostenuta da ricavi connessi a questi proventi, assieme ai certificati "colorati". Che vuole fare l'UE a fronte di valori compressi verso il basso delle quote CO2? Semplicemente agendo come un intermediario finanziario: si abbasserà la quantità delle quote compravendibili nel mercato per farne aumentare il prezzo. Anche questo scenario dovrà essere considerato nelle prossime strategie in materia di ss.pp.ll.

Progetti di competenza regionale e procedura VIA

Con il D.M. 30 marzo 2015 (D.L. n. 91/2014 e Dir. 2011/92/UE (17)) si interviene sui progetti di competenza regionale da assoggettare, per il loro impatto significativo e negativo sull'ambiente, a procedura di verifica VIA. I progetti sono elencati nell'allegato IV alla parte II del Codice ambienta-

le. Le soglie previste vengono ridotte (aumenta cioè l'applicazione della VIA) potendo la Regione introdurre criteri integrativi (allegati IV e V) tecnico-discrezionale di caratteristiche e di localizzazione. Ciò sempre per soglie, per le diverse categorie progettuali e con criteri ulteriori rispetto l'all. V della parte II (criteri guida). Circa le caratteristiche dei progetti, si discrimina per dimensione, in una visione di insieme, dove, in caso di cumuli di progetti vanno indicate le relative condizioni per evitare anche artificiosi frazionamenti dei medesimi progetti a scopo elusivo, oltre all'esistenza di più interventi. Se questo è già assoggettato alla procedura VAS non si applica il criterio del cumulo. L'attenzione è data per l'uso delle risorse, la produzione di rifiuti, di inquinamento, ecc. tenendo presente i rischi ambientali e alla salute. In particolare per gli interventi a rischio incidenti per la gestione di particolari sostanze ("disciplina Seveso", D.Lgs. n. 334/1999) per i quali le soglie si dimezzano. Con riguardo alla localizzazione, si deve tener conto della sensibilità del territorio per il carico ambientale conseguente alla realizzazione del progetto in ambiti territoriali fissati dalle Regioni, tenendo conto delle tipologie e delle caratteristiche degli impianti potenziali. In tal senso si diversifica il territorio in: zone umide, costiere, montuose, forestali, protette, di qualità culturale e archeologica. Le soglie dell'all. IV della parte II vengono aumentate del 30% ove non vengano applicati criteri specifici di cui alle Linee guida (i livelli di tutela ambientale non possono essere meno restrittivi di quelli UE), si definiscono poi diverse riduzioni percentuali per le soglie all. IV parte II come livelli di tutela ambientale più restrittivi sulle aree sensibili, ecc. Insomma, anche qui, le scelte che le Regioni e il Ministero effettueranno *in parte qua* dovranno essere considerate anticipatamente nelle strategie dei ss.pp.ll. che intendono realizzare interventi assoggettabili (o meno) alla procedura VIA.

"Sblocca Italia": i rifiuti urbani non pericolosi, indifferenziati, di provenienza extraregionale, possono essere ora (e come) avviati agli impianti di incenerimento?

Il D.L. 12 settembre 2014, n.133, noto come "Sblocca Italia" (18), convertito, con mod. e int.,

(17) Si tenga presente che la Dir. 2014/52/UE modifica la cit. Dir. 2011/92/UE. In data 2 luglio 2015 la Camera ha approvato l'art. 14 della Legge di delegazione UE 2014 relativo proprio alla VIA.

(18) Recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione di opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive".

in Legge 11 novembre 2014, n. 154 con il suo art. 35 ha dato l'avvio ad interessanti iniziative e discussioni (19).

Le nuove disposizioni scaturiscono dall'art. 19 del c.d. collegato ambientale (20) col quale si intendeva fronteggiare taluni aspetti sanzionatori o connessi a procedure di infrazioni comunitarie (21), individuando il fabbisogno nazionale ricettivo degli impianti di incenerimento per trattare i rifiuti urbani, in una logica di autosufficienza nazionale.

Il tutto tenendo conto delle programmazioni regionali, pur riconducendo l'intervento alla materia della tutela dell'ambiente (esclusiva dello Stato).

Insomma, la volontà legislativa (non del solo Governo), come desumibile dai lavori parlamentari, sembra essere sostanzialmente orientata a:

- a) creare una rete integrata di impianti di incenerimento (smaltimento e recupero energetico: vedasi oltre) da utilizzarsi per trattare (se non smaltire) i rifiuti urbani e assimilati, limitando così il loro conferimento in discarica;
- b) utilizzare questo sistema impiantistico per evitare sanzioni e/o procedure di infrazioni europee, anzi in attuazione della normativa europea (soprattutto dell'art. 16 della Dir. 2008/98/CE);
- c) evitare intoppi "burocratici" nella realizzazione di questa impiantistica "nazionale", classificata alla stregua di infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, ai fini della tutela della salute e dell'ambiente, con progressivo riequi-

librio socio economico fra le aree del territorio nazionale;

d) tenere conto delle scelte pianificatorie delle Regioni (22) e delle Province autonome (nonché delle Province e degli ATO);

e) incentivare, anche nelle more della complessiva attuazione di impianti futuri, il conferimento di rifiuti urbani da Regioni che versano in situazione di crisi nello smaltimento, a impianti ubicati in Regioni che possono disporre di capacità di ricezione in impianti di incenerimento, per questi rifiuti, prevedendo un "surplus" di tariffa (non tributo, ma quale contributo a destinazione vincolata);

f) sottolineare che l'intervento rientra nella materia ambientale, e che con il coinvolgimento della Conferenza Stato Regioni e il tener conto della programmazione regionale viene p.c.d. "riconciliata" l'esclusività nel rispetto delle prerogative regionali;

g) si invoca la "straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni in materia ambientale per... il superamento di eccezionali situazioni di crisi connesse alla gestione dei rifiuti", per accelerare la realizzazione di opere infrastrutturali strategiche; per garantire l'approvvigionamento energetico; per gestire la crisi dei rifiuti; ecc.

L'art. 35, al comma 1, guarda agli impianti di incenerimento (in esercizio o autorizzati), e agli impianti di incenerimento con recupero energetico per rifiuti urbani e assimilati (da realizzare per coprire il fabbisogno residuo).

(19) L'art. 35 è contenuto nel Capo VIII, "Misure urgenti in materia ambientale" e porta il titolo di "Misure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio. Misure urgenti per la gestione e per la tracciabilità dei rifiuti nonché per il recupero dei beni in polietilene".

(20) A.C. 2093: disegno di legge riguardante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (collegato alla Legge di stabilità 2014)".

(21) In particolare con riferimento alla questione della crisi dello smaltimento rifiuti laziale e campana.

(22) Il che si evince anche nella bozza di D.P.C.M. proposta dal Ministero dell'Ambiente alla Presidenza del Consiglio (parte allegati) ove, a pag. 5, si legge: "Per l'individuazione del fabbisogno nazionale, dunque, si ritiene necessario partire dai dati disponibili (anno 2013) sulla produzione dei rifiuti urbani e sulle forme di gestione degli stessi. Inoltre, il fabbisogno annuale, per poi determinare quello residuo, deve essere individuato nel rispetto degli:

- Obblighi di legge vigenti sulle percentuali di raccolta differenziata;
- Obiettivi europei di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio;

tenendo conto della pianificazione regionale sulla gestione dei rifiuti (art. 199 del D.Lgs. 152/2006)".

Si veda anche a pag. 15: "Ulteriori considerazioni sul rispetto della pianificazione regionale, possono essere formulate e prese in considerazione per la costruzione del modello solo dopo aver acquisito le ulteriori informazioni che le amministrazioni dovranno:

- Determinare ai sensi dei commi 3, 5 e 6 dello stesso art. 35;

- Comunicare a seguito della richiesta di aggiornamento e di verifica formulata con nota del Ministero ... prot. 761/RIN del 2 febbraio 2015".

Tanto che a pag.21 si evidenzia che "al fine di individuare il valore assoluto relativo al fabbisogno residuo nelle diverse eccezioni (in esercizio e complessiva) occorre attendere le determinazioni delle Autorità competenti di cui ai commi 3, 5 e 6 dell'art. 35 ... nonché i dati aggiornati già richiesti alle stesse autorità dalla scrivente Amministrazione".

Nel verbale redatto dalla Commissione Ambiente e Energia - Coordinamento tecnico della Regione Piemonte concernente gli "Esiti del Tavolo Tecnico della Conferenza Stato Regioni del 20 marzo 2015 relativi ai due schemi del D.P.C.M." a pag. 6 si trova conferma che "Il Ministero concorda nella necessità che, nella predisposizione della disponibilità degli impianti individuati, occorre prendere in considerazione anche le capacità dedicate all'incenerimento dei rifiuti speciali ove previsto dalle programmazioni regionali elaborate secondo le disposizioni di cui alla Direttiva 2008/98/CE e altre disposizioni di cui al D.Lgs. 152/2006".

Nel Decreto legge il termine utilizzato era invece quello di termotrattamento (23). Un impianto per essere qualificato di recupero energetico, deve avere, tra altro, una combustione con una “funzione utile”, cioè come mezzo per produrre energia al posto di combustibile (cfr. definizione di recupero di cui all’art. 183, comma 1, lett. “t”) (24).

Sempre nelle “definizioni” riferite al titolo III-*bis* della parte IV del Codice ambientale, titolata “incenerimento e coincenerimento di rifiuti”, ovvero nell’art. 237-*ter* del Codice ambientale, si trova quella di “impianto di incenerimento” (comma 1, lett. “b”) e quella di “impianto di coincenerimento” (comma 1, lett. “c”), nel quale ultimo la “funzione principale consiste nella produzione di energia o di materiale e che utilizza i rifiuti come combustibile normale o accessorio o in cui i rifiuti sono sottoposti a trattamento termino ai fini dello smaltimento” ecc.

Nel testo dell’art. 35 “Sblocca Italia” si fa però riferimento (commi: 3, 4, 5, 6) all’“impianto di recupero energetico”, collegandosi all’operazione di recupero “R1” (allegato “C”), ciò anche se nel comma 7 il termine utilizzato è quello di “smaltimento”: “nel caso in cui in impianti di recupero energetico di rifiuti urbani localizzati in una regione siano smaltiti rifiuti urbani prodotti in altre regioni ...”. Lo stesso dicasi per il comma 11 dell’art. 35, che introduce il comma 3-*bis* all’art. 182, per il quale “il divieto di cui al comma 3 non si applica ai rifiuti urbani che il Presidente della regione ritiene necessario avviare a smaltimento ...”.

In altri termini, pare emergere la volontà per la quale agli impianti di incenerimento e coincenerimento, purché autorizzati quali impianti di recupero energetico (R1) possano essere conferiti (anche)

per l’improprio “smaltimento” i rifiuti urbani e assimilati di altre Regioni.

È la Presidenza del Consiglio che, su proposta del Ministero dell’Ambiente, individua con D.P.C.M. la rete (a livello nazionale) di impianti di incenerimento (in esercizio o autorizzati) e di impianti di incenerimento con recupero energetico dei rifiuti urbani e assimilati per consentire l’autosufficienza nazionale (vedi l’art. 195, comma 1, lett. “P”).

Nell’ambito della procedura è coinvolta la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in tal modo volendo coerentizzare le diverse competenze (25).

I nuovi impianti dovranno essere di recupero di energia sopra la soglia di efficienza energetica di cui al punto R1 (nota 4) dell’allegato “C” al Codice ambientale (26) e viene autorizzata la saturazione del loro carico termico (art. 35, comma 3) ex art. 237-*sexies* del Codice ambientale (27), fermo restando la valutazione positiva sotto il profilo della compatibilità ambientale.

Insomma, con il recupero energetico si prevede di poter trattare (*rectius*, smaltire) anche i rifiuti urbani e assimilati, senza sottostare ai noti vincoli di bacinalità (art. 35, comma 6), per realizzare il fabbisogno complessivo residuo, tenendo conto della pianificazione regionale.

Si impone la priorità di trattamento per i rifiuti prodotti nel territorio nazionale, trattando prima i rifiuti urbani regionali, poi - per la disponibilità residua autorizzata (28) - quelli di altre Regioni.

Per quanto riguarda i rifiuti speciali, rimane ferma la libertà di trattamento degli stessi, nel limite della capacità autorizzata dell’impianto, in via - ulteriore e - complementare (nel rispetto del principio

(23) Sulla delicatezza (e strumentalità) dei termini utilizzati, si veda A. Quaranta, “Il nuovo incenerimento dei rifiuti alla luce delle modifiche introdotte dallo #SbloccaItalia: aguzzate la vista ...”, in *Ambiente & Sviluppo*, Milano, n. 1/2015, pag. 12.

(24) “Qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all’interno dell’impianto o nell’economia in generale. L’allegato C della Parte IV del presente decreto riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero”.

(25) Come sappiamo, l’art. 196 indica le “competenze delle Regioni”, in particolare sulla predisposizione, adozione e aggiornamento (sentite le Province e i Comuni e le Autorità d’Ambito) del piano regionale di gestione di cui all’art. 199 (comma 1, lett. “a”, cit. art. 196); la “regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti” (lett. “b”); “l’approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, e l’autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti” (lett. “e”), ecc.

(26) Il punto “R1” include, tra le operazioni di recupero dei

rifiuti, la “utilizzazione principalmente come combustibile o come altro mezzo per produrre energia”. La nota (4) chiarisce che gli impianti di incenerimento dei rifiuti solidi urbani sono compresi nel punto R1 solo se la loro efficienza energetica (da calcolarsi secondo la formula ivi indicata) è uguale o superiore al 65%.

(27) Cfr. l’art. 15 del D.Lgs. n. 46/2014 che ha inserito l’art. 237-*sexies* del Codice ambientale. L’autorizzazione alla realizzazione ed esercizio degli impianti di incenerimento e coincenerimento deve indicare, tra l’altro, la capacità nominale e il carico termico nominale autorizzato dell’impianto. Il “carico termico nominale” (art. 237-*ter*, comma 1, lett. “l”) è “la somma delle capacità di incenerimento dei forni che costituiscono l’impianto, quali dichiarate dal costruttore e confermate dal gestore, espressa come prodotto tra la quantità oraria di rifiuti inceneriti ed il potere calorifico dichiarato dei rifiuti”.

(28) *Ex multis*: “Verifica delle quantificazioni Servizio Bilancio - A.C. 2629 - A Misure urgenti la realizzazione delle opere pubbliche e la digitalizzazione del Paese (Conversione in legge del D.L. 133/2014) n. 149 - 21 ottobre D.L. 133/2014 - A.C. 2629”.

di prossimità (29)) si prevede (art. 35, comma 5) di trattare i rifiuti sanitari a solo rischio infettivo (30).

In buona sostanza, ricognitoriamente viene affermato (comma 6 dell'art. 35) che non sussistono "vincoli di bacino al trattamento dei rifiuti urbani in impianti di recupero energetico".

Solamente per i rifiuti urbani di provenienza extra-regionale e (si noti) "solo per la disponibilità residua autorizzata" (art. 35, comma 6) il gestore introita, una quota incrementale dei ricavi derivanti dallo (si noti, ancora) "smaltimento" un importo che può arrivare nel massimo a 20 euro/tonn. Questo *quantum* sarà girato dal gestore (ad esercizio chiuso) ad un apposito fondo regionale (art. 35, comma 7) finalizzato alla prevenzione della produzione dei rifiuti, all'incentivazione della raccolta differenziata, ad interventi di bonifica ambientale ed al contenimento delle tariffe di gestione dei rifiuti urbani (31).

Viene quindi meno la necessità di previ accordi regionali *ex art. 182-bis* (Principi di autosufficienza e prossimità), che vanno stipulati per lo "smaltimento dei rifiuti" di cui al comma 3 dell'art. 182 (32). Infatti, pur utilizzando il termine "smaltimento" per i rifiuti avviati agli impianti di incenerimento con recupero energetico, è stata qui introdotta (comma 11 dell'art. 35) una deroga espressa all'art. 182, con l'aggiunta del comma 3-*bis* (33).

Tralasciamo in questa sede di esaminare la scelta legislativa di dimezzare i termini procedurali per la VIA, AIA e per le espropriazioni relativamente agli impianti ricadenti nell'ombrello dell'art. 35, che dovrebbero servire a efficientizzare tempi e risorse nell'obiettivo della realizzazione della rete nazionale di impianti di cui si è detto.

Per vero l'art. 35 è stato impugnato per illegittimità costituzionale da diverse Regioni (Lombardia *in primis*) paventando plurime violazioni, basate su argomentazioni che in parte sono state riprese anche in sede di Conferenza Stato-Regione, ecc.

Basti qui osservare che i gestori degli impianti di incenerimento inseriti nei ss.pp.ll. non possono vedere nell'art. 35 "Sblocca Italia" una sola occasione di guadagno (di nuovi ricavi) perché la *ratio* delle disposizioni sta nella complessiva *governance* del sistema integrato pubblico di gestione dei rifiuti al quale l'impianto deve sottostare, non potendosi comportare alla stregua di un qualsiasi soggetto privato alla ricerca di profitto.

Inoltre, per quanto dianzi illustrato, non trova ingresso la tesi per la quale gli impianti dovrebbero caducare i contratti in essere con produttori/gestori di rifiuti speciali a favore del trattamento dei rifiuti urbani extraregionali. Infatti, la logica è quella di una saturazione eccedentaria con le priorità indicate dalla normativa che cerca di dare soluzione alle crisi di smaltimento (*sic!*) di rifiuti urbani di altre Regioni. Ma ciò non significa, necessariamente, la venuta meno delle scelte regionali *in parte qua*.

Eventualmente, le aziende *in house* dovranno sottoporre ai propri Enti Locali "soci" per il successivo interessamento alle Province e Regioni delle eventuali iniziative o proposte al riguardo. Soprattutto ove il ss.pp.ll. sia stato congeniato come servizio di interesse economico generale (SIEG), ovvero svolto secondo i dettami dell'art. 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Il particolare regime concessorio del SIEG, che può trovare fonte anche nel contratto di servizio (34), ha infatti peculiari caratteristiche che lo differenziano rispetto alle altre attività imprenditoriali-economiche (35). Ad esempio, il SIEG può essere

(29) Per quanto ci riguarda si veda l'art. 182-*bis*, comma 1, lett. "b": "permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti".

(30) Nel Decreto legge si indicavano i rifiuti speciali "a solo rischio sanitario". Si è introdotta la condizione che l'impianto sia dotato di sistema di caricamento dedicato a bocca di forno che escluda anche ogni contatto tra il personale addetto ed il rifiuto infettivo.

(31) Ovviamente, ma viene espressamente previsto, gli oneri a carico dei gestori per lo smaltimento dei rifiuti extraregionali non possono essere trasferiti sulle tariffe poste a carico dei cittadini.

(32) "È vietato smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in Regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali, qualora gli aspetti

territoriali e l'opportunità tecnico economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita lo richiedano".

(33) "Il divieto di cui al comma 3 non si applica ai rifiuti urbani che il Presidente della regione ritiene necessario avviare a smaltimento, nel rispetto della normativa europea, fuori dal territorio della regione dove sono prodotti per fronteggiare situazioni di emergenza causate da calamità naturali per le quali è dichiarato lo stato di emergenza di protezione civile ai sensi della Legge 24 febbraio 1992, n. 225".

(34) La differenza del regime giuridico ammessa dal diritto comunitario per le imprese che esercitano il SIEG rispetto alle altre attività economiche presuppone infatti una specifica missione loro affidata con atti dei poteri pubblici che può trovare la fonte anche in un contratto di servizio che assume pure qui valenza di strumento organizzativo.

(35) In tema di SIEG l'art. 106, par. 2 TFUE prevede che "Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del presente trattato, e in particolare alle

considerato, tra altro, nei seguenti profili: dell'investitura del servizio di carattere pubblicistico e fiduciario; della remunerazione del servizio; del rischio imprenditoriale-economico, del permanere dei poteri pubblicistici di controllo e di vigilanza, della trasparenza, dell'ampia discrezionalità dell'Amministrazione che può incidere in via unilaterale sul rapporto concessorio per adeguarlo alle sopravvenute esigenze di interesse pubblico e altro ancora.

È comunque opportuno che gli Enti Locali sulle proposte dei gestori si manifestino con un'apposita

deliberazione che si rifaccia, in particolare alla programmazione in materia di rifiuti (produzione, servizi, impianti, ecc.). Le Regioni e le Province Autonome, in particolare, potranno esprimersi anche in ordine all'avvento dell'art. 35 e degli scenari che si dischiudono per la gestione integrata dei rifiuti alla luce dei principi di autosufficienza (nello smaltimento), di prossimità e di specializzazione, fermo restando che una modifica sostanziale alla programmazione fa scattare la procedura VAS.

regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità". Questo articolo riconosce all'istituzione pubblica, a certe condizioni, il potere di valutare l'opportunità politico-sociale ed economica, oltre che organizzativo-gestionale, di affidare il servizio al di fuori dalle regole del mercato e della

concorrenza. La missione di interesse generale, in una lettura evolutiva, riguardano non soltanto la sicurezza dell'approvvigionamento, la regolarità, la qualità e il prezzo delle forniture, ma anche la sicurezza, nonché la tutela dell'ambiente e la protezione del clima. La missione di interesse generale ruoterebbe inoltre intorno all'intervento pubblico, subordinando le iniziative di soggetti privati (Avvocato Generale, conclusioni 20 ottobre 2009, causa C-265/08, Federutility).