

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 710/144/11/2019 del 14 gennaio 2020

Pos. n. 2

Assessore regionale per l'Energia ed i Servizi di Pubblica Utilità
(Rif. nota 10 dicembre 2019, n. 12753/Gab)

Oggetto: *Gestione integrata dei rifiuti – Impianti privati di trattamento, smaltimento e recupero/riciclo che sono autorizzati per i rifiuti pubblici Codice EER “20” – Obblighi di servizio pubblico – Parere n. 25733 del 26 novembre 2019 – Integrazione quesiti.*

1. Con la nota in riferimento codesta Amministrazione, nel riassumere i quesiti già posti con la nota 18 ottobre 2019, n. 10708/GAB, richiama le considerazioni di ordine generale rese da questo Ufficio con il parere n. 25733/125/11/2019 del 26 novembre 2019.

Partendo proprio dall'avviso reso, il Richiedente formula ulteriori 5 quesiti così riassumibili.

In relazione allo smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi (codice EER “20”):

a) Se il gestore di un impianto privato, invocando la libera iniziativa economica, possa rifiutare il conferimento di rifiuti urbani non pericolosi da soggetti pubblici, ovvero se l'Amministrazione regionale possa “*obbligare*” il privato ad accettare detti rifiuti, con l'emanazione di un provvedimento autoritativo;

b) Se il gestore di un impianto privato, invocando la libera iniziativa economica, possa imporre una propria tariffa (graduata e diversificata a seconda che il conferitore sia un soggetto pubblico o privato), ovvero se, nell'interesse pubblico, l'Amministrazione regionale possa intervenire con l'emanazione di un provvedimento autoritativo finalizzato ad imporre al gestore l'adozione di una tariffa predeterminata.

In relazione al recupero dei rifiuti urbani non pericolosi (codice EER "20"):

c) Se un impianto privato che non rientra nella privata, pur se alimentato da rifiuti urbani, possa gestire discrezionalmente la tariffa, l'accesso ai Comuni, etc., ovvero se la gestione dalla stesso operata possa rientrare nella programmazione dei flussi regionali, quale servizio pubblico essenziale.

In relazione alle attività connesse allo svolgimento del commercio e intermediazione dei rifiuti, con particolare riferimento al rifiuto umido:

d) Se si debba accettare la presenza di *“soggetti intermedi (...) cui compete decidere se far conferire i Comuni a determinati impianti e a quali tariffe, avendo i medesimi impianti già assegnato dei plafond di quantità di rifiuti a detti soggetti (...) con conseguente rifiuto di accettare conferimenti diretti (...) da parte dei Comuni; e cioè, posto che gli impianti sono autorizzati e trattano rifiuti pubblici (...) se il comune (...) sia costretto a rivolgersi per il conferimento solo per il tramite dei “soggetti intermedi”;* ovvero, trattandosi di impianti che sembrano ricadere in una gestione pubblicistica dei flussi, possa ritenersi legittimo, in periodi di crisi emergenziale, un intervento provvedimentale autoritativo da parte dell'Amministrazione *“a tacere della censurabilità del dovere i Comuni (...) non già a procedere all'affidamento/negoziazione delle modalità di rito con il titolare dell'impianto, bensì a rivolgersi alle predette categorie di soggetti intermediari”*.

Con riferimento ai rifiuti pubblici indifferenziati conferiti ad un TMB privato:

e) Se il soggetto che gestisce l'impianto compreso lo smaltimento del sovrappeso non debba costituirsi in ATI quale *“unica controparte dei soggetti pubblici conferenti (...) e comunque rendere trasparente la tariffa applicata e la destinazione finale del rifiuto*

con la logica conseguenza che (...) il circuito potrà ricadere nell'ambito dei provvedimenti autoritativi emessi dall'Amministrazione regionale".

2. La vicenda complessivamente rappresentata è stata affrontata, in maniera organica, con il citato parere n. 25733/125/11/2019 del 26 novembre 2019.

In quella sede, fornite le indicazioni di carattere normativo e giurisprudenziale del caso, si è ribadito come questo Ufficio non può essere chiamato ad esprimersi in ordine alla legittimità e/o correttezza di atti o provvedimenti gestionali di esclusiva pertinenza dell'Amministrazione richiedente, essendo chiamato istituzionalmente a rendere pareri sulla interpretazione o sull'applicazione di norme (di fonte legislativa o regolamentare).

Nella fattispecie, lo scrivente Ufficio non può prestare alcuno ausilio all'Amministrazione richiedente su aspetti che attengono all'esercizio di "*poteri autoritativi*" propri dell'Amministrazione attiva, nel dovere di quest'ultima di provvedere; né può pronunciarsi sulla possibilità di "*imporre*" o "*obbligare*" un *facere*, in assenza di un idoneo impianto normativo che consenta l'intervento dell'Amministrazione procedente in tale direzione.

La presente richiesta di parere "*integrativa*", ripropone, tra l'altro, quesiti già formulati (vedi sub a. in relazione al quesito sub b. della prima richiesta di parere), sui quali questo Ufficio si è ampiamente espresso, nei termini sopra richiamati.

Ciò premesso, in un'ottica di fattiva collaborazione e con riferimento esclusivamente alle questioni di carattere normativo "*nuove*" proposte con la presente richiesta di parere, si rassegnano le seguenti considerazioni di ordine generale, limitatamente all'interpretazione delle leggi di riferimento.

3. In linea generale, l'agire amministrativo, connotato dal suo essere funzionalizzato al perseguimento dell'interesse pubblico, si esplica, in primo luogo, attraverso l'esercizio da parte della pubblica autorità di poteri giuridici autoritativi e segnatamente dei poteri autorizzatori, concessori, ablatori, sanzionatori, di ordinanza, di programmazione e pianificazione, di imposizione di vincoli, nonché di controllo, i cui

elementi risultano, poi, trasfusi nei provvedimenti finali che ne costituiscono esercizio e rappresentazione conclusiva.

Il principio dell'azione preventiva informa pressoché tutta la legislazione ambientale ed, in genere, esige, in primo luogo, l'adozione da parte delle autorità pubbliche di idonei strumenti di programmazione e pianificazione, oltre che la predisposizione di regimi autorizzatori ambientali e strumenti di verifica, con i quali perseguire l'obiettivo di ridurre o eliminare alla fonte le possibili cause di danneggiamento dell'ambiente.

La programmazione, nella specie, deve essere considerata come intervento pubblico nell'economia volto al raggiungimento di un determinato fine pubblico, per il quale vengono predisposti i mezzi necessari; va intesa, cioè, quale *“ingerenza razionale ed organica nell'attività economica e produttiva, ispirata a criteri sistematici e coerenti perché l'azione dei privati operatori non contrasti con gli interessi generali, ma anzi tali soggetti collaborino alla loro soddisfazione”*¹.

Ciò posto, entrando nel merito delle richieste ulteriori sottoposte da codesta Amministrazione, si rileva quanto segue.

Nel settore dei rifiuti, più che in altre discipline ambientali, l'evoluzione della normativa interna ha seguito nel tempo quella dell'ordinamento giuridico in ambito europeo.

Il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (testo Unico in materia ambientale – TUA) delinea le fondamentali linee di *governance* del settore e il riparto delle competenze in materia di gestione dei rifiuti tra Stato, Regioni, Provincie, Enti di Governo d'Ambito e Comuni.

Il TUA definisce, inoltre, alcuni importanti concetti, quali la gestione dei rifiuti, intesa come *“le attività di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario”*; ed individua il complesso delle scelte organizzative e gestionali

¹ CARAVITA B., Diritto dell'ambiente, op. cit., pag. 279, che evidenzia tra i caratteri peculiari: la non sporadicità dell'ingerenza; l'organicità, nonché l'imperatività delle misure previste.

attraverso le quali viene sostanziata l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti e il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati.

In particolare, ai sensi dell'art. 183 lett. l) del D.Lgs n. 152/2006 si intende per *“intermediario”*: *“qualsiasi impresa che dispone il recupero o lo smaltimento dei rifiuti per conto di terzi, compresi gli intermediari che non acquisiscono la materiale disponibilità dei rifiuti”*.

Il ruolo principale di un intermediario, pertanto, risulta essere quello di anello di congiunzione tra gli attori principali di un ciclo di gestione del rifiuto, ovvero il produttore/detentore da una parte e il destinatario finale (smaltitore o recuperatore e non anche il trasporto) dall'altra. L'intermediario, più precisamente, si adopera per assicurare al produttore la collocazione migliore, anche sotto il profilo economico, del carico di rifiuti. Per di più, per i commercianti gli intermediari senza detenzione dei rifiuti è necessaria l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali (cat. 8), ai sensi dell'art. 212, c. 5 del D.lgs n. 152/2006².

E' indubbio, pertanto, che l'attività viene svolta *“per conto di altri”* e dunque l'intermediario è una impresa che opera in nome proprio e per conto terzi, secondo una precisa disciplina normativa che ne regola e legittima l'operato.

Per quanto attiene, invece, la regolamentazione delle tariffe cd. *“al cancello”* non possono non richiamarsi le competenze in materia di controllo tariffario dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA)³.

Invero, la predetta Autorità è chiamata anche a fissare i criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, vale a dire del prezzo o tariffa che l'utente del servizio di trattamento deve riconoscere al titolare dell'impianto a fronte del servizio di trattamento dei quantitativi di rifiuti conferiti; l'ARERA definisce pertanto (secondo la definizione di *“trattamento”* previsto dal TUA) i criteri di

² **Art. 212, c. 5 del D.lgs n. 152/06**: *“L'iscrizione all'Albo è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti, di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi”*.

³ Vedi **deliberazione 5 aprile 2018, 225/2018/R/RIF ARERA**.

regolazione tariffaria per l'accesso a una pluralità di impianti (tra i quali si elencano gli impianti di termovalorizzazione, gli impianti di trattamento meccanico-biologico, gli impianti di compostaggio e/o digestione anaerobica, gli impianti di selezione, pulizia e trattamento dei rifiuti e gli impianti di smaltimento o discariche).

Proprio in relazione alla perimetrazione delle competenze di ARERA con riferimento alla natura del rifiuto, è utile evidenziare che, sebbene a seguito di operazioni di trattamento lungo le filiere si modifichino la natura e la composizione chimica del rifiuto urbano *“al fine di perseguire l'obiettivo primario di miglioramento del sistema di regolazione dell'intero ciclo integrato fissato dalla legge n. 205/17, debbano essere soggetti alla regolazione dell'Autorità tutti i rifiuti di origine urbana e assimilati, indipendentemente dalla classificazione che assumono lungo il loro percorso di trattamento. Tale impostazione risulta, peraltro, coerente con la nuova Direttiva che introduce una nuova definizione di rifiuto urbano incentrata sull'origine del rifiuto”*.

Poste le superiori premesse, necessarie per inquadrare normativamente la complessiva problematica, non possono che rimettersi a codesta Amministrazione le valutazioni consequenziali in ordine alle iniziative da adottare e nella fattispecie l'opportunità di estendere la presente consultazione, avente carattere tecnico, agli organi normativamente a ciò deputati, rappresentati, rispettivamente, dal competente Ministero dell'Ambiente e dall'ARERA, al fine di orientare l'azione amministrativa, anche in sede di verifica (ovvero di ispezione), alle prescrizioni regolatorie dagli stessi impartite.

Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello Scrivente.

* * *

Si ricorda che, in conformità alla circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66 98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta

Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati "FONS".

F.to* Avv. Giuseppa Mistretta

Il Dirigente

F.to.* Avv. Francesca Marcenò

L'AVVOCATO GENERALE

F.to* Avv. Gianluigi M. Amico

*firma autografa sostituita a mezzo stampa, ai sensi dell'art.3 comm2 d.lgs.39/1993