Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.com
Testata giornalistica on line

La gestione dei rifiuti nel mutamento del quadro complessivo dei SPL: cosa cambia per gli operatori di settore?

A cura della Dott.ssa Roberta Agnoletto

Premessa

Per la notevole importanza che riveste, la politica di gestione dei rifiuti costituisce un'attività di pubblico interesse, e come tale deve essere volta a garantire e sviluppare la massima protezione ambientale possibile, a tutela, anzitutto, dell'igiene sanitaria pubblica in tutte le molteplici fasi nelle quali il servizio si snoda.

Purtroppo per lungo tempo i rifiuti sono stati oggetto di politiche gestionali superficiali centrate sulla considerazione che si trattasse solo ed esclusivamente di qualcosa di cui "disfarsi", ma di fatto allontanando la risoluzione del problema nel tempo a scapito delle future generazioni. Ad aggravare la situazione, ma al contempo a sensibilizzare sul problema, hanno concorso due componenti: da un lato, l'aumento, con proporzioni esponenziale, delle **quantità** di rifiuti prodotti (quale conseguenza della variazione del tenore di vita, della crescita dei consumi e della produzione in generale); dall'altro il mutamento **qualitativo** della caratteristiche dei rifiuti stessi.

Sotto il primo profilo, la crescente quantità dei rifiuti da gestire ha comportato un **mutamento dimensionale** del servizio nel suo complesso, imponendo forme più evolute di gestione (e rendendo di fatto inadeguate le gestioni in economia) in grado di operare necessariamente su ambiti territoriali più ampi, oltre i confini del singolo Comune. Si aggiunga, peraltro, che queste nuove quantità dovevano essere gestite in spazi sempre più limitati, vuoi perché di fatto scarseggiano le zone isolate e/o disabitate, vuoi perché le amministrazioni e le collettività locali si oppongono alla localizzazione di queste attività (c.d. sindrome **NIMBY** - ***N**ot **I**n **M**y **B**ack **Y**ard*, "*Non nel mio cortile*": atteggiamento che consiste nel riconoscere come necessari, o comunque possibili, gli oggetti del contendere, ma, contemporaneamente, nel dichiararli indesiderabili per via delle fastidiose controindicazioni degli stessi sull'ambiente locale).

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

In secondo luogo, poi, la componente qualitativa **muta**, in particolare, **le caratteristiche del servizio**, le quali generano nuovi interessi da tutelare: occorre favorire operazioni di recupero e riciclo, quali soluzioni alternative allo smaltimento in discarica, le quali possono dar vita, peraltro, ad un mercato secondario e parallelo, e, in generale, è necessario ridurre gli impatti sull'ambiente.

Nel complesso, quindi, ad ordinarie esigenze quali la raccolta, il trasporto e lo smaltimento in discariche, si aggiungono problematiche gestionali ulteriori, tali per cui il servizio di gestione dei rifiuti non può essere considerato un servizio elementare, fatto di componenti essenziali, avendo assunto i caratteri della complessità e che abbisogna di coordinamento e integrazione tra più fasi tra loro inscindibili.

A poco a poco, pertanto, un sempre più articolato insieme di procedure legate al servizio "gestione dei rifiuti", dalla raccolta passando per il recupero e/o il riciclaggio e arrivando allo smaltimento, integrano e ampliamo l'oggetto dell'attività di pubblico interesse, e, conseguentemente, solo la loro gestione coordinata può garantire la massima protezione all'ambiente. E di questo aspetto ne è ben conscio il legislatore che nel nuovo codice dell'ambiente ricomprende espressamente nella nozione di "gestione", definita dall'art. 183, c. 1, lett. g) la "*raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, nonché il controllo delle discariche dopo la chiusura*".

Una ulteriore precisazione.

La gestione dei rifiuti va inquadrato tra i c.d. *servizi pubblici a rilevanza economica*. Una particolarità, questa, non certo banale e a mero contenuto accademico, in quanto riporta all'attenzione di tutti l'intreccio di questa disciplina settoriale con le regole generali in materia di servizi pubblici locali di cui all'art. 113 del TUEL. Ciò rileva, quantomeno, per un primo importante aspetto: pur essendo le norme in materia di rifiuti normativa di settore, per quanto non disposto dalle stesse si dovrà continuare ad applicare l'art. 113 citato. Inoltre, il raffronto tra le due normative appare fondamentale per dar conto di una questione da considerarsi dirimente, anche alla luce di un acceso dibattito dottrinale e giurisprudenziale: a quale titolo la legislazione statale possa intervenire a disciplinare la gestione di questo servizio pubblico, con delle previsioni di

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

notevole peso, prima fra tutte la gara ad evidenza pubblica quale unica modalità di scelta del gestore del servizio unico integrato dei rifiuti.

In questo sintetico quadro di insieme, sia pur tracciato con contorni sfumati, ci si chiede, specificamente, quali siano gli impatti gestionali ed organizzativi che le aziende operanti nel settore dovranno attutire in conseguenza dell'entrata in vigore del d. lgs. 152/2006.

LA GARA

La novità più significativa apportata dal Codice dell'ambiente è la previsione di affidare a terzi l'intero servizio di gestione integrata mediata la **gara** (art. 202, c. 1).
Come noto l'art. 113, c. 5, prevede che la l'erogazione del servizio avvenga "secondo le discipline di settore e nel rispetto della normativa dell'Unione europea, con conferimento della titolarità del servizio":
a) a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;
b) a società a capitale misto pubblico-privato, nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;
c) a società a capitale interamente pubblico "a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano";
rimettendo quindi al singolo ente la scelta sulla forma di gestione da percorrere.
E, in particolare, proprio quest'ultima forma di gestione del servizio *ex* art. 113, c. 5, lett. c), c.d. *in house providing*, ha animato un acceso dibattito, sostanzialmente perché soluzione che più aggrada le amministrazioni pubbliche (scongiurando la procedura ad evidenza pubblica) ma, al contempo, dai contenuti anti-concorrenziali e, quindi, malvista dagli operatori economici privati (nonché dall'ordinamento europeo) di fatto estromessi dal mercato di riferimento.
Riguardo a questo delicato profilo il nuovo Codice non lascia margini di discrezionalità e/o scelta: occorrerà bandire una procedura pubblica per la scelta del gestore.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

Il legislatore quindi, ritenendo che in questo settore esista un mercato dove operano soggetti economici, ha ritenuto di dover intervenire a tutela della concorrenza (art. 117, c. 2, lett. e), Cost.)[1] creando per i rifiuti una disciplina speciale.

Ora, la gara per l'individuazione del servizio rifiuti dovrà essere indetta da un nuovo, costituendo soggetto giuridico: l'Autorità d'Ambito.

Procedendo con ordine nella ricostruzione della disciplina, **entro 6 mesi** dalla data di entrata in vigore della Parte IV (31 ottobre 2006), devono essere delimitati gli Ambiti[2] e definite *forme* (convenzioni, consorzi) e *modi* (conferenze e accordi) di collaborazione tra gli enti locali compresi nell'Ambito (le Autorità d'Ambito), attività queste che spettano alle regioni, *ma sulla base delle linee guida statali* (art. 195, comma 1, lett. *m*) e *o*), ancora mancanti.

Tuttavia, se la delimitazione degli ATO può essere fatta anche con provvedimento amministrativo (la legge parla infatti di provvedimento da comunicare agli enti locali interessati: art. 200, co. 2), le forme e i modi di collaborazione, con l'espressa previsione (quindi l'obbligo) della costituzione dell'Autorità d'Ambito, richiedono una **legge regionale**: perché si tratta di interventi sulle competenze degli enti territoriali.

Sulla scorta di queste normative regionali si procederà alla costituzione delle Autorità d'Ambito, un soggetto nuovo, dotato di personalità giuridica e rappresentativo di secondo grado (in quanto espressione delle singole autonomie locali). Anche se per la formale costituzione dell'Autorità non è previsto un termine, questo si desume dai **9 mesi** (che decorrono sempre dall'entrata in vigore del Codice) concessi all'Autorità per disporre l'affidamento del servizio.

Oltre a dover rilevare l'incongruità della tempistica, che non solo è in balia dell'attività legislativa delle singole regioni, attività che per sua natura non può dare garanzia del rispetto dei tempi previsti, ma altresì concede tempi troppo ristretti alle Autorità per organizzare il servizio e procedere all'affidamento dello stesso, per quanto qui interessa

[1] Cfr. sul punto le sentenze Corte Cost. 272/2004 nonché 29/2006. Per un approfondimento sui titoli della competenza legislativa statale in materia di rifiuti urbani vedi: A. Vigneri, *La gestione dei rifiuti nel nuovo codice ambientale, con particolare riferimento ai rifiuti urbani*, in Astrid Rassegna, n. ….., www.astrid-online, e in www.masterdirittoambiente.it, convegni.

[2] La norma prevede una prima delimitazione degli ATO, che possiamo immaginare provvisoria salvo successiva conferma nel Piano territoriale. La delimitazione trova posto di norma nella pianificazione regionale, per la quale alla Regione sono assegnati due anni. Nella prima applicazione della legge la delimitazione è anticipata e quindi scorporata dal piano regionale.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

la novità (la prima, senza l'intenzione di fare un'elencazione in ordine di importanza) che le aziende di settore sono chiamate a gestire appare con evidenza: muta il loro futuro **referente soggettivo**, che non sarà più rappresentato dalle singole amministrazioni (Comunali) e che alle stesse si sostituirà nell'intera gestione dei rifiuti urbani ed assimilati. All'Autorità, nello specifico, è demandata *l'organizzazione, l'affidamento e il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti* (art. 201, c. 1) nonché l'elaborazione di *un piano d'ambito comprensivo di un programma degli interventi necessari, accompagnato da un piano finanziario e dal connesso modello gestionale ed organizzativo* (art. 203, c. 3). Ne deriva che il contratto di servizio sarà stipulato tra l'Autorità e il soggetto affidatario del servizio integrato come chiaramente precisato dall'art. 203, c. 1. Questo referente esclusivo dell'affidatario sarà un soggetto composto da una corposa componente **politica** (tanti quanti sono i Comuni ricompresi nell'ATO), ognuna portatrice di esigenze proprie e, da non escludere, a volte anche particolari per specificità (avendo riguardo al contesto territoriale piuttosto che alle dimensioni dell'ente specifico). Di converso, il gestore non coprirà cariche all'interno dell'Ente Autorità e non vedrà, nella proprie compagine societarie, la presenza di alcun soggetto politico. Tale commistione è un aspetto ben noto e discusso soprattutto nella gestione *in house*. Netta invece appare, quanto meno nel disegno normativo, la separazione tra le funzioni di governo (riconosciute all'Autorità, a garanzia prioritaria dell'unitarietà gestionale) e le funzioni di gestione (in capo al soggetto affidatario).

LA GESTIONE INTEGRATA

Secondo aspetto di prioritario interesse per le aziende di settore.

La delimitazione degli ATO, a cura del piano regionale *ex* art. 199, dovrà tendere specificatamente al "conseguimento di adeguate dimensioni territoriali" e al "superamento della frammentazione della gestione": obiettivi che si concreteranno compiutamente attraverso l'organizzazione di una "gestione integrata dei rifiuti" (v. art. 200, c. 1) che rappresenta l'oggetto dell'affidamento a terzi e fonte certa di economie di scala. In sostanza, la "gestione integrata dei rifiuti" che si articola in una molteplicità di operazioni secondo il combinato disposto degli artt. 183, c. 1, lett. d, e 201, c. 4, (*raccolta, raccolta differenziata, trasporto, recupero, commercializzazione, smaltimento*

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ATO, il controllo su tutte queste operazioni, la realizzazione e gestione degli impianti, nonché il controllo delle discariche dopo la chiusura), comprensiva anche degli "obiettivi da perseguire determinati dall'Autorità d'Ambito" (art. 201, c. 4), dovrà essere svolta da un **unico** soggetto individuato con gara e destinato ad operare (per non meno di 15 anni: art. 201, c. 6) all'interno dell'ATO di fatto in condizioni di monopolista. Circostanza questa che la dice lunga sullo spirito pro-concorrenziale deducibile, solo apparentemente, dalla previsione della gara ma, se così, oscurato dall'affidamento ad un unico soggetto della gestione di tutte le operazione legate al ciclo dei rifiuti urbani (raccolta vs costruzione degli impianti e commercializzazione).

Ebbene, queste caratteristiche del servizio non possono non far pensare ad un gestore dotato di adeguate garanzie dimensionali e capacità operative notevoli: questo operatore singolarmente, o presumibilmente in forma associata, dovrà gestire un servizio nuovo e complesso, comprensivo anche dell'impiego e della costruzione di impianti ad elevato contenuto tecnologico, per acquisire i quali occorrerà ricorrere all'impiego di ingenti capitali. Il bagaglio di dotazione del nuovi gestori sarà onnicomprensivo perché finalizzato a gestire un intero ciclo mentre particolari dotazioni impiantistiche non sarebbero invero richieste per gestire alcune singole fasi dell'intero ciclo: si pensi alla raccolta e al trasporto.

I REGOLAMENTI PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI

Ultimo, il terzo, impatto gestionale apportato da codice.

L'art. 198, c. 2, con una previsione che lascia al quanto perplessi, prevede che siano i Comuni a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con apposito regolamento, stabilendo e disciplinando un complesso di materie, elencate nel citato c. 2, alquanto determinanti e delicate nel complesso della gestione del servizio: dalle "misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria", alle "modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani", fino a ricomprendere anche la delicata questione "dell'assimilazione dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani".

Se così fosse l'unico gestore del servizio integrato, affidatario a sua volta, peraltro, dello servizio stesso da parte dell'Ente Autorità d'Ambito, dovrebbe confrontarsi con tanti e,

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

forse, differenti regolamenti quanti sono i comuni ricompresi nell'ATO. Soluzione che solo per questa incoerenza appare impraticabile, ma pur volendo sostenere una tale forzatura, è auspicabile fin da subito un intervento del legislatore regionale che riconosca chiaramente questo potere regolamentare all'Autorità che, lo si ricorda, è comunque composta obbligatoriamente da tutti i comuni.

Si aggiunga che se all'Autorità *ex lege* **è trasferito** l'esercizio delle competenze comunali in materia di gestione integrata dei rifiuti, alla stessa va riconosciuto anche il relativo potere regolamentare, con la precisazione che tale potere sarà **gestito in forma associata.**

La questione non è, a parere di chi scrive, trascurabile sotto il profilo organizzativo-gestionale dell'affidatario che avrebbe indubbiamente tutto l'interesse alla massima uniformità di regolamentazione all'interno dell'ATO in cui opera: si pensi solo a tutte le problematiche relative alla disciplina dell'assimilazione dei rifiuti.

Roberta Agnoletto

Pubblicato il 29 ottobre 2006

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248