



**CONSORZIO INTERCOMUNALE
DI SERVIZI PER L'AMBIENTE**

**Valutazione di congruità
economica dell'offerta della
società SIA SRL**

**per i servizi di raccolta dei rifiuti
urbani nei comuni del Consorzio
CISA,**

**ai sensi dell'art. 192 del D. Lgs.
aprile 2016 n. 50**

Sommario

1.	Breve analisi del contesto	2
2.	Verifica di corrispondenza con la normativa di riferimento e obiettivi minimi riguardanti i servizi di raccolta dei rifiuti determinati dalle norme di settore e dalla pianificazione regionale	2
2.1.	Normativa.....	2
	La direttiva quadro sui rifiuti e la gerarchia dei rifiuti.....	12
	Economia circolare: il pacchetto UE sui rifiuti.....	13
	Il recepimento del pacchetto sull'Economia circolare – il recepimento della Direttiva 2018/851/UE	14
	Il D.Lgs. 36/2003: Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti – il recepimento della Direttiva UE 2018/850	20
	Incenerimento e coincenerimento dei rifiuti	26
	Legge 11 novembre 2014, n. 164 . Conversione in legge, con modificazioni del DI 133/2014 (“Sblocca Italia”)	27
	Il D.M.26 maggio 2016 le Linee guida relative al calcolo della percentuale di raccolta differenziata	27
	Il D.M. 22/2013 Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuti di determinate tipologie di combustibili solidi secondari CSS.....	29
	Tariffa Puntuale	30
2.2.	Il Quadro Regolatorio Nazionale	30
3.	Verifica della corrispondenza al quadro di regolazione stabilito dall'Autorità Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA)	32
4.	Rispetto dei Criteri Ambientali Minimi (CAM)	32
5.	Analisi dei flussi dei rifiuti urbani nei comuni interessati dall'offerta rispetto ai target di legge	33
6.	Valutazione della proposta di promozione dell'auto compostaggio	33
7.	Valutazione della qualità del servizio proposto dalla società in house providing.....	33
8.	Caratteristiche del servizio proposto dalla Società SIA S.r.l.....	34
9.	Valutazione di congruità del servizio proposto	34
9.1.	Verifica della conformità del servizio, rispetto alle prescrizioni normative e programmatiche	34
9.2.	Verifica della congruità dei parametri di progetto, operativi ed economici:	35
9.2.1.	Analisi dei criteri di dimensionamento del servizio	35
9.2.2.	Analisi dei parametri economici.....	35
12.	Verifica del costo del servizio proposto.....	39
12.1.	Verifica dei costi totali del servizio di Igiene Urbana	39
12.2.	Verifica dei singoli costi dei servizi affidati.....	40
13.	Verifica dei meccanismi di revisione dei prezzi dei servizi	40
14.	Conclusioni	40
15.	Allegati	41

1. Breve analisi del contesto

Con RdO N. 2756145 il Consorzio CISA, ha aggiudicato a Paragon Business Advisors Srl (anche Paragon) la procedura di selezione ad evidenza pubblica, a cui ha partecipato una pluralità di concorrenti, per il conferimento dell'incarico di supporto per la valutazione di congruità economica dell'offerta della Società SIA S.r.l. per i servizi di raccolta dei rifiuti urbani nei Comuni del Consorzio Cisa, in ottemperanza all'art. 34, comma 20 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 conv. in Legge 17 dicembre 2012 n. 221 integrata ai sensi dell'art. 192 del D.lgs. 18 Aprile 2016 n 50.

Con scambio lettera perfezionato il 31.05.2021 è stato sottoscritto il disciplinare per la regolazione del servizio commissionato da CISA a Paragon Business Advisors Srl, che si applica ad un'attività istruttoria per i basata sulle seguenti fasi preliminari:

- preventiva definizione, d'intesa tra il gestore (SIA Srl) e il CISA di intesa con il singolo Comune, del modello tecnico-organizzativo su cui impostare la prestazione del servizio rifiuti, definendone le opzioni di fondo;
- acquisizione, sulla base dello specifico modello organizzativo del servizio concordato per ciascun Comune, della relativa offerta economica del gestore, espressa in termini di piano economico-finanziario del servizio, con l'indicazione dei costi, degli investimenti e delle relative fonti di finanziamento.

In particolare, l'incarico conferito a Paragon consiste nella valutazione economico-finanziaria della congruità economica dell'offerta del gestore e della sua convenienza per la collettività secondo i criteri per l'affidamento in house previsti dall'art. 192, comma 2 del D.lgs.50/2016, anche attraverso la comparazione con un campione rappresentativo, articolato su una pluralità di soggetti. Ad esito dell'analisi condotta viene chiesto a Paragon di produrre apposita Relazione in conformità al contenuto richiesto nell'incarico, atta a supportare l'attestazione del soddisfacimento o meno dei requisiti di convenienza richiesta.

È stato pertanto formalmente richiesto al CISA, di mettere a nostra disposizione, con specifico riferimento all'affidamento in analisi:

- l'Offerta Economica coerente con il Modello tecnico-organizzativo condiviso, strutturata nel Piano degli investimenti necessari per la prestazione del servizio per la durata di 15 anni e nel piano economico-finanziario (PEF);
- una Relazione sugli elementi qualitativi del servizio offerto atta a consentire la valutazione dei benefici per la collettività dell'affidamento in house, anche con riferimento agli obiettivi di qualità del servizio articolata sugli indicatori minimi definiti da ARERA e contenete le risultanze della *customer analysis*;
- copia dello schema di contratto di servizio relativo all'affidamento in via di definizione nonché il PEF grezzo MTR;
- KPI prestazionali, sistema delle penali e indicazione degli strumenti di controllo ed ogni ulteriore elemento ritenuto utile.

Parallelamente Paragon ha strutturato un'articolata banca-dati, alimentata da dati pubblicati da fonti ufficiali e dati interni Paragon, sugli elementi economici e quantitativi del servizio di gestione rifiuti sui territori, che rappresentano modelli territoriali culturali e istituzionali confrontabili con quelli in analisi.

Sulla base della documentazione acquisita, abbiamo condotto una approfondita analisi della congruità economica del costo del servizio rifiuti risultante dall'offerta del gestore, comparata con benchmark di confronto omogeneo, mediante elaborazioni condotte sulla già menzionata banca dati con sistemi di campionatura e l'utilizzo degli indicatori comunemente utilizzati in letteratura.

Ad esito dell'analisi condotta abbiamo prodotto la presente Relazione secondo l'indice a noi richiesto, trasmessa formalmente al CISA, comunque già informalmente aggiornato sugli stati di avanzamento.

2. Verifica di corrispondenza con la normativa di riferimento e obiettivi minimi riguardanti i servizi di raccolta dei rifiuti determinati dalle norme di settore e dalla pianificazione regionale

2.1. Normativa

La Comunità economica europea, istituita con il Trattato di Roma ratificato il 25 marzo 1957 (rinominato "Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE)" a Maastricht nel 1993 e poi "Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)" a Lisbona il 13 dicembre 2007, non aveva considerato alcuna specifica competenza comunitaria in materia ambientale.

Tuttavia, pur essendo la stessa basata sulla necessità di dare vita ad un mercato comune, basato sulla libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali, la Comunità europea aveva deciso comunque di implementare la propria politica ambientale, richiamando gli articoli 2, 100 e 235 del Trattato, perseguendo il compito di “promuovere uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell’insieme della Comunità; un’espansione continua ed equilibrata ed un miglioramento sempre più rapido delle condizioni di vita”.

Con l’adesione al Trattato istitutivo della Comunità Europea e successivamente all’Atto Unico europeo, come integrato dal Trattato di Maastricht e dal Trattato di Amsterdam, la categoria delle fonti primarie del nostro ordinamento si è arricchita degli atti adottati dalle istituzioni comunitarie. Inizia così a prendere forma una vera e propria politica comunitaria ambientale con il Primo programma d’azione per l’ambiente che fu redatto in occasione della dichiarazione dei capi di Stato e di governo riuniti a Parigi nel 1972.

L’Atto Unico Europeo stabilì che le decisioni in materia ambientale fossero prese all’unanimità e la politica ambientale doveva integrarsi alle altre politiche comunitarie. Fu introdotto il principio di sussidiarietà quale ruolo fondamentale nella determinazione del livello appropriato di decisione in campo ambientale, e furono presentati i tre principi fondamentali delle politiche comunitarie in campo ambientale:

- il principio dell’azione preventiva;
- il principio della riparazione dei danni alla fonte;
- il principio del “chi inquina-paga”.

Le competenze in materia ambientale sono state ampliate con il Trattato di Maastricht sull’Unione europea del 1993, che attribuisce all’azione ambientale il rango di vera e propria politica dell’UE (articolo 130R).

Con il Trattato del 1993, la tutela dell’ambiente viene inserita nel Preambolo, la Comunità è chiamata a svolgere all’art. 2 il compito della “crescita sostenibile e non inflazionistica e che rispetti l’ambiente”. Le disposizioni in materia ambientale vengono spostate in un apposito Titolo XVI, sempre intitolato “Ambiente”, ed ai tre principi fondamentali inseriti nel Trattato nel 1987 se ne aggiunge un quarto: il principio di precauzione. Viene inoltre introdotto il principio che le decisioni in campo ambientale possano essere adottate sulla base di una maggioranza qualificata.

Con il Trattato di Amsterdam del 1997 gli articoli da 130R a 130T vengono inseriti nel Titolo XIX e diventano gli articoli 174, 175, 176 e la politica ambientale diviene uno degli obiettivi politici fondamentali dell’Unione, con il suo inserimento all’art. 3. Attualmente l’Unione Europea è dotata di autonoma capacità normativa e alcuni atti, attraverso i quali essa si esprime, hanno efficacia diretta negli ordinamenti degli Stati membri.

L’articolo 249, comma 1, del Trattato istitutivo della Comunità Europea stabilisce infatti che, per l’assolvimento dei loro compiti, gli organi comunitari possono emanare regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri, attribuendo carattere vincolante alle seguenti tre categorie di atti:

- il regolamento comunitario ha portata generale, è obbligatorio in tutti i suoi elementi ed è direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri;
- la decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi, ma esclusivamente per i destinatari da essa designati;
- la direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, ferma restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma ed ai mezzi utilizzati per il raggiungimento dello scopo.

Il primo atto legislativo comunitario riguardante i rifiuti è stata la Direttiva 75/442/CE la quale aveva l’obiettivo di istituire una gestione coordinata dei rifiuti nella Comunità sia al fine di limitarne la produzione, sia al fine di favorire l’armonizzazione delle legislazioni, sia soprattutto, al fine di garantire un elevato livello di protezione della salute umana e dell’ambiente contro gli effetti nocivi della gestione dei rifiuti.

- Una più approfondita regolamentazione si è avuta nel corso degli anni ’90 con l’emanazione delle seguenti direttive: Direttiva quadro sui rifiuti e rifiuti pericolosi:
 - Direttiva 91/156/CE sui rifiuti;
 - Direttiva 91/689/CE sui rifiuti pericolosi;
 - Direttiva categorie speciali di rifiuti:
 - Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e rifiuti da imballaggio;

- Direttiva sul controllo integrato:
- Direttiva 96/61/CE IPPC sulla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento.

A fianco a queste Direttive quadro, è stato affiancato dall'Unione Europea un provvedimento mirato alla regolamentazione di particolari attività di gestione dei rifiuti. In particolare si tratta della Direttiva discariche (Direttiva 1999/31/CE) che include per la prima volta la definizione degli obiettivi di riduzione dei rifiuti urbani biodegradabili (RUB) collocati in discarica e vieta lo smaltimento in discarica di rifiuti non trattati, fatta eccezione per i rifiuti il cui trattamento non contribuisce agli obiettivi della Direttiva riducendo la quantità di rifiuti o i rischi per la salute umana o l'ambiente.

Si ricorda in proposito inoltre

- la comunicazione della Commissione europea (COM 2008, 822 definitivo) cd. "Libro verde sulla gestione dei rifiuti organici biodegradabili nell'Unione europea" Il Libro verde intende migliorare la gestione dei rifiuti organici biodegradabili, i quali comprendono:
 - i rifiuti organici biodegradabili di parchi e giardini;
 - i rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, ristoranti, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio;
 - i rifiuti prodotti dagli impianti dell'industria alimentare.
- la (Comunicazione 18 maggio 2010 relativa alle prossime misure in materia di gestione dei rifiuti organici nell'Unione europea), che ha stabilito una "road map" circa gli obiettivi riguardanti i rifiuti organici stabiliti dalla direttiva quadro sui rifiuti (2008/98/Ce) e dalla direttiva discariche (1999/31/Ce) poi revisionati dalla Direttiva 2018/851/UE.

Sono state inoltre emanate Direttive finalizzate alla corretta gestione di specifiche tipologie di rifiuti, quali: rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, oli minerali usati, veicoli fuori uso, PCB.

La Direttiva 2012/19/UE sui Rifiuti da Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche ha introdotto nuove disposizioni per il miglioramento della raccolta, del riutilizzo e del riciclaggio dei RAEE e pone nuovi ambiziosi obiettivi per i Paesi membri. Questo provvedimento abroga la Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio Ue 2002/96/Cee recepita in Italia con la Legge 6 agosto 2013, n. 96. Tra le principali novità apportate si segnalano:

- una migliore definizione del campo di applicazione del provvedimento;
- chiarimenti sulla distinzione tra Raee domestici e professionali (con l'importante specificazione che riconduce i Raee cd. "dual use" nell'ambito dei domestici);
- misure agevolative della preparazione per il riutilizzo;
- introduzione del ritiro cd. "uno contro zero" per i Raee di piccolissime dimensioni;
- modifiche alle norme sul finanziamento della gestione dei Raee.

Entro il 2016 gli Stati membri dovranno raccogliere il 45% delle apparecchiature immesse sul mercato per poi passare al 65% dei tre anni precedenti.

Con la Direttiva 2006/66/CE viene posto quale obiettivo primario di ridurre al minimo l'impatto ambientale negativo delle pile e degli accumulatori e dei rifiuti di pile e accumulatori, contribuendo in tal modo alla salvaguardia, alla tutela e al miglioramento della qualità dell'ambiente. L'obiettivo minimo fissato al 2012 era del 25% di raccolta differenziata, entro il 26 settembre 2016, il raggiungimento da parte degli Stati membri dell'obiettivo minimo di raccolta differenziata viene innalzato al 45%.

La Direttiva 2000/53/CE si applica ai veicoli sia in uso che dismessi, ed ai loro componenti e materiali, così come ai ricambi, restando ferme le norme di sicurezza e sul controllo delle emissioni atmosferiche e sonore. La direttiva intende armonizzare i diversi provvedimenti degli Stati membri in primo luogo per ridurre al minimo l'impatto dei veicoli sull'ambiente contribuendo alla conservazione dell'energia e, in secondo luogo, per assicurare il corretto funzionamento del mercato interno ed evitare distorsioni della concorrenza nella Comunità.

La Direttiva 96/59/CE fissa le regole per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sullo smaltimento controllato dei PCB, sulla decontaminazione o sullo smaltimento di apparecchi contenenti PCB e/o sullo smaltimento di PCB usati, in vista della loro eliminazione completa.

Nei primi anni del 2000, l'ulteriore aumento della produzione di rifiuti dovuto al progresso economico ed all'aumento dei consumi ha portato alla formulazione dei principi della corretta gestione dei rifiuti, lasciando alla base della loro gerarchia lo smaltimento e contemporaneamente dando il maggior rilievo possibile alla prevenzione degli stessi, quale intervento prioritario. I principi, in parte contenuti, già dal IV° Programma di azione Comunitario (1987-1993) ed enunciati nella Strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti del 1996, verranno confermati nel VI° Programma d'azione per l'Ambiente istituito con la Decisione 2002/1600/CE del 22 luglio 2002.

I principi su cui si fonda il programma d'azione per l'Ambiente sono i seguenti:

- il principio "chi inquina paga";
- il principio di precauzione;
- il principio dell'azione preventiva;
- il principio di riduzione dell'inquinamento alla fonte;

Per i rifiuti, l'obiettivo specifico è ridurre la quantità finale del 20 % entro il 2010 e del 50 % entro il 2050.

Nella Comunicazione (2003) 301 "Preparazione di una strategia per la prevenzione e il riciclaggio" dei rifiuti si è introdotto un ulteriore sviluppo al settore prevedendo:

- strumenti per promuovere la prevenzione dei rifiuti;
- strumenti per promuovere il riciclo dei rifiuti;
- misure per colmare il divario tra le norme sul riciclo dei rifiuti;
- misure di accompagnamento per promuovere la prevenzione e il riciclo dei rifiuti.

Nella Comunicazione della Commissione del 21 dicembre 2005, "Portare avanti l'utilizzo sostenibile delle risorse - Una strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti"[COM (2005) 666], al fine di reintrodurre i rifiuti nel ciclo economico sotto forma di prodotti di qualità e per stabilire degli standard minimi di qualità e diffondere le migliori pratiche tra gli Stati membri, si è puntato a introdurre criteri di efficacia per le operazioni di recupero e di distinzione dei rifiuti dai prodotti. La strategia prevede ulteriori misure, come lo scambio di informazioni sulle tasse nazionali di smaltimento in discarica o, in seguito, misure basate sulla natura del materiale e, eventualmente, misure volte ad integrare i meccanismi di mercato qualora questi non riescano a garantire lo sviluppo del riciclaggio. Nella Relazione COM (2011) 13 rivolta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, la Commissione effettua una prima valutazione della strategia messa in campo: nel complesso si constata che i tassi di riciclaggio sono migliorati, che i rifiuti conferiti in discarica sono diminuiti e l'uso di sostanze pericolose in alcuni flussi di rifiuti è stato ridotto. Tuttavia, questi risultati positivi sono controbilanciati dalle ripercussioni negative sull'ambiente dovute al previsto aumento della produzione di rifiuti.

La Comunicazione COM(2011) 571 pone la finalità di recuperare "nell'ambito dell'economia europea il potenziale non sfruttato" determinato dai rifiuti inceneriti o smaltiti in discarica. L'iniziativa auspicava una tabella di marcia "per definire gli obiettivi di medio e lungo termine e i mezzi necessari per conseguirli". Le linee guida europee sono state delineate al fine di far predisporre ad ogni stato membro il programma nazionale di riduzione dei rifiuti affinché questi possano raggiungere l'obiettivo di produzione dei rifiuti urbani e speciali. Il 25 ottobre 2012 la Commissione Ue ha pubblicato le nuove linee guida di supporto per gli Stati membri

La Direttiva quadro 2006/12/CE in materia di rifiuti, è stata introdotta al fine di semplificare il panorama normativo comunitario in materia di rifiuti. La direttiva del 2006 ha abrogato la Direttiva 75/442/CEE sui rifiuti per rendere più efficace la gestione integrata dei rifiuti nell'ambito della Comunità, iniziando a fornire una terminologia comune e a dare una

definizione più accurata dei rifiuti. Gli obiettivi posti nella Direttiva sono, in primo luogo, la prevenzione o la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti nonché il recupero dei rifiuti mediante riciclo, reimpiego, riutilizzo od ogni altra azione intesa a ottenere materie prime secondarie, oppure l'uso di rifiuti come fonte di energia. È previsto che gli Stati Membri creino una rete integrata di impianti di smaltimento, in modo tale da consentire alla Comunità nel suo insieme di raggiungere l'autosufficienza in materia di smaltimento dei rifiuti e ai singoli Stati di mirare al conseguimento di tale obiettivo.

Come noto, con la Direttiva 2008/98/CE la gestione dei rifiuti perde la propria settorialità per diventare una parte (importante) di una più ampia strategia di sviluppo che non si limita più a proteggere l'ambiente e la salute umana dagli impatti negativi connessi alla produzione e gestione dei rifiuti, ma considera anche gli impatti legati a un utilizzo efficiente e sostenibile delle nostre risorse. Per questo le politiche e le norme relative ai rifiuti non possono più essere confinate alla sola fase post-consumo delle risorse, ma devono integrarsi con le altre politiche di sviluppo all'interno di un più vasto e lungimirante modello di sostenibilità ambientale ed economica. La Direttiva fa propri i principi e gli obiettivi di qualsiasi politica europea in materia di ambiente quali quello di «prevenzione» (limitare l'inquinamento alla fonte) , di precauzione e azione preventiva (obbligo di prendere misure preventive laddove sussista qualsiasi rischio potenziale), e il principio del "chi inquina paga" secondo cui i costi della gestione dei rifiuti devono essere sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori dei rifiuti . La Direttiva opera un importante lavoro di definizione specificando cosa debba intendersi per "prevenzione" "riutilizzo" , e "preparazione per il riutilizzo". Stabilisce inoltre (art. 4) la seguente gerarchia delle priorità che ogni politica e normativa in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti è chiamata ad applicare:



L'articolo 28 della Direttiva stabilisce che gli Stati membri provvedano affinché le rispettive autorità competenti predispongano uno o più piani di gestione dei rifiuti che possano coprire, singolarmente o in combinazione tra loro, l'intero territorio geografico dello Stato membro interessato.

I piani di gestione dei rifiuti devono comprendere un'analisi della situazione della gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico interessato nonché le misure da adottare per migliorare il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti corretti dal punto vista ambientale ed una valutazione del modo in cui tali piani contribuiranno all'attuazione degli obiettivi e delle disposizioni della direttiva. I piani di gestione dei rifiuti devono contenere almeno i seguenti elementi:

- tipo, quantità e fonte dei rifiuti prodotti all'interno del territorio, rifiuti che saranno prevedibilmente spediti da o verso il territorio nazionale e valutazione dell'evoluzione futura dei flussi di rifiuti;
- sistemi di raccolta dei rifiuti e grandi impianti di smaltimento e recupero esistenti, inclusi eventuali sistemi speciali per oli usati, rifiuti pericolosi o flussi di rifiuti disciplinati da una normativa comunitaria specifica;
- una valutazione della necessità di nuovi sistemi di raccolta, della chiusura degli impianti per i rifiuti esistenti, di ulteriori infrastrutture per gli impianti per i rifiuti ai sensi dell'articolo 16 e, se necessario, degli investimenti correlati;
- informazioni sufficienti sui criteri di riferimento per l'individuazione dei siti e la capacità dei futuri impianti di smaltimento o dei grandi impianti di recupero, se necessario;
- politiche generali di gestione dei rifiuti, incluse tecnologie e metodi di gestione pianificata dei rifiuti, o altre politiche per i rifiuti che pongono problemi particolari di gestione.

Il piano di gestione dei rifiuti dovrebbe contenere, tenuto conto del livello e della copertura geografica dell'area oggetto di pianificazione, i seguenti elementi:

- aspetti organizzativi connessi alla gestione dei rifiuti, inclusa una descrizione della ripartizione delle competenze tra i soggetti pubblici e privati che provvedono alla gestione dei rifiuti;
- valutazione dell'utilità e dell'idoneità del ricorso a strumenti economici e di altro tipo per la soluzione di vari problemi riguardanti i rifiuti, tenuto conto della necessità di continuare ad assicurare il buon funzionamento del mercato interno;
- campagne di sensibilizzazione e diffusione di informazioni destinate al pubblico in generale o a specifiche categorie di consumatori;
- siti contaminati, un tempo destinati allo smaltimento dei rifiuti, e misure per la loro bonifica.

Per dare impulso agli indirizzi in materia di riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti, la Direttiva individua inoltre specifici obblighi relativi all'attivazione delle raccolte differenziate dei rifiuti (entro il 2015, almeno per carta, metalli, plastica e vetro) e definisce un obiettivo di riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti pari al 50% entro il 2020 per rifiuti domestici e per altri rifiuti ad essi simili (art. 11).

Particolare rilievo è dato nell'articolo 22 della Direttiva alle disposizioni concernenti i rifiuti organici per i quali si prevede che gli Stati membri adottino misure volte a incoraggiare:

- la raccolta separata dei rifiuti organici ai fini del compostaggio e del loro smaltimento;
- il trattamento dei rifiuti organici in modo da realizzare un livello elevato di protezione ambientale;
- l'utilizzo di materiali sicuri per l'ambiente ottenuti dai rifiuti organici.

I piani di gestione dei rifiuti si conformano alle prescrizioni in materia di pianificazione di cui alla Direttiva 94/62/CE (relativa agli imballaggi e ai rifiuti di imballaggio) e alla strategia al fine di procedere alla riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare a discarica di cui alla Direttiva 1999/31/CE. Nell'articolo 29 viene stabilito che ogni stato membro deve predisporre degli specifici Programmi di prevenzione dei rifiuti entro il 12 dicembre 2013.

Particolare attenzione viene posta dalla Direttiva al tema della partecipazione del pubblico nei processi di pianificazione e programmazione (art. 31). Gli Stati membri devono in particolare provvedere affinché le pertinenti parti interessate, le autorità e il pubblico in generale, abbiano la possibilità di partecipare all'elaborazione dei piani di gestione e dei programmi di prevenzione dei rifiuti e di accedervi una volta ultimata la loro elaborazione, come previsto dalle disposizioni comunitarie in merito anche alla valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente. I piani e programmi devono essere messi a disposizione su un sito web pubblicamente accessibile.

Il 20 novembre 2013 è stata approvata dal Parlamento europeo la "Decisione su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 (7° PAA) La sua definitiva approvazione porterà al VII° Programma d'azione europeo per l'ambiente intitolato «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta». Il programma impegna l'Unione sulle strategie ambientali Ue fino al 2020 con riguardo a nove obiettivi prioritari. Tra questi: realizzare di un sistema economico "low carbon", migliorare la conoscenza dei cittadini sulle politiche ambientali, la lotta alle sfide climatiche e ambientali internazionali, investimenti "green" che tengano conto delle esternalità ambientali e più efficacia nell'applicazione della legislazione ambientale. Gli obiettivi prioritari del 7° Programma d'azione europeo sono i seguenti:

1. Capitale naturale: "Coltivare la mano che ci nutre";
2. Un'economia efficiente delle risorse: "Fare di più con meno";
3. ambiente sano e la gente: "Prendersi cura dell'ambiente sta prendendo cura di noi stessi";
4. Migliorare l'attuazione: "buono per l'ambiente, la nostra salute e il nostro portafogli";
5. Maggiore informazione: "I migliori decisioni basate su dati più recenti";
6. Investimenti garantiti: "incentivi verdi significano innovazioni verdi";
7. Migliore integrazione: "affrontare molteplici sfide con un approccio";
8. Città sostenibili: "Lavorare insieme per soluzioni comuni";
9. Affrontare sfide internazionali: "Living bene, entro i limiti del nostro pianeta"

Per quanto riguarda la gestione dei rifiuti ricade all'interno della quarta area tematica. Secondo gli obiettivi previsti, migliorare l'applicazione della legislazione esistente porterà numerosi benefici per l'ambiente, per la nostra salute e per l'economia. Infatti, la piena attuazione della legislazione UE sui rifiuti farebbe risparmiare all'Europa oltre 72 miliardi di € all'anno. Inoltre, aumenterebbe il fatturato annuo del settore della gestione e del riciclaggio dei rifiuti dell'UE di 42 miliardi di € e creando oltre 400.000 nuovi posti di lavoro entro il 2020.

Il 30 maggio 2018 sono state approvate quattro nuove direttive europee che costituiscono il cosiddetto "Pacchetto economia circolare" e modificano sei direttive preesistenti, in particolare:

- la direttiva n. 849/2018/UE modifica le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche;
- la direttiva 850/2018/UE modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti;
- la direttiva 2018/851/UE modifica la 2008/98/CE relativa ai rifiuti; la direttiva 2018/852/UE modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio.

Originariamente, nell'ordinamento italiano, la tutela dell'ambiente è stata parte integrante della tutela sanitaria. Ad esempio, con il codice penale del 1930 (artt. 439 e 444) erano previste fattispecie penalmente rilevanti che sanzionavano l'avvelenamento delle acque destinate ad uso potabile, con ciò tutelando, indirettamente, la qualità delle acque in funzione di esigenze sanitarie.

Con la normativa di derivazione comunitaria, la tutela ambientale ha progressivamente assunto una sua specificità rispetto alla tutela della salute. Ad esempio, il processo di progressivo affrancamento dell'ordinamento sanitario è stato avviato con le norme sullo smaltimento dei rifiuti (DPR n.915/82) e sulla tutela delle acque (legge n.319/1976). Proprio con l'adozione del D.P.R. 915/82, che ha dato attuazione della Direttiva CEE del 1975 in materia di rifiuti, lo Stato italiano ha finalmente ricondotto ad unitarietà la regolamentazione dello smaltimento dei rifiuti con alcuni obiettivi principali: normare le varie fasi dello smaltimento dei rifiuti urbani derivanti da utenze domestiche e dei rifiuti speciali derivanti dalle attività produttive, stabilendo procedure di registrazione e di autorizzazione della produzione, delle raccolte e degli impianti di trattamento e smaltimento; vietare lo smaltimento non autorizzato; prevedere la realizzazione di Piani Regionali di smaltimento dei rifiuti.

Tuttavia molte furono le critiche presto sollevate nei confronti del D.P.R. 915/2982, stante approccio definitorio evidentemente divergente da quello europeo, a cominciare proprio dalla nozione di rifiuto.

Si legge, infatti, all'art.1 della direttiva 75/445, che costituisce rifiuto "qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso di disfarsi o abbia l'obbligo di disfarsi". Il legislatore comunitario, dunque, collegò la sussistenza di tale qualifica definitoria alla compresenza di due condizioni: l'appartenenza della sostanza od oggetto costituente potenziale rifiuto a determinate categorie; la presenza di una condotta in termini di "disfacimento" ad opera del detentore della sostanza o oggetto. Invero, nel recepimento la citata Direttiva il D.P.R. 912/1985 definì rifiuto "qualsiasi sostanza o oggetto derivante da attività umane o da cicli naturali, abbandonato o destinato all'abbandono". Il legislatore nazionale omette quindi il riferimento alle due condizioni qualificatorie individuate in sede europea, elaborando una definizione di rifiuto che ha indotto la dottrina a confrontarsi su differenti interpretazioni del termine "abbandono", sul quale, la nuova definizione interna pareva gravare. Per quanto concerne la governance nella gestione dei rifiuti il DPR 915/1982 attribuì tra l'altro, allo Stato la predisposizione di criteri generali sulle metodologie relative allo smaltimento dei rifiuti nonché sulle caratteristiche delle zone per l'ubicazione degli impianti di smaltimento, la determinazione di misure dirette a limitare la formazione dei rifiuti, nonché di norme tecniche generali relative ai sistemi di smaltimento che favoriscano il riciclaggio dei rifiuti, il recupero delle materie riutilizzabili e la produzione di energia, promuovendo, la definizione dei criteri generali per l'assimilabilità di rifiuti speciali ai rifiuti urbani (art. 4 del DPR 915/1982). Mentre alle regioni competeva principalmente l'elaborazione dei "Piani di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti" l'individuazione, sentiti i comuni, delle zone ove realizzare gli impianti di trattamento (art. 6 del DPR 915/192). Un ruolo fondamentale nel DPR 915/1982 era assegnato ai Comuni ai quali veniva affidato in regime di privativa il compito di svolgere "le attività di smaltimento dei rifiuti urbani direttamente o mediante aziende municipalizzate ovvero mediante concessioni a enti o imprese specializzate". Nel quadro normativo del DPR 915/1982 il sistema della governance dei rifiuti

era pertanto molto più lineare e fundamentalmente ripartito tra Stato, Regioni e Comuni. Alle Province erano assegnate competenze esclusivamente di controllo.

Con il recepimento della modifica della Direttiva 75/442, il legislatore nazionale ha abrogato il DPR 915/1982 ed ha messo in campo con il D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, cd. Decreto Ronchi una complessa disciplina di stampo amministrativistica e, per la prima volta, un articolato impianto sanzionatorio. Viene regolamentata la gestione dei rifiuti, quale attività complessa, articolata nelle diverse fasi della raccolta, trasporto, smaltimento e recupero di rifiuti. Nel nuovo impianto normativo del Decreto Ronchi la nozione di rifiuto diventa più fedele alla normativa comunitaria, concentrandosi sul riferimento al concetto del "disfarsi". La nozione di rifiuto, si ricorderà è stata oggetto di chiarimenti da parte della circolare ministeriale del 28 giugno 1999 e, successivamente, oggetto di interpretazione autentica dall'art. 14 del D.l. 138/2002, convertito in Legge n. 178/2002, norma questa censurata dalla Corte di Giustizia nel celebre caso Niselli (Corte di Giustizia, 11 novembre 2004, causa C-457/02, Niselli) e poi abrogata dal D.lgs. 152/2006 che ha riformulato la nozione di rifiuto all'art. 183.

Si può affermare che con il decreto legislativo n.22 del 5 febbraio 1997 viene di fatto avviata una nuova fase in materia di "gestione" dei rifiuti. Si è passato, infatti, da una nozione di smaltimento, comprensiva delle fasi di conferimento, raccolta, spazzamento, cernita, trasporto, trattamento, ammasso e scarica sul suolo e nel suolo (art.1,D.P.R.915/82) alla nozione onnicomprensiva di gestione dei rifiuti (art.6 D.Lgs.22/97), ove lo smaltimento dei rifiuti costituisce la fase finale e residuale del complessivo ciclo dei rifiuti (art.5). La Regione, in particolare, ha il compito di promuovere la gestione integrata dei rifiuti,intesa come il complesso delle attività volte ad ottimizzare il riutilizzo,il riciclaggio,il recupero e lo smaltimento dei rifiuti (art.19). Lo smaltimento dei rifiuti è attuato con il ricorso ad una rete integrata di impianti di smaltimento, che tenga conto delle tecnologie più perfezionate a disposizione che non comportino costi eccessivi (in base al principio comunitario dell'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili che non comportino costi eccessivi), al fine di realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi in ambiti territoriali ottimali e di permettere lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini, 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 (art.5). Il Giudice delle leggi ha precisato che "mentre per i rifiuti urbani non pericolosi il principio dell'autosufficienza è pienamente applicabile, anche sotto il profilo del divieto di smaltimento di quelli extraregionali, in quanto l'Ambito Territoriale Ottimale per lo smaltimento è logicamente limitato e predeterminabile in ragione ai luoghi di produzione, per i rifiuti pericolosi si deve invece ritenere prevalente, proprio in ragione delle loro caratteristiche, il diverso criterio della necessità di impianti appropriati e specializzati per il loro smaltimento". Giungendo alla conclusione che "non appare quindi logicamente predeterminabile, rispetto ai rifiuti pericolosi ,un Ambito Territoriale Ottimale", ritenendo applicabile il concorrente criterio (rispetto a quello dell'autosufficienza) della specializzazione dell'impianto di smaltimento (Corte Cost., 6-14 luglio 2000, n. 281). La competenza in materia di gestione dei rifiuti urbani e assimilati è riservata al Comune che la esercita in regime di privativa nelle forme previste dalla legge 142/1990, come sostituita dal D.Lgs. 18 giugno 2000, n. 267, e dell'art. 23 del D.Lgs. 22/97, mentre la privativa non si applica alle attività di recupero dei rifiuti urbani (art. 21). La gestione dei rifiuti, inoltre, si conforma al principio della cooperazione di tutte le autorità competenti nella gestione dei rifiuti, conformemente alle rispettive competenze e alle disposizioni di cui al decreto stesso.

Con il d.lgs. 152/2006, adottato in attuazione della legge 15 dicembre 2004, n. 308, si è provveduto a riordinare ed integrare la legislazione ambientale in un cd. Testo Unico Ambientale, o comunemente denominato Codice dell'Ambiente. e a chiarire il riparto di competenze nella gestione dei rifiuti negli artt. Dal 195 al 198 del D.lgs. 152/2006, attribuendo a ciascuna amministrazione compiti specifici.

La governance dei rifiuti, come noto, è complessa ed articolata, investendo tutti i livelli istituzionali, oltre che gli organismi tecnici di supporto e rimanda ad una pluralità di piani che coinvolgono attori, interessi e possibili modalità di azione parecchio differenziati. Il legislatore nazionale ha cercato di ricondurre i diversi attori della filiera della gestione dei rifiuti ad un ciclo integrato, cercando di superare la frammentazione territoriale, prevedendo che la gestione del servizio fosse articolata sulla base della definizione di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) di dimensioni generalmente più ampie rispetto a quelle operanti in passato. L'art. 177, cc. 1-4, del d.lgs. 152/2006 prevede che i rifiuti debbano essere gestiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza ricorrere a procedimenti che rechino pregiudizio all'ambiente. I soggetti deputati al raggiungimento di dette finalità sono lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti locali. Il sistema dovrebbe configurarsi come unitario ed integrato.

Allo Stato (art. 195 del D.lgs. 152/2006), competono funzioni di indirizzo e coordinamento, la definizione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti, l'individuazione impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale (nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni), l'adozione programma nazionale di prevenzione dei rifiuti, l'emanazione di linee guida per individuare gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), per definire le gare per l'affidamento del servizio e le forme di cooperazione degli enti locali anche con riferimento alla riscossione della tariffa. Alle Regioni (art. 196 del D.lgs. 152/2006) che possono delegare queste funzioni alla Province ed eventualmente ai Comuni, spettano le funzioni di indirizzo e coordinamento nei confronti degli enti locali, la funzione di programmazione, e quella di localizzazione del perimetro territoriale più adeguato allo svolgimento del servizio, nonché le funzioni di amministrazione attiva riconducibili all'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero dei rifiuti. Le funzioni di organizzazione del servizio, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono affidate agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali. Inoltre, il decreto-legge n. 138/2011 attribuisce alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano il compito di organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei in modo tale da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.

L'art. 197 reca le competenze attribuite alle Province che svolgono funzioni amministrative riguardanti programmazione e controllo dello smaltimento e del recupero a livello provinciale e individuano i siti idonei e non idonei alle attività di smaltimento e recupero dei rifiuti. Infine, l'art. 198 disciplina le competenze dei Comuni a cui viene delegata la gestione dei rifiuti urbani (nell'ambito delle attività svolte a livello di ATO, se costituito) nonché l'emanazione di regolamenti per la gestione dei rifiuti urbani, che contengono: 1. le modalità di raccolta e trasporto, 2. le modalità di conferimento della raccolta differenziata al fine di garantire sinergie e una distinta gestione delle diverse frazioni, promuovendone il riciclo e il recupero, 3. le norme per la gestione in sicurezza del servizio e per la tutela ambientale e sanitaria, 4. le norme per la gestione dei rifiuti urbani pericolosi.

Tutto questa impalcatura si concretizza con il Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti di cui all'art. 199 del TUA, documento che rappresenta lo strumento di programmazione attraverso il quale la singola regione definisce in maniera integrata le politiche in materia di prevenzione, riciclo, recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché di gestione dei siti inquinati da bonificare. I contenuti del Piano di gestione integrata dei rifiuti sono contenuti nell'articolo in parola, che reca anche disposizioni sulle modalità di approvazione l'indicazione che il piano regionale di gestione dei rifiuti deve essere coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale.

In seno all'art. 3 bis del d.l. n. 138/2011, comincia a fare la sua comparsa l'Autorità di regolazione che con quanto disposto dall'art. 1, c. 527, della Legge di bilancio per il 2018 (legge 27 dicembre 2017, n. 205) viene ad assumere un ruolo molto più pregnante proprio nel sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti ed assume un ruolo in campo tariffario con la ridenominazione di ARERA (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente. L'Autorità si è orientata a disegnare un primo periodo di regolazione tariffaria per il ciclo integrato e per ciascuno dei servizi che lo costituiscono di quattro anni a partire dall'anno 2020, suddividendo detto periodo di regolazione in due semi-periodi, ciascuno caratterizzato da specifici obiettivi.

Cercando di porre l'attenzione sulle funzioni che l'ARERA è chiamata a svolgere, il primo elemento che viene in evidenza dall'analisi dell'art. 1, c. 527 della legge 205/2017, è l'incipit, o meglio le finalità che il legislatore si propone di raggiungere attraverso l'ARERA ovvero di "migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati".

E' evidente che al fine di raggiungere la predetta finalità l'ambito di intervento attribuito ad ARERA risulta essere talmente ampio che inevitabilmente generale correlazioni tra le funzioni dell'ARERA e quelle spettante agli altri attori. Se si escludono, ad esempio, le competenze che in modo inequivoco spettano al Ministero dell'Ambiente (ad es. il coordinamento della progettazione) o all'Autorità (ad es. la definizione del metodo tariffario e provvedimenti conseguenti), esiste un terreno di interrelazione necessaria, in cui decisore politico e regolatore devono dialogare. In merito al rapporto con le Regioni, queste ultime sono chiamate a riconoscere all'Autorità, seppur in un quadro di collaborazione, il compito di garantire un modello unitario di gestione che unisca efficienza ed economicità con adeguati livelli di qualità per l'utenza.

Nell'individuare l'oggetto della regolazione da parte di ARERA, l'art. 1, c. 527 della l. 205/2017, indica "il ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati", Il primo dato che emerge nell'analizzare la norma è che si omette la qualificazione di ciclo come "integrato".

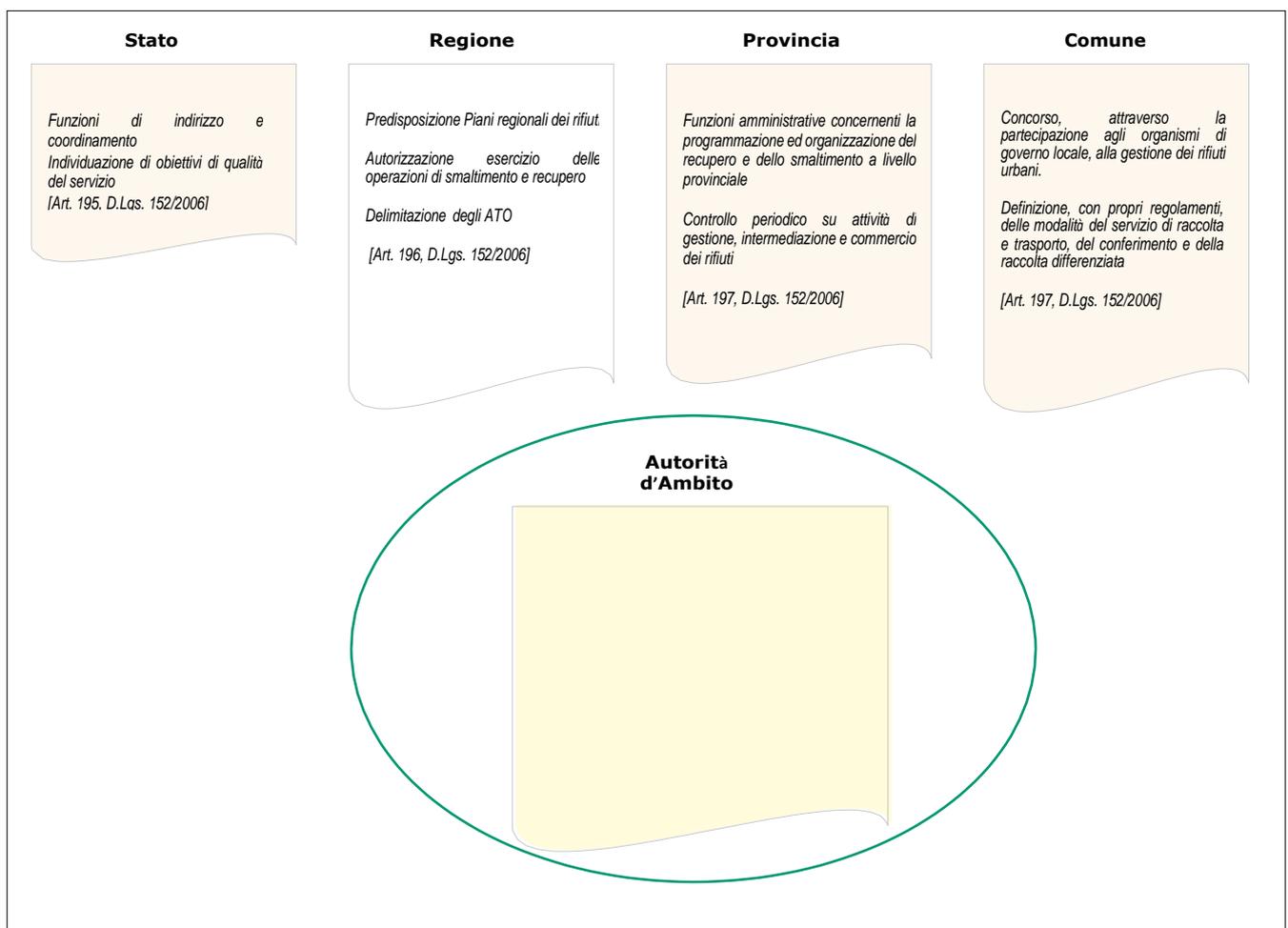
Ciò appare significativo sotto vari aspetti, a partire dalla ulteriore connotazione dell'integrazione "in senso orizzontale" (volta cioè a promuovere l'estensione territoriale della gestione dei rifiuti), o in "in senso verticale" (nella considerazione unitaria del ciclo, dalla raccolta allo smaltimento). Se ne può dedurre che l'Autorità non è chiamata a occuparsi della dimensione ottimale, da un punto di vista territoriale, della gestione dei rifiuti (integrazione orizzontale); e che non è vincolata alla necessità di una regolamentazione dell'intero ciclo, potendo adottare una metodologia graduale e differenziata, che tenga conto in modo distinto e progressivo delle varie componenti (integrazione verticale). È di tutta evidenza che il cuore della regolazione riguardi le attività oggetto di privativa, cioè il ciclo dei rifiuti indifferenziati urbani e assimilati. Tuttavia, nel definire le competenze regolatorie di ARERA con riferimento al ciclo dei rifiuti, la legge 205/2017 appare estremamente scarna sotto il profilo della definizione dei poteri. Dalla enucleazione delle funzioni dell'Autorità si evincono: il potere di formulare atti regolatori di carattere generale e direttive, poteri di controllo finalizzati all'approvazione di atti formulati dai diversi attori del sistema, poteri di vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi e poteri relativi alla tutela degli utenti. Per il resto la legge si limita a rinviare ai poteri di cui l'ARERA già dispone, "nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 14 novembre 1995 n. 481". Dunque una definizione puntuale dei poteri dell'ARERA è resa difficoltosa dal fatto che le norme di legge in materia sono assai scarse. La gestione dei rifiuti urbani (nelle diverse fasi come definite dal novellato art. 183, comma 1, lett. n del Dlgs. 152/2006) è organizzata in ambiti territoriali ottimali (ATO) delimitati dal Piano regionale (art. 199, comma 3, lett. f) del D.lgs. 152/2006 e nel rispetto delle linee guida di cui all'art. 195 del D.lgs. 152/2006.

Il Codice dell'Ambiente sancisce che la gestione dei rifiuti urbani in ATO concorra nella predisposizione della gestione integrata dei rifiuti, intesa come l'insieme di attività, comprendente la realizzazione e gestione degli impianti (art. 201, comma 4, lett. a), art. 202, comma 5) deve essere svolto da un unico soggetto. In sostanza, tutte le attività che rientrano nella "gestione" come definita nell'art. 183, comma 1, lett. n) (come novellato dal D.lgs 116/2020) sono soggette ad un unico regime, individuato dall'art. 202 (affidamento del servizio mediante gara) e affidate ad unico soggetto. La gestione dei rifiuti urbani in ATO costituisce un obiettivo della Pianificazione regionale. Infatti, il Piano regionale nel prevedere il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani nella Regione, deve comunque assicurare che questa avvenga all'interno degli ambiti territoriali di cui all'art. 200 del D.lgs. 152/2006, così come deve prevedere il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di efficienza e di economicità, e l'autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno degli ambiti territoriali ottimali. In tali ambiti territoriali ottimali le Province organizzano la gestione dei rifiuti urbani e assicurano una gestione unitaria attraverso il Piano di gestione dei rifiuti urbani, il quale deve essere redatto anche sulla base delle indicazioni fornite dai Comuni. Per specifiche esigenze tecniche e di efficienza, le Province possono prevedere gestioni anche a livello di sub-ambito provinciale, purché tali suddivisioni mirino comunque a superare la frammentazione della gestione dei rifiuti

Il Codice Ambientale persegue l'obiettivo dell'unicità del governo dell'ambito attraverso l'istituzione obbligatoria delle Autorità d'ambito (art. 201, comma 2). Il Codice prevede che obbligatoriamente gli enti locali del medesimo ambito costituiscano e partecipino ad una Autorità d'ambito, struttura dotata di personalità giuridica "alla quale è trasferito l'esercizio delle loro competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti". La disciplina delle forme e i modi della costituzione delle Autorità è di competenza regionale. Le Autorità d'ambito sono ora obbligatorie e non vi sono equivoci sulla loro natura di enti locali di secondo grado, poiché a dette Autorità spetta per legge statale l'esercizio delle competenze locali in materia di gestione integrata dei rifiuti ("è trasferito", e non "sarà trasferito"), non vi è quindi margine di scelta che richieda la manifestazione di volontà di ciascun ente componente. **Nel testo del Codice Ambientale, l'Autorità d'Ambito è un soggetto dotato di personalità giuridica, espressione delle autonomie locali – e quindi rappresentativo di secondo grado – che ha compiti di indirizzo politico-amministrativo, di amministrazione attiva (essenzialmente la gestione delle gare) e di controllo. E' il soggetto cui compete la "gestione" dei rifiuti urbani (ed assimilati), che indice le gare ad evidenza pubblica, al quale è demandata "l'organizzazione, l'affidamento e il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti" (art. 201, comma 1).** Inoltre "L'Autorità d'ambito organizza il servizio e determina gli obiettivi da perseguire per garantirne la gestione secondo criteri di efficienza, di efficacia, di economicità e di trasparenza; a tal fine adotta un apposito piano d'ambito, in conformità a quanto previsto dall'art. 203, comma 3" (art.

201, comma 3). E' l'Autorità d'ambito che aggiudica il servizio (art. 202, comma 1), il contratto di servizio intercorre tra Autorità d'ambito e i soggetti affidatari del servizio. **Spetta alle Autorità d'ambito definire “le procedure e le modalità, anche su base pluriennale, per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla parte quarta del presente decreto”, ed elaborare “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, comma 3). La nuova struttura organizzativa disegnata dal Codice porta, dunque, novità di non poco conto: l'unico referente soggettivo per tutte le aziende di settore è l'Autorità d'Ambito e non più i Comuni, singoli o associati. Questo referente esclusivo è un soggetto composto da una componente politica (tanti quanti sono i Comuni compresi nell'ATO), ognuna portatrice di esigenze proprie e a volte anche particolari per specificità (avendo riguardo al contesto territoriale piuttosto che alle dimensioni dell'ente specifico). Di converso il gestore non può ricoprire cariche all'interno dell'Autorità e non vede, nella propria compagine societaria, la presenza di alcun soggetto politico. Netta appare, infatti, nel disegno normativo la separazione tra le funzioni di governo (riconosciute all'Autorità a garanzia prioritaria dell'unitarietà gestionale) e le funzioni di gestione.

Si riporta qui di seguito una sintesi della Governance in materia di rifiuti.



La direttiva quadro sui rifiuti e la gerarchia dei rifiuti

Una volta inquadrata la governance della gestione integrata dei rifiuti, non possono non essere menzionate le modifiche apportate al D.lgs. 152/2006 a seguito del recepimento della Direttiva rifiuti 2008/98/CE.

Come già evidenziato le scelte strategiche lungo le quali si muove la legislazione nazionale in materia di rifiuti è sempre stata strettamente legata al quadro comunitario di riferimento sopra illustrato.

Se qualche volta il legislatore italiano ha mostrato di saper addirittura anticipare l'evoluzione della disciplina europea (come nel caso del decreto Ronchi, che nel lontano 1997 aveva anticipato molti contenuti delle direttive che sarebbero uscite negli anni successivi) negli ultimi anni la tendenza è stata di dover attendere il recepimento di Direttive in materia che hanno rappresentato una rivoluzione copernicana nella gestione dei rifiuti.

Negli anni più recenti, tra i capisaldi dell'azione comunitaria vi sono gli obiettivi codificati nella direttiva quadro sui rifiuti (Direttiva 2008/98/CE), ovvero contenere le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti sulla salute umana e sull'ambiente, ridurre il consumo di risorse e promuovere l'applicazione della gerarchia dei rifiuti. E' questo l'ambito nel quale accanto ai principi già previsti del "chi inquina paga" (Direttiva 2004/35/CE), vengono introdotti principi chiave, come la "responsabilità estesa del produttore", secondo cui il soggetto che trasforma, fabbrica, vende o importa un bene è responsabile dell'intero ciclo di vita del prodotto, comprese le attività post consumo di ritiro, riciclo e smaltimento finale. E' un principio che chiede di interiorizzare i costi, anche ambientali, nel prezzo finale dei beni immessi al consumo e che ha l'obiettivo di rafforzare le attività di prevenzione, riutilizzo e riciclaggio. E' in questo contesto che si abbraccia il paradigma della "società del riciclaggio", laddove l'azione di operatori economici e cittadini deve essere finalizzata non solo ad evitare la produzione di rifiuti, ma anche ad utilizzarli come risorse. Viene ribadita una riveduta e ampliata gerarchia dei rifiuti che individua una scala di priorità da perseguire nella gestione dei rifiuti.

Tale gerarchia prevede innanzitutto la prevenzione, ovvero l'insieme delle azioni dirette a ridurre il quantitativo di rifiuti immesso, e la preparazione per il riutilizzo. A ciò fanno seguito, nell'ordine, il riciclaggio, il recupero energetico, per lo più attraverso l'incenerimento, e quale ultima ratio lo smaltimento in discarica. Nel dettaglio, la preparazione per il riutilizzo si riferisce alle operazioni di controllo, pulizia e riparazione attraverso cui i rifiuti possono essere reimpiegati senza ulteriori trattamenti. Si tratta cioè di attività che consentono di prolungare la vita utile di prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti, riducendo i costi ambientali ed economici connessi alla gestione dei rifiuti destinati a recupero o a smaltimento¹. Il riciclaggio attiene invece alle operazioni attraverso cui i materiali di rifiuto sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze che vengono poi utilizzate per la loro funzione originaria o per altri utilizzi. Tra le attività rientra anche il compostaggio.

Per quanto riguarda il recupero di energia, invece, si fa riferimento alle operazioni che consentono ai rifiuti di svolgere un ruolo utile sostituendo altri materiali (tipicamente i combustibili) generando energia, come è il caso degli impianti di incenerimento. Infine, lo smaltimento in discarica deve sempre rappresentare l'estrema ratio, laddove nessuna delle altre vie risulti percorribile, per il tempo strettamente necessario a individuare delle alternative. Tale paradigma implica un forte cambiamento nelle politiche per il settore. Con il recepimento della direttiva 2008/98/CE gli Stati membri si sono impegnati a preparare per il riutilizzo e a riciclare almeno il 50% dei rifiuti urbani entro il 2020 (quali, come minimo, carta, metalli, plastica e vetro), e almeno il 70% di quelli non pericolosi provenienti da costruzione e demolizione.

Economia circolare: il pacchetto UE sui rifiuti

Alla fine del 2015 la Commissione Europea ha presentato un pacchetto di misure per incentivare la transizione verso l'economia circolare², nel quale il ciclo dei rifiuti diviene volano di investimenti e crescita economica sostenibile, che include una proposta di revisione delle principali direttive sui rifiuti e mira a rafforzare il ricorso al riutilizzo e al riciclaggio, al fine di migliorare il ciclo di vita dei prodotti, laddove al concetto di rifiuto e scarto si sostituisce quello di "nuovo prodotto"

¹ Sulla preparazione per il riutilizzo in Italia manca ancora un decreto ministeriale attuativo del Testo Unico ambientale che codifichi e disciplini le attività che possono essere ricomprese in questa definizione. Una circostanza che accomuna tutti i Paesi europei. In generale, si fa riferimento alle operazioni che mettono a disposizione della comunità prodotti e componenti, diventati rifiuti, ma ancora utilizzabili dietro pulizia, riparazione, rigenerazione, e che vanno ad alimentare filiere in grado di reinserirli come prodotti nei cicli di consumo generando valore economico, occupazione e inclusione sociale.

² Si tratta della Comunicazione "L'anello mancante: un piano d'azione europeo per l'economia circolare", COM (2015) 614/2, contenente il Piano per l'economia circolare, e di quattro proposte di modifica riguardanti la Direttiva 2008/98 EC (direttiva quadro rifiuti), la Direttiva 94/62 EC (imballaggi e rifiuti di imballaggio), la Direttiva 1999/31 EC (discariche di rifiuti), e il gruppo di direttive 2003/53 EC sui veicoli fuori uso, 2006/66 EC, relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori, 2012/19 EC sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche.

destinato ad alimentare le filiere della trasformazione. L'Europarlamento ha approvato il pacchetto sull'Economia circolare nel marzo 2017, fissando target anche più stringenti rispetto alla proposta iniziale della Commissione, ovvero:

- il raggiungimento di un tasso di riciclaggio al 2030 pari al 70% per i rifiuti solidi urbani, di cui almeno il 5% preparati per il riutilizzo,
- il raggiungimento di un tasso di riciclaggio al 2030 all'80% per gli imballaggi (carta e cartone, plastica vetro, metallo e legno), con obiettivi intermedi per ogni materiale al 2025, oltre ad almeno il 10% di imballaggi riutilizzati,
- la riduzione ad un massimo del 5% entro il 2030 della quota di rifiuti urbani smaltiti in discarica;
- prevenzione della produzione di scarti alimentari del 30% entro il 2025 e del 50% entro il 2030 rispetto alla quantità generata nel 2014;
- la riduzione dei rifiuti marini del 30 % entro il 2025 e del 50 % entro il 2030 rispetto ai valori del 2014. A questi obiettivi si affianca la promozione di strumenti economici per sostenere l'implementazione della gerarchia, come ad esempio la tassazione dell'incenerimento e l'introduzione della cauzione, nonché il rafforzamento della responsabilità estesa del produttore e la definizione di procedure armonizzate per il calcolo dei tassi di riciclaggio.

Il recepimento del pacchetto sull'Economia circolare – il recepimento della Direttiva 2018/851/UE

Nel corso degli anni il cd. Codice Ambientale ha subito numerose modifiche tra cui quelle apportate dal D.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, che ha recepito la Direttiva Quadro europea in materia di rifiuti (Direttiva 2008/98/CE) e, da ultimo, il "restyling" operato dal D.lgs. 116/2020 che ha dato attuazione alla Direttiva 2018/851/UE.

Al fine di comprendere le modifiche operate dal D.lgs. 116/2020 è opportuno fare quale che cenno alla relazione della Commissione accompagnata dalla proposta di revisione della Direttiva 2008/98.

Nella predetta relazione si evidenzia come l'economia dell'Unione europea perde attualmente una quantità significativa di potenziali materie prime secondarie presenti nel flusso dei rifiuti.

Nel 2013 nell'Unione sono state prodotte complessivamente circa 2,5 miliardi di tonnellate; di queste 1,6 miliardi non sono state né riutilizzate né riciclate, andando così perse per l'economia europea.

La Commissione stima che sarebbe possibile riciclare o riutilizzare altri 600 milioni di tonnellate di rifiuti. Per quanto concerne i rifiuti urbani, ad esempio, solo una quantità limitata di quelli prodotti nell'Unione è stata riciclata (43%), mentre il resto è stato collocato in discarica (31%) o incenerito (26%). "L'Unione si lascia così sfuggire importanti opportunità per migliorare l'efficienza delle risorse e sviluppare un'economia più circolare." Le tendenze recenti indicano che è possibile utilizzare le risorse in modo ancor più efficiente traendone notevoli benefici economici, ambientali e sociali. In una prospettiva di maggiore efficienza delle risorse, la trasformazione dei rifiuti in risorse è un elemento decisivo nonché l'anello mancante per ottenere un'economia circolare. Gli obiettivi stringenti e giuridicamente vincolanti della legislazione europea sui rifiuti hanno ricoperto un ruolo determinante per migliorare le pratiche di gestione in questo settore, stimolare l'innovazione in materia di riciclaggio, limitare il collocamento in discarica e creare incentivi volti a modificare il comportamento dei consumatori. Grazie a una più ambiziosa politica dei rifiuti si possono ottenere notevoli vantaggi: una crescita sostenibile e la creazione di posti di lavoro, la riduzione delle emissioni di gas serra, risparmi diretti legati a migliori pratiche di gestione dei rifiuti, senza dimenticare un ambiente migliore".

La proposta di modifica della direttiva 2008/98/CE, evidenzia ancora la Commissione, risponde pertanto all'obbligo giuridico di riesaminare gli obiettivi in essa contenuti concernenti la gestione dei rifiuti.

Il D.lgs. 116/2020, pubblicato in Gazzetta Ufficiale dell'11 settembre 2020, n. 226, modifica ed integra la disciplina nazionale vigente recata dalla parte IV del Codice dell'ambiente di cui al decreto legislativo n.152/2006, ove sono attualmente contenute le norme con cui sono state recepite le direttive "rifiuti" (2008/98/CE) e "imballaggi" (94/62/CE).

Si illustrano qui di seguito le novità ritenute di interesse.

L'art. 1 del D.lgs. 116/2020, al fine di rendere cogente anche nel nostro ordinamento un importante obiettivo comunitario, inserisce tra le finalità per la gestione dei rifiuti di cui all'art. 177, comma 1, del D.lgs. 152/2006, l'obiettivo di evitare o prevenire la produzione dei rifiuti, sottolineando quanto ciò costituisca un elemento fondamentale per il passaggio ad un'economia circolare e per assicurare la competitività a lungo termine dell'Unione.

Ed infatti si ricorda che nella comunicazione (COM(2015) 614) denominata “L’anello mancante: un piano d’azione europeo per l’economia circolare”, il passaggio o transizione verso un’economia circolare richiede non solo che il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse sia mantenuto quanto più a lungo possibile ma anche che la produzione di rifiuti sia ridotta al minimo.

In questo quadro va dunque letta la riscrittura della disciplina sulla responsabilità estesa del produttore (art. 178 bis del D.lgs. 152/2006), i cui regimi sono ora istituiti obbligatoriamente, e ne sono disciplinati i requisiti generali minimi (art. 178 ter del D.lgs. 152/2006) .

L’art. 1 , comma 5, D.lgs. 116/2020 modifica l’art. 179 del D.lgs. 152/2006 “Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti” e consente oggi la possibilità di derogare ai criteri di priorità previsti nella gerarchia di gestione dei rifiuti di “flussi di rifiuti specifici” e non più di “singoli flussi di rifiuti”, ampliando dunque la possibilità di derogare alla gerarchia, purchè però vi sia una specifica previsione nella pianificazione nazionale e regionale e sempre che sia consentito dall’autorità che rilascia l’autorizzazione “ai sensi del Titolo III-bis della Parte II o del Titolo I, Capo IV, della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152” .

Viene interamente riscritto l’art. 180 “Prevenzione della produzione di rifiuti” e sono specificate le iniziative che il programma nazionale di prevenzione dei rifiuti deve contenere, con l’indicazione altresì di indicatori e obiettivi qualitativi e quantitativi, finalizzati alla valutazione dell’attuazione di tali misure.

Si ricorda che secondo quanto previsto dall’art. 29 della Direttiva 2008/98/CE, il Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti fissa obiettivi il cui scopo è di dissociare la crescita dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti. Il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, nel rispetto della scadenza prevista dalla Direttiva 2008/98/CE ha adottato con decreto direttoriale del 7 ottobre 2013 il Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti e, sulla base dei dati rilevati dall’ISPRA ha fissato gli obiettivi di prevenzione da raggiungere entro il 2020 che sono:

- Riduzione del 5% della produzione di rifiuti urbani in relazione ad ogni unità di Pil prodotta. Nell’ambito del monitoraggio verrà considerato anche l’andamento dell’indicatore Rifiuti urbani/consumo delle famiglie;
- Riduzione del 10% della produzione di rifiuti speciali pericolosi per unità di Pil;
- Riduzione del 5% della produzione di rifiuti speciali non pericolosi per unità di Pil. Sulla base di nuovi dati relativi alla produzione dei rifiuti speciali, tale obiettivo potrà essere rivisto.

Tenuto conto delle nuove misure che debbono essere contenute nel Programma Nazionale di Prevenzione dei rifiuti, ai sensi del novellato art. 180, e che le Regioni, ai sensi dell’art. 199 del D.lgs. 152/2006, debbono prevedere nella pianificazione regionale un programma di prevenzione della produzione dei rifiuti, elaborato sulla base del programma nazionale (art. 199, comma 3, lett. 5 del D.lgs. 152/2006), occorre considerare il nuovo contenuto di cui all’art. 199.

L’art. 181 dedicato al “Riciclaggio e recupero dei rifiuti” viene riscritto ed oggi rubricato “Preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti” in linea con le modifiche recate dall’articolo 1, paragrafi 11 e 12 della Direttiva 851/2018, ribadisce l’obbligo di adottare misure per la promozione della preparazione per il riutilizzo di rifiuti, il riciclaggio e altre operazioni di recupero, specificando tra i soggetti all’uopo deputati all’adozione di tali misure anche gli Enti di governo d’ambito territoriale ottimale (nell’ambito della rispettiva competenza).

La norma, al fine di procedere verso una società europea del riciclaggio, con un alto livello di efficienza delle risorse, definisce gli obiettivi per la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti, che sono:

- a) entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici, sarà aumentata complessivamente almeno al 50 per cento in termini di peso;
- b) entro il 2020 la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale, incluse operazioni di riempimento che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi, escluso il materiale allo stato naturale definito alla voce 17 05 04 dell’elenco dei rifiuti, sarà aumentata almeno al 70 per cento in termini di peso;

- c) entro il 2025, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 55 per cento in peso;
- d) entro il 2030, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 60 per cento in peso;
- e) entro il 2035, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 65 per cento in peso.

Viene inoltre ribadito che i rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata destinati al riciclaggio ed al recupero sono sottratti al divieto di circolazione sul territorio nazionale al fine di favorire il più possibile il loro recupero privilegiando, anche con strumenti economici, il principio di prossimità agli impianti di recupero.

Il comma 6 del nuovo art. 181, come modificato dal D.lgs. 116/2020 prevede che "6. Gli Enti di governo d'ambito territoriale ottimale ovvero i Comuni possono individuare appositi spazi, presso i centri di raccolta di cui all'articolo 183, comma 1, lettera mm), per l'esposizione temporanea, finalizzata allo scambio tra privati, di beni usati e funzionanti direttamente idonei al riutilizzo. Nei centri di raccolta possono altresì essere individuate apposite aree adibite al deposito preliminare alla raccolta dei rifiuti destinati alla preparazione per il riutilizzo e alla raccolta di beni riutilizzabili. Nei centri di raccolta possono anche essere individuati spazi dedicati alla prevenzione della produzione di rifiuti, con l'obiettivo di consentire la raccolta di beni da destinare al riutilizzo, nel quadro di operazioni di intercettazione e schemi di filiera degli operatori professionali dell'usato autorizzati dagli enti locali e dalle aziende di igiene urbana."

Il comma 8 dell'art. 1 sostituisce integralmente l'art. 182-ter sulla disciplina dei rifiuti organici, al fine di recepire quanto introdotto dall'articolo 1, paragrafo 19 della direttiva 851/2018.

Nello specifico, il nuovo art. 182-ter introduce l'obbligo, entro il 31 dicembre 2023, di differenziare e riciclare i rifiuti organici alla fonte, a titolo esemplificativo mediante attività di compostaggio sul luogo di produzione, oppure raccolti in modo differenziato, con contenitori a svuotamento riutilizzabili o con sacchetti compostabili certificati a norma UNI EN 13432-2002, senza miscelarli con altri tipi di rifiuti.

A tale fine, si prevede che il Ministero dell'ambiente, il Ministero delle politiche agricole, le regioni e le province autonome favoriscono il riciclaggio ivi compresi il compostaggio e la digestione dei rifiuti organici, in modo da rispettare un elevato livello di protezione dell'ambiente e che dia luogo ad un output che soddisfi pertinenti standard di elevata qualità. In particolare, viene incentivata la promozione delle attività di compostaggio sul luogo di produzione, da parte del Ministero dell'ambiente, delle regioni e delle province autonome, degli enti di governo d'ambito e dei comuni, secondo le rispettive competenze, anche attraverso gli strumenti di pianificazione di cui all'articolo 199 del Codice e la pianificazione urbanistica.

L'art. 199 del Codice dell'ambiente prevede la predisposizione e l'adozione da parte delle regioni, sentite le province, i comuni e, per quanto riguarda i rifiuti urbani, gli enti di governo, di piani regionali di gestione dei rifiuti, che comprendono l'analisi della gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico interessato, le misure da adottare per migliorare l'efficacia ambientale delle diverse operazioni di gestione dei rifiuti, nonché una valutazione del modo in cui i piani contribuiscono all'attuazione degli obiettivi e delle disposizioni previste. La norma in esame prevede, da ultimo, che le regioni e le province autonome promuovano la produzione e l'utilizzo di materiali ottenuti dai rifiuti.

L'art. 1 del D.lgs. 116/2020, comma 9, in attuazione di quanto introdotto dall'art. 1, paragrafo 3, della direttiva 851/2018 apporta modifiche alle definizioni contenute all'art. 183 del D.lgs. 152/2006 in particolare si segnalano la definizione di rifiuto non pericoloso, - rifiuto non contemplato dalla lettera b) art. 183 comma 1, del D.lgs. 152/2006 – ovvero quale rifiuto che non possiede alcuna delle caratteristiche di pericolo elencate nell'allegato I della parte quarta del D.lgs. 152/2006.

Si segnala per quanto di interesse la nuova definizione di "rifiuti urbani" che comprende oggi:

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 del D.lgs. 152/2006;

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.

Rispetto a quanto già previsto dall'elenco dei rifiuti urbani vigente contemplato all'art. 184 del Codice si introducono nella definizione dei rifiuti urbani anche i rifiuti derivanti dalla pulizia dei mercati e dallo svuotamento dei cestini portarifiuti.

Di particolare interesse, è la modifica dell'art. 184 del D.lgs. 152/2006 e la scomparsa dell'assimilazione.

Si ricorda infatti che in base alla legislazione in vigore prima del D.lgs. 116/2020, i rifiuti di origine non domestica erano tutti qualificati come "speciali", ma alcuni di essi potevano essere assimilati agli urbani dai Comuni, al ricorrere di determinate circostanze. Più esattamente:

-i requisiti qualitativi e quali-quantitativi di riferimento dovrebbero essere individuati dallo Stato (art. 195, comma 2, lett. e), d.lgs. 152/2006), che peraltro non ha provveduto al riguardo (né lo aveva fatto nella vigenza del Decreto Ronchi, d.lgs. 22/1997), cosicché a tutt'oggi il riferimento si rinviene nel punto 1.1.1 della Delibera del Comitato Interministeriale 27 luglio 1984, che invero, era diretto a individuare i rifiuti conferibili nelle c.d. "discariche di prima categoria";

-l'assimilazione spetta a ciascun comune con delibera avente natura regolamentare, individuando, come specifica l'art. 198, comma 2, lett. e), TUA, le caratteristiche qualitative e i limiti quantitativi di assimilazione, nel rispetto dei criteri posti dallo stato;

Il d.lgs. 116/2020 ha chiaramente cancellato il potere comunale di operare l'assimilazione dei rifiuti di origine non domestica ai non domestici, disponendo un'assimilazione ex lege uniforme su tutto il territorio comunale. Più in dettaglio:

è stato cancellato, all'interno del TUA ogni riferimento ai "rifiuti speciali assimilati", che sono ricompresi nella categoria dei "rifiuti urbani";

è stata abrogata la lett. e) dell'art. 195, comma 2, TUA, che, come si è accennato, attribuisce allo Stato la determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani;

è stata abrogata la lett. g) dell'art. 198, comma 2, TUA, che demanda i Comuni l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, secondo i criteri di cui al già citato art. 195, comma 2, lettera e);

sono state modificate o riscritte le definizioni incidenti sul pubblico servizio e sull'applicazione della connessa entrata (tassa o tariffa).

La totale cancellazione dell'assimilazione comunale comporta dunque che la stessa possa operare solo ex lege (art. 183, comma 1, lett b) ter n. 2 del D.lgs. 152/2006); pertanto si ritiene che il PdA non possa contenere criteri di assimilazioni diversi da quelli già previsti dalla norma nazionale che consente di poter classificare quali urbani esclusivamente i rifiuti "che sono per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'allegato L-quater prodotti dalle attività riportate nell'allegato L-quinquies".

Altra modifica è quella operata all'art. 184 bis del D.lgs. 152/2000 dedicato ai sottoprodotti che si ricorda stabilisce che debba essere classificato come sottoprodotto e non rifiuto se sono soddisfatte le seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;
- b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;
- c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;

- d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana. Il comma 2 dell'art. 184-bis, oggetto di modifica, in linea con quanto previsto dall'art. 1, paragrafo 5 della direttiva 2018/851, si introduce l'obbligo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana agevolando, altresì, l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, dando priorità alle pratiche replicabili di simbiosi industriale, nell'adozione di misure per stabilire i criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare, affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti.

Anche con riguardo agli end of waste, il D.lgs. 116/2020 all'art. 1, comma 12, in linea con quanto previsto dall'art. 1, par. 6 della direttiva 851/2018 esclude, al comma 1 dell'art. 184-ter, tra le attività di recupero funzionali all'effettuazione di processi di end of waste, le attività che costituiscono preparazione per il riutilizzo. Del resto ben si comprende la modificata che non ricomprende tra le operazioni che non consentono di introdurre i materiali nel mercato e di concorrere al pari con le materie prime vergini.

Il comma 5-bis aggiunto all'art. 184-ter prevede che la persona fisica o giuridica - che utilizza, per la prima volta, un materiale che ha cessato di essere considerato rifiuto e che non è stato immesso sul mercato o che utilizza o immette un materiale sul mercato per la prima volta dopo che cessa di essere considerato rifiuto - provvede affinché il materiale soddisfi i pertinenti requisiti ai sensi della normativa applicabile in materia di sostanze chimiche e prodotti collegati. Il nuovo comma 5-bis prevede, altresì, il rispetto delle condizioni previste al comma 1 dell'art. 184-ter, che devono essere soddisfatte prima che la normativa sulle sostanze chimiche e sui prodotti si applichi al materiale che ha cessato di essere considerato un rifiuto.

Si ricorda infine che l'art. 199 sul punto prevede che le Regioni comunichino tramite piattaforma telematica anche le capacità autorizzate, i rifiuti in ingresso e i quantitativi di materiali recuperati riferiti agli impianti end Of waste autorizzati (articolo 199, comma 12, lett- f-bis)

Le condizioni previste dal comma 1 dell'art. 184-ter si ricorda sono le seguenti:

- a) la sostanza o l'oggetto sono destinati a essere utilizzati per scopi specifici;
- b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;
- d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

Si ricorda infine che, in linea generale, l'art. 184-ter del D.Lgs. 152/2006 prevede, tra l'altro, che i criteri di end of waste "sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare".

In attuazione di tale disposizione sono stati emanati 4 soli regolamenti end of waste: il D.M. 14 febbraio 2013, n. 22 (che disciplina la cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS), il D.M. 28 marzo 2018, n. 69 (che disciplina la cessazione della qualifica di rifiuto di conglomerato bituminoso), il D.M. 15 maggio 2019, n. 62 (che disciplina la cessazione della qualifica di rifiuto da prodotti assorbenti per la persona (PAP) e da ultimo il recente decreto end of waste per carta e cartone e, infine il Decreto 31 marzo 2020, n. 78 recante la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuti della gomma vulcanizzata derivante da pneumatici fuori uso.

Sulle norme recate dall'art. 184-ter è utile segnalare l'art. 1, comma 19, del D.L. 32/2019, che ha riscritto la disciplina transitoria applicabile nelle more dell'emanazione dei criteri di end of waste.

Al fine di approfondire gli effetti di tale riscrittura, nella seduta del 31 luglio 2019, l'VIII Commissione (Ambiente) della Camera ha deliberato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sulla normativa che regola la cessazione della qualifica di rifiuto («end of waste»). Nel corso delle audizioni svolte nell'ambito dell'indagine è stato più volte evidenziato come la

norma introdotta dal D.L. 32/2019 non sia riuscita nell'intento di risolvere i problemi del settore. Anche la Conferenza delle regioni si è espressa criticamente, in proposito, nella seduta del 24 ottobre 2019. La disciplina transitoria in questione è stata successivamente riscritta dall'art. 14-bis del D.L. 101/2019, il quale ha altresì dettato ulteriori disposizioni in merito al controllo dei nuovi provvedimenti autorizzatori adottati nonché alle autorizzazioni in essere. Lo stesso articolo ha inoltre previsto, al fine di assicurare lo svolgimento delle attività istruttorie concernenti l'adozione dei citati decreti specifici di end of waste, l'istituzione di un gruppo di lavoro presso il Ministero dell'ambiente.

Si segnala altresì che con la delibera 6 febbraio 2020, n. 67 sono state emanate, dal Sistema nazionale di protezione ambientale (SNPA), linee guida per l'applicazione della nuova disciplina end of waste.

Infine il legislatore torna nuovamente a definire l'ambito applicativo dell'art. 185 con riferimento agli sfalci di potatura: viene espunta dalla lettera f) dell'art. 185, comma 1, il riferimento agli "sfalci e le potature derivanti dalla manutenzione del verde pubblico dei comuni".

Si disciplina il "deposito temporaneo prima della raccolta" e le condizioni previste per lo svolgimento di tale attività (art. 1, comma 14, del D.lgs. 116/2020).

Si riscrive l'art. 188 dedicato alla "responsabilità della gestione dei rifiuti". Viene inoltre riscritta la disciplina della tracciabilità dei rifiuti, basata sul nuovo Registro elettronico nazionale (art. 1, comma 16, del D.lgs 116/2020) e modificata quella relativa ai registri di carico e scarico (art. 1, comma 18 del D.lgs. 116/2020).

Per quanto qui rilevano si segnalano le modifiche all'art. 195 che hanno comportato da un lato il venir meno della competenza dello Stato in ordine alla definizione dei criteri quali e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani; si modifica l'art. 198, epurandolo da ogni riferimento ai rifiuti assimilati. Inoltre si stabilisce che i rifiuti urbani conferiti dalle utenze non domestiche al di fuori del servizio pubblico ai fini del recupero sono comunque computati ai fini del raggiungimento dei nuovi obiettivi nazionali di riciclaggio dei rifiuti urbani previsti all'art. 181.

Si segnala l'introduzione dell'art. 198 bis, con il quale si istituisce il nuovo "Programma nazionale per la gestione dei rifiuti" che il Minambiente, con il supporto di ISPRA, dovrà adottare entro il 26 marzo 2020. La norma stabilisce i contenuti del Programma e fissa gli obiettivi da raggiungere e definisce i criteri e le linee strategiche cui le Regioni e le Province autonome si attengono nell'elaborazione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti di cui all'art. 199 del D.lgs. 152/2006.

Anche l'art. 199 dedicato alla Pianificazione Regionale viene modificato dal D.lgs 116/2020 precisando che l'approvazione dei piani "avviene tramite atto amministrativo" e viene ampliato il contenuto stesso della Pianificazione che oltre a quanto previsto già dalla norma si aggiunge l'obbligo di:

- descrivere le misure di prevenzione esistenti e di fissare ulteriori misure adeguate anche per la riduzione dei rifiuti alimentari nella produzione primaria, nella trasformazione e nella fabbricazione e nel consumo;
- prevedere le "informazioni sulle misure volte a conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 5, paragrafo 3 bis), della direttiva 1999/31/CE o in altri documenti strategici che coprono l'intero territorio dello Stato membro interessato" (art. 199, comma 3 lett. r-bis) e le "misure per contrastare e prevenire tutte le forme di dispersione di rifiuti e per rimuovere tutti i tipi di rifiuti dispersi" (art. 199, comma 3 lett. r-ter.).

Degna di nota è la riscrittura della lettera h) della norma che, prima della modifica prevedeva che il Piano Regionale dovesse stabilire "la promozione della gestione dei rifiuti per ambiti territoriali ottimali, attraverso strumenti quali una adeguata disciplina delle incentivazioni, prevedendo per gli ambiti più meritevoli, tenuto conto delle risorse disponibili a legislazione vigente, una maggiorazione di contributi; a tal fine le regioni possono costituire nei propri bilanci un apposito fondo". A seguito della novella del D.lgs. 116/2020 la lettera h prevede oggi che il Piano debba prevedere "...per gli ambiti territoriali ottimali più meritevoli, un sistema di premialità tenuto conto delle risorse disponibili a legislazione vigente". Infine si segnala anche la modifica operata alla lettera l, dell'art. 199 comma 3 nella quale, con riferimento ai criteri di "per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti" che debbono oggi essere previsti nella Pianificazione Regionale e non sono più demandati alle Province.

Viene inoltre integrata la disciplina relativa alle misure per incrementare la raccolta differenziata, introducendo, in particolare, **l'obbligo di raccolta differenziata per i rifiuti tessili entro il 1° gennaio 2022** (art. 205, comma 6 quater, del D.lgs. 152/2006) nonché introdotto un nuovo articolo del Codice (Art. 205 bis “ Regole per il calcolo degli obiettivi”) volto a regolare il calcolo degli obiettivi di riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti.

L'articolo 3 dello D.lgs. 116/2020 apporta una serie di modifiche alla disciplina degli imballaggi contenuta nel titolo II della parte IV del Codice dell'ambiente (D. Lgs. 152/2006).

Un primo gruppo di modifiche è finalizzato, in particolare, al riallineamento delle definizioni a quelle recate dalla direttiva imballaggi (articolo 3, comma 1), nonché a intervenire sui criteri informativi dell'attività di gestione dei rifiuti di imballaggio (articolo 3, comma 3).

Viene inoltre riscritta la disciplina relativa al sistema sperimentale di restituzione di specifiche tipologie di imballaggi destinati all'uso alimentare, al fine di ampliarla a tutti gli imballaggi e di renderla permanente (art 3, comma 4).

Sono altresì introdotte (art. 3, comma 5) disposizioni volte a recepire fedelmente le regole dettate dall'UE per calcolare il conseguimento degli obiettivi. Viene inoltre modificata la disciplina della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio e i relativi obblighi della pubblica amministrazione.

Degna di nota, è la modifica dell'art. 238 del D.lgs. 152/2006.

Attraverso una puntuale modifica all'articolo 238 vengono precisate le modalità per l'esclusione dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti da parte delle utenze non domestiche che producono rifiuti urbani e li conferiscono, per il recupero, al di fuori del servizio pubblico. Viene inoltre stabilito un obbligo delle utenze di scegliere, per periodi almeno quinquennali, se servirsi del servizio pubblico o ricorrere al mercato. La norma oggi prevede infatti 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; le medesime utenze effettuano la scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato per un periodo non inferiore a cinque anni, salva la possibilità per il gestore del servizio pubblico, dietro richiesta dell'utenza non domestica, di riprendere l'erogazione del servizio anche prima della scadenza quinquennale”* (art. 238, comma 10, D.lgs. 152/2006).

Il D.lgs. 36/2003: Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti – il recepimento della Direttiva UE 2018/850

In aggiunta al D.lgs. 152/2006, è importante far riferimento anche alla normativa riguardante le discariche.

La normativa in tema di discariche è sicuramente quella più importante nell'ambito della gestione dei rifiuti, sia perché lo smaltimento in discarica, come noto, è collocato l'ultimo posto della cd “gerarchia dei rifiuti (art. 4 Direttiva 2008/98/CE), sia perché la nuova direttiva (UE 2018/850) richiede che gli Stati membri riducano progressivamente la collocazione dei rifiuti in discarica.

Dalla lettura dei considerando che, come noto, costituiscono “un'autentica motivazione”³ della Direttiva in questione emerge come la progressiva riduzione del collocamento in discarica, (come precisa il 10 Considerando della Direttiva UE 2018/850) sia ritenuta *“...indispensabile per evitare impatti nocivi sulla salute umana e sull'ambiente e assicurare il recupero graduale ed efficace dei materiali di rifiuto con valore economico grazie a una loro adeguata gestione, in linea con la gerarchia dei rifiuti di cui alla direttiva 2008/98/CE”*. Tale riduzione dovrebbe evitare lo sviluppo di una sovraccapacità per gli impianti di trattamento dei rifiuti residui, come per esempio attraverso il recupero di energia o il trattamento meccanico-biologico di scarsa qualità dei rifiuti urbani non trattati, in quanto ciò potrebbe pregiudicare il

³ <https://eur-lex.europa.eu/content/techleg/KB0213228ITN.pdf>, si veda a tal proposito la “Guida pratica comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione per la redazione degli atti legislativi dell'Unione Europea”

raggiungimento degli obiettivi unionali di lungo termine in materia di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti urbani stabiliti dalla direttiva 2008/98/CE.

Allo stesso modo, mentre per evitare impatti nocivi sulla salute umana e sull'ambiente, gli Stati membri, afferma la Direttiva UE 2018/850, dovrebbero adottare tutte le misure necessarie per assicurare che solo i rifiuti trattati siano collocati in discarica, l'osservanza di tale obbligo non deve portare alla creazione di sovraccapacità per il trattamento dei rifiuti urbani residui.

Inoltre, al fine di assicurare coerenza tra gli obiettivi stabiliti dalla direttiva 2008/98/CE e gli obiettivi di riduzione del collocamento in discarica definiti alla direttiva 1999/31/CE, come modificata dalla presente direttiva, nonché assicurare una pianificazione coordinata delle infrastrutture e degli investimenti necessari al conseguimento di tali obiettivi, gli Stati membri che, secondo i dati contenuti nel questionario congiunto dell'OCSE e di Eurostat, hanno collocato in discarica oltre il 60 % dei rifiuti urbani nel 2013 dovrebbero essere autorizzati a decidere di prorogare il termine per raggiungere gli obiettivi in materia di collocamento in discarica fissati per il 2035.

La revisione della direttiva 1999/31/Ce si è dunque resa necessaria per garantire la transizione degli Stati membri verso l'economia circolare, riducendo in maniera consistente e progressiva il conferimento dei rifiuti nelle discariche a favore delle opzioni poste ai livelli più alti della gerarchia di gestione dei rifiuti, quali il riciclo e il recupero.

L'obbligo di trattamento dei rifiuti prima del loro collocamento in discarica e la riduzione del collocamento in discarica dei rifiuti urbani soprattutto quelli oggetto di raccolta differenziata, produrrà, secondo le intenzioni del legislatore europeo, benefici ambientali, economici e sociali, nonché la riduzione degli impatti negativi sull'ambiente.

A tal proposito, il sesto considerando della Direttiva 2018/850 prevede infatti che si otterrebbero innegabili ed evidenti benefici ambientali, economici e sociali riducendo ulteriormente il collocamento in discarica a cominciare proprio "dai flussi di rifiuti a cui si applica la raccolta differenziata, vale a dire plastica, metalli, vetro, carta e rifiuti organici".

Anche i rifiuti urbani biodegradabili, afferma la Direttiva "rappresentano una percentuale elevata dei rifiuti urbani". Il collocamento in discarica di rifiuti biodegradabili non trattati produce significativi effetti ambientali negativi in termini di emissioni di gas a effetto serra e di inquinamento delle acque superficiali, delle acque di falda, del suolo e dell'atmosfera. Sebbene la direttiva 1999/31/CE stabilisca già obiettivi per diminuire il collocamento in discarica dei rifiuti biodegradabili, è opportuno limitarlo ulteriormente vietandolo per i rifiuti raccolti in maniera differenziata ai fini del riciclaggio in osservanza della direttiva 2008/98/CE.

La Direttiva inoltre ritiene che *"Al fine di garantire la corretta applicazione della gerarchia dei rifiuti, è opportuno adottare misure appropriate per applicare, a partire dal 2030, le restrizioni sul collocamento in discarica a tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o a altro recupero di energia o di materia. Tali restrizioni non si applicano nei casi in cui si possa dimostrare che i rifiuti non sono adatti al riciclaggio o ad altro recupero e che il collocamento in discarica garantirebbe il miglior risultato ambientale complessivo, in linea con la gerarchia dei rifiuti di cui alla direttiva 2008/98/CE."* (8 considerando).

"Nell'attuazione dell'obbligo di cui alla direttiva 1999/31/CE per garantire il trattamento dei rifiuti prima del loro collocamento in discarica, gli Stati membri dovrebbero applicare il trattamento più adatto, compresa la stabilizzazione della frazione organica dei rifiuti, al fine di ridurre il più possibile gli effetti negativi del collocamento in discarica di tali rifiuti sull'ambiente e sulla salute umana. Nel valutare l'adeguatezza di un trattamento, gli Stati membri dovrebbero tenere conto delle misure già attuate per ridurre tali effetti negativi, in particolare la separazione dei rifiuti organici e la raccolta differenziata di carta e di cartone."

Queste dunque le motivazioni che sono alla base della revisione della Direttiva 1999/31/CE

La direttiva (UE) 2018/850 prevede infatti:

- **la progressiva riduzione del ricorso alla discarica fino a raggiungere l'obiettivo(almeno) del 10% dei rifiuti urbani al 2035;**
- **nuovi e uniformi metodi di calcolo delle performance per misurare il raggiungimento degli obiettivi;**
- **nonché il divieto di collocare in discarica rifiuti provenienti da raccolta differenziata e destinati al riciclaggio o alla preparazione per il riutilizzo, o comunque (a partire dal 2030) idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo.**

Con il Decreto Legislativo n. 121 del 3 settembre 2020, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 228 del 14 settembre è stata recepita la direttiva (UE) 2018/850).

Tuttavia è bene precisare sin da ora che con il Decreto legislativo 121/2020 il legislatore non ha inteso perseguire solo "l'obiettivo" del mero recepimento della direttiva 2018/850, ma ha altresì provveduto a riordinare i criteri di ammissibilità in discarica, adeguare al processo tecnologico i criteri di realizzazione e di chiusura delle discariche, nonché definire i criteri generali e gli obiettivi progressivi, anche in coordinamento con le regioni, per il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla direttiva UE (2018/850) in termini di percentuali massime di rifiuti urbani conferibili in discarica.

Oltre ad intervenire sul decreto legislativo 36/2003, il D.lgs. 121/2001 infatti ha emendato, assorbendole, anche le disposizioni del decreto ministeriale 23 settembre 2010 recante "definizione di criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica" e le linee guida ISPRA del 7 dicembre 2016, n. 145, recanti "i criteri tecnici atti a stabilire quando il trattamento non è necessario ai fini dello smaltimento in discarica".

In pratica, si è cercato di fornire agli operatori un restyling del decreto legislativo 36 del 2003, in maniera tale da non dover far ricorso a diverse fonti normative per individuare i criteri che regolano il conferimento di rifiuti in discarica. In particolare per quanto attiene le "linee guida" di ISPRA queste confluiscono oggi nell'articolato del decreto e nei relativi allegati tecnici, diventando dunque vigenti nell'ordinamento con il rango di norme legislative. Per quel che concerne l'adeguamento al progresso tecnologico del sistema tecnico-normativo delle discariche, la novella introduce criteri generali, criteri autorizzatori, nonché di criteri gestionali e criteri costruttivi, che favoriscono l'evoluzione verso requisiti tecnici di tipo prestazionale, superando l'attuale approccio prescrittivo, con lo scopo di perseguire l'obiettivo della direttiva ovvero di ridurre gli impatti negativi sull'ambiente derivanti dalla costruzione e dall'esercizio di detti impianti.

Prima di esaminare le modifiche apportate dal D.lgs. 121/2020, si segnala che con una recente novella, Decreto Legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla Legge 13 ottobre 2020, n. 126 "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia" cd. "Decreto Agosto" sono stati corretti alcuni errori materiali emersi nel D.lgs. 36/2003, con riferimento ai requisiti di ammissibilità dei rifiuti non pericolosi nelle discariche di rifiuti non il comma 4 dell'art. 7- quinquies disponeva un errato richiamo alla Tabella 5a dell'allegato 4 al Decreto Discariche. Ed invero, tale comma 4, pur occupandosi di rifiuti non pericolosi, richiama la Tabella 5a che conteneva la disciplina dei limiti di accettabilità dell'eluato per i rifiuti pericolosi stabili non reattivi. Il riferimento è stato corretto con il richiamo alla nuova Tabella 5 dell'allegato 4 che per l'appunto disciplina i limiti di accettabilità dell'eluato per i rifiuti non pericolosi. Un ulteriore errore è stato individuato nelle nuove Tabella 3, 5 bis e 6 bis, le quali facevano richiamo ad un allegato P che tuttavia non risultava esistere né nel Decreto Discariche, né nel Decreto Legislativo di recepimento della Direttiva Europea né, tantomeno, nella Direttiva medesima. L'errore è stato corretto con il richiamo alla nuova Tabella 1B dell'allegato 3 al Decreto Discariche recante "Elenco delle PCDD e dei PCDF e rispettivi fattori di equivalenza da prendere in considerazione ai fini dell'ammissibilità in discarica".

Ciò premesso, di seguito si cercherà di esaminare le modifiche che avranno impatto.

La lettera a) dell'articolo 1, comma 1, del decreto 121/2020 sostituisce interamente l'articolo 1 del D.Lgs. n. 36 del 2003.

Sono quindi indicati all'art. 1 del D.lgs. 36/2003 i nuovi obiettivi che il Legislatore si propone da raggiungere ovvero quali garantire una progressiva riduzione del collocamento in discarica dei rifiuti, in particolare di quelli idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo, al fine di sostenere la transizione verso un'economia circolare e adempiere i requisiti della gerarchia nella gestione e nello smaltimento dei rifiuti - di cui agli articoli 179 e 182 del c.d. Codice dell'ambiente - di prevedere, mediante requisiti operativi e tecnici per i rifiuti e le discariche, misure, procedure e orientamenti volti a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente; in particolare la riduzione e prevenzione delle ripercussioni negative riguarda l'inquinamento delle acque superficiali, delle acque di falda, l'inquinamento del suolo e dell'aria, le ripercussioni sul patrimonio agroalimentare, culturale e il paesaggio, le ripercussioni sull'ambiente globale, compreso l'effetto serra nonché i rischi per la salute umana risultanti dalle discariche di rifiuti, durante l'intero ciclo di vita della discarica.

L'articolo 2 del D.lgs. 36/2003 recepisce le nuove definizioni contenute nella Direttiva (UE) 2018/850; si rimanda pertanto alle definizioni contenute nel D.lgs. 152/2006 (art. 183 D.lgs. 152/2006) come modificato per quanto attiene alle nozioni di "rifiuto", "rifiuto pericoloso", "rifiuto non pericoloso", "rifiuti urbani" "produttore di rifiuti" "detentore di rifiuti", "gestione dei rifiuti", "raccolta differenziata", "recupero", "preparazione per il riutilizzo", "riciclaggio" e "smaltimento".

Viene modificata la definizione di rifiuto biodegradabile, il quale, viene definito come "qualsiasi rifiuto che per natura subisce processi di decomposizione aerobica o anaerobica, quali, ad esempio, rifiuti di alimenti, rifiuti dei giardini, rifiuti di carta e di cartone, rifiuti in plastica biodegradabile e compostabile certificata EN 13432 o EN 14995";

E' importante ricordare che il D.lgs. 36/2003 si applica a tutte le tipologie di discarica definite dall'art. 2, comma 1, lett. d) come "g) "discarica": area adibita a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti adibita allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno. Sono esclusi da tale definizione gli impianti in cui i rifiuti sono scaricati al fine di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero, trattamento o smaltimento, e lo stoccaggio di rifiuti in attesa di recupero o trattamento per un periodo inferiore a tre anni come norma generale, o 10 stoccaggio di rifiuti in attesa di smaltimento per un periodo inferiore a un anno".

Sono esclusi dall'ambito di applicazione del D.lgs. 36/2003 (art 3 del D.lgs. 36/2003, come novellato dal D.lgs. 121/2020) a) le operazioni di spandimento sul suolo di fanghi, compresi i fanghi di depurazione delle acque reflue domestiche ed i fanghi risultanti dalle operazioni di dragaggio, e di materie analoghe a fini fertilizzanti o ammendanti; b) l'impiego di rifiuti inerti idonei in lavori di accrescimento o ricostruzione e riempimento o a fini di costruzione nelle discariche; c) il deposito di fanghi di dragaggio non pericolosi presso corsi d'acqua minori da cui sono stati dragati e al deposito di fanghi non pericolosi nelle acque superficiali, compreso il letto e il sottosuolo corrispondente.

La recente novella ha soppresso la lettera d) del comma 2 dell'articolo 3 del D.lgs. 36/2003 laddove si escludeva dall'ambito applicativo della normativa sulle discariche il deposito di terra non inquinata ai sensi del D.M. 25 ottobre 1999, n. 471 o di rifiuti inerti non pericolosi derivanti dalla prospezione ed estrazione, dal trattamento e dallo stoccaggio di minerali, nonché dall'esercizio di cave. Si chiarisce infine al comma 3 dell'art. 2 che la gestione dei rifiuti provenienti dalle industrie estrattive sulla terra ferma non rientra nell'ambito di applicazione del D.lgs. 36/2003, laddove rientri nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 117.

Le discariche sono classificate nelle categorie indicate all'art. 4, ovvero: a) discarica per rifiuti inerti; b) discarica per rifiuti non pericolosi; c) discarica per rifiuti pericolosi.

All'articolo 5 del D.lgs. 36/2003 sono confermati gli obiettivi indicati che debbono essere raggiunti a livello di ambito territoriale ottimale (oppure ove non sia istituito l'ATO, a livello provinciale) di "riduzione del conferimento di rifiuti in discarica" dei rifiuti urbani biodegradabili (RUB):

- a) entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione i rifiuti urbani biodegradabili devono essere inferiori a 173 kg/anno per abitante;
- b) entro otto anni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione i rifiuti urbani biodegradabili devono essere inferiori a 115 kg/anno per abitante;
- c) entro quindici anni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione i rifiuti urbani biodegradabili devono essere inferiori a 81 kg/anno per abitante.

Lo stesso articolo 5, come novellato dal D.lgs. 121/2020 stabilisce inoltre al comma 4 bis che **a partire dal 2030, sarà vietato lo smaltimento in discarica di tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo, in particolare dei rifiuti urbani.**

⁴ "4-bis. A partire dal 2030 e' vietato lo smaltimento in discarica di tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo, in particolare i rifiuti urbani, ad eccezione dei rifiuti per i quali il collocamento in discarica produca il miglior risultato ambientale conformemente all'[articolo 179 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152](#). I criteri per la individuazione dei rifiuti per i quali il collocamento in discarica produca il miglior risultato ambientale, nonché un elenco anche non esaustivo dei medesimi, sono definiti dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con decreto adottato ai sensi dell'articolo 16-bis. Le Regioni conformano la propria pianificazione, predisposta ai sensi dell'[articolo 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152](#), al fine di garantire il raggiungimento di tale obiettivo. Le Regioni modificano

Si fa eccezione – rispetto a tale generale divieto – per i rifiuti per i quali il collocamento in discarica produca il miglior risultato ambientale, conformemente all'articolo 179 del Codice dell'ambiente in materia di gerarchia nella gestione dei rifiuti. La disposizione dello schema rinvia ad un successivo decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare che avrà il compito di indicare i criteri per la individuazione dei rifiuti per i quali il collocamento in discarica produca il miglior risultato ambientale nonché la eventuale specifica elencazione dei medesimi rifiuti.

Infine il D.lgs. 121/2020 ha introdotto un nuovo comma 4 quater, all'art. 5, del D.lgs. 36/2003 e si stabilisce che “Entro il 2035 la quantità di rifiuti urbani collocati in discarica deve essere ridotta al 10 per cento, o a una percentuale inferiore, del totale in peso dei rifiuti urbani prodotti”.

Le Regioni dovranno quindi conformare la propria pianificazione al fine di garantire il raggiungimento di tale obiettivo.

Lo stesso articolo 5 del D.lgs. 36/2003, al comma 1, si ricorda, prescrive che entro il 28 dicembre 2016 le Regioni elaborino ed approvino apposito programma di riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica ad integrazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 199 del D.lgs. 152/2006.

Per il calcolo il conseguimento obiettivi di cui al citato art. 5, comma 4 quater del D.lgs. 36/2006, all'art. 5 bis sono stabilite regole per calcolare i citati obiettivi ovvero:

- a) il peso dei rifiuti urbani prodotti e inviati in discarica e' calcolato in un determinato anno civile;
- b) il peso dei rifiuti derivanti dalle operazioni di trattamento preliminari al riciclaggio o al recupero di altro tipo dei rifiuti urbani, come la selezione, la cernita o il trattamento meccanico biologico, che sono successivamente collocati in discarica, e' incluso nel peso dei rifiuti urbani comunicati come collocati in discarica;
- c) il peso dei rifiuti urbani sottoposti alle operazioni di smaltimento mediante incenerimento (operazione D10 di cui all'Allegato B alla Parte Quarta del decreto legislativo n. 152 del 2006) e il peso dei rifiuti prodotti in operazioni di stabilizzazione della frazione biodegradabile dei rifiuti urbani, destinati a essere successivamente collocati in discarica, sono comunicati come collocati in discarica;
- d) il peso dei rifiuti prodotti nel corso di operazioni di riciclaggio o recupero di altro tipo di rifiuti urbani, che sono successivamente collocati in discarica, non e' incluso nel peso dei rifiuti urbani comunicati come collocati in discarica.”

Con la lettera d) si introduce altresì un nuovo comma 4-ter, al fine di recepire l'articolo 5, par. 5 della Direttiva. Questo prevede che, entro il 2035, la quantità di rifiuti urbani collocati in discarica deve essere ridotta al 10% o a una percentuale inferiore, del totale in peso dei rifiuti urbani prodotti. Le Regioni conformano, anche sotto tale profilo, la propria pianificazione al fine di garantire il raggiungimento di tale obiettivo.

La lettera e) introduce nel D.Lgs. n. 36 il nuovo articolo 5-bis, recante le regole per calcolare il conseguimento degli obiettivi.

Le lettere f) e g) disciplinano i criteri sull'ammissibilità dei rifiuti in discarica, in attuazione della delega posta dall'art. 15, comma 1, lett. a), della legge n. 117 del 2019. Quest'ultima prevede che i decreti legislativi delegati debbano riformare il sistema dei criteri di ammissibilità dei rifiuti nelle discariche, al fine di adeguarli alle disposizioni di cui all'articolo 1, numero 4), della direttiva (UE) 2018/850, le quali pongono, tra l'altro, alcuni obiettivi per la diminuzione della percentuale di rifiuti urbani conferiti in discarica.

La lett. f) modifica la disciplina concernente i rifiuti non ammessi in discarica di cui all'art. 6 del D.lgs n. 36 del 2003. La nuova formulazione proposta aggiorna la classificazione di talune sostanze non ammesse in discarica. Inoltre (in attuazione dell'art. 5, par. 3, lett. f), della direttiva 1999/31/CE, come modificata dalla direttiva in recepimento) e si prevede che non possano essere ammessi in discarica rifiuti derivanti dalla raccolta differenziata, destinati a riutilizzo e riciclaggio, individuati dalla tabella n. 1 dell'allegato 3, introdotto dallo schema di decreto, recante gli elenchi dei rifiuti non ammissibili,

tempestivamente gli atti autorizzativi che consentono lo smaltimento in discarica dei rifiuti non ammessi, in modo tale da garantire che, al più tardi per il giorno 31 dicembre 2029, i medesimi siano adeguati ai sopra citati divieti di smaltimento”.

con l'indicazione dei relativi codici EER. È inoltre proibito lo smaltimento in discarica di rifiuti che presentino determinate caratteristiche chimico-fisiche, individuati dalla tabella n. 2 del medesimo allegato 3. Si segnala che tale tabella reca l'elenco dei rifiuti non ammessi in discarica sulla base della Decisione 2000/532/CE e che l'allegato non ha un corrispettivo nel decreto legislativo n. 36 del 2003.

La lett. g) modifica la disciplina concernente i criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica di cui all'art. 7 del d.lgs n. 36 del 2003. Si ricorda che i rifiuti possono essere collocati in discarica solo dopo trattamento, non applicandosi tale previsione ai casi indicati. La modifica mira quindi a specificare le categorie di rifiuti per i quali non sia richiesto il trattamento prima della collocazione in discarica. A tal fine, la disposizione fa rinvio all'allegato 8 (che non ha un corrispettivo nel decreto legislativo n. 36 del 2003) il quale definisce i criteri tecnici da applicare per stabilire quando il trattamento non sia necessario ai fini del conferimento in discarica per i rifiuti da raccolta differenziata, le modalità e la frequenza della misurazione dell'indice IRDP e delle analisi merceologiche sui rifiuti. Eventuali modifiche all'allegato medesimo non dovranno pregiudicare, specifica il testo proposto, il raggiungimento degli obiettivi posti dalla direttiva in recepimento.

Dopo l'art. 7 del D.lgs 36/2003, il decreto in esame introduce l'articolo 7-bis "Caratterizzazione di base". La normativa vigente è recata dall'articolo 2 del D.M. 27 settembre 2010, di cui si riprendono i contenuti, aggiornando i riferimenti normativi al nuovo Allegato 5 introdotto dallo schema in esame.

In sintesi, si prevede che al fine di determinare l'ammissibilità dei rifiuti in ciascuna categoria di discarica, il produttore dei rifiuti è tenuto ad effettuare la caratterizzazione di base di ciascuna tipologia di rifiuti conferiti in discarica, da svolgere prima del conferimento in discarica ovvero dopo l'ultimo trattamento effettuato. La caratterizzazione di base determina le caratteristiche dei rifiuti attraverso la raccolta di tutte le informazioni necessarie per lo smaltimento finale in condizioni di sicurezza ed è obbligatoria per qualsiasi tipo di rifiuto; si precisa inoltre che deve essere effettuata nel rispetto delle prescrizioni stabilite all'Allegato 5. Tale allegato, introdotto dallo schema in esame, reca le disposizioni relative alle caratterizzazioni di base, indicando i relativi requisiti fondamentali.

Il D.lgs. 121/2020 contiene anche l'articolo 7-ter e reca norme sulla verifica di conformità. La normativa vigente è recata dall'articolo 3 de D.M. 27 settembre 2010 sulla ammissibilità dei rifiuti in discarica, che viene ricalcato aggiornando i riferimenti alle nuove disposizioni, ora trasfuse nel decreto legislativo n. 36 dallo schema in esame, e con il riferimento all'Allegato 6 introdotto dallo schema. nuovi articoli 7-quater, 7-quinquies e 7-sexies riguardano le discariche e l'ammissibilità dei rifiuti per tipologie degli stessi. Si riformulano e aggiornano i criteri di ammissibilità nelle discariche già previsti dall'articolo 5 del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 27 settembre 2010.

Dopo il 7-ter il D.lgs. 121/2020 inserisce nel D.lgs. 36/2003 l'art. 7-quater che interessa i rifiuti inerti, mentre gli articoli 7-quinquies e 7-sexies sono riferiti a rifiuti non pericolosi, rispettivamente in riferimento alle discariche e alle sottocategorie di discariche.

Il nuovo articolo 7-quinquies, che riprende i contenuti dell'articolo 6 del D.M. citato, composto da sette commi, disciplina l'ammissione e lo smaltimento in discarica dei rifiuti non pericolosi, ponendo alcuni limiti e divieti al riguardo, e disciplinando ai comma 1 e 5 anche i rifiuti pericolosi ma stabili e non reattivi.

L'articolo 7-sexies attribuisce alle autorità territorialmente competenti la facoltà di autorizzare, anche per settori confinati, una serie di sottocategorie di discariche per rifiuti non pericolosi. L'articolo, che riprende, con modifiche, la normativa attualmente recata dal D.M. del 2010 al suo articolo 7, è correlato all'Allegato 7 introdotto dallo schema in esame. Tale Allegato 7 è specificamente dedicato alle informazioni relative ai rifiuti da includere nella domanda di autorizzazione per le sottocategorie di discariche di rifiuti non pericolosi.

L'articolo 7-septies reca norme in materia di discariche per rifiuti pericolosi, la cui vigente normativa è recata dall'articolo 8 del citato D.M. del 2010. Rispetto alla normativa vigente, la disposizione non elenca le fattispecie per lo smaltimento in discariche per rifiuti pericolose, bensì si prevede che, fatto salvo quanto previsto all'articolo 16-ter in materia di deroghe, nelle discariche per rifiuti pericolosi sono smaltiti i rifiuti pericolosi che hanno le caratteristiche individuate nella tabella 6-bis dell'Allegato 4, che detta i limiti di accettabilità in discariche per rifiuti pericolosi, e che sottoposti a test di cessione di cui all'Allegato 6 presentano un eluato conforme alle concentrazioni fissate nella tabella 6 dell'Allegato 4 medesimo, rinviando dunque agli allegati introdotti dallo schema in esame. Le analisi di controllo indicate, relative a PCB (policlorobifenili), diossine, furani e inquinanti organici diversi possono essere disposte, con oneri a carico del detentore

dei rifiuti e del gestore della discarica, dall'autorità territorialmente competente qualora la provenienza del rifiuto determini il fondato sospetto di un eventuale superamento dei limiti. Le autorità possono poi autorizzare, all'interno di discariche per rifiuti pericolosi, caso per caso e previa valutazione del rischio, lotti identificati come sottocategorie di discariche per rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 7-sexies introdotto dal medesimo schema, purché sia garantita all'ingresso al sito la separazione dei flussi di rifiuti non pericolosi da quelli pericolosi; tale previsione ricalca sul punto quanto già previsto dal citato D.M. del 2010, aggiornando il riferimento al nuovo art. 7-sexies.

L'articolo 7-octies introdotto D.lgs. in esame reca norme sui criteri di ammissibilità in depositi sotterranei. La disposizione riprende la vigente normativa recata dall'articolo 9 del citato D.M. del 2010, mutando i riferimenti ai relativi punti degli allegati di nuova introduzione.

Si segnalano, infine, rinviando ad un esame puntuale dello D.lgs. 121/200 la lettera m) che modifica l'articolo 12 relativo alle procedure di chiusura della discarica inserendo il rinvio alla lettera f-bis dell'articolo 8.

In particolare prevede che la procedura di chiusura può essere attuata solo dopo aver verificato la conformità della morfologia della discarica e tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 8, comma 1, lettere c) e) e f-bis) che riguarda gli accorgimenti progettuali previsti per la stabilità in base alle norme tecniche vigenti.

La lettera n) modifica l'articolo 13 relativo alla gestione operativa e post-operativa, al fine di attuare le disposizioni di delega previste dall'articolo 15, comma 1, lettera c) della legge 4 ottobre 2019, n. 117. In particolare, inserisce il comma 6-bis relativo alla verifica del mantenimento delle pendenze adeguate per consentire il deflusso superficiale delle acque meteoriche. Il suddetto comma stabilisce inoltre che l'effetto inquinante può definirsi esaurito se a seguito di quattro prelevamenti effettuati nell'arco di un anno solare.

Incenerimento e coincenerimento dei rifiuti

Il D.lgs. 4 marzo 2014, n. 46, che ha abrogato il D.lgs. 133/05 ha introdotto nel corpo del Codice dell'Ambiente il Titolo II-bis "Incenerimento e coincenerimento dei rifiuti" che disciplina:

- a) i valori limite di emissione degli impianti di incenerimento e di coincenerimento dei rifiuti;
- b) i metodi di campionamento, di analisi e di valutazione degli inquinanti derivanti dagli impianti di incenerimento e di coincenerimento dei rifiuti;
- c) i criteri e le norme tecniche generali riguardanti le caratteristiche costruttive e funzionali, nonché le condizioni di esercizio degli impianti di incenerimento e di coincenerimento dei rifiuti, con particolare riferimento all'esigenza di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente contro le emissioni causate dall'incenerimento e dal coincenerimento dei rifiuti

Nel titolo introdotto sono contenute inoltre disposizione per:

- la domanda per il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio degli impianti di incenerimento e coincenerimento;
- le modalità di consegna e ricezione dei rifiuti;
- le condizioni di esercizio degli impianti di incenerimento e coincenerimento;
- le emissioni in atmosfera;
- i metodi di campionamento, analisi e valutazione delle emissioni in atmosfera;
- lo scarico di acque reflue provenienti dalla depurazione degli effluenti gassosi evacuate da un impianto di incenerimento o di coincenerimento;
- il controllo e la sorveglianza delle emissioni nei corpi idrici;
- la gestione dei residui prodotti durante il funzionamento dell'impianto;
- gli obblighi nel caso di condizioni anomale di funzionamento dell'impianto;
- gli obblighi nel caso di incidenti o inconvenienti;
- l'obbligo di consentire in ogni tempo l'accesso all'intero impianto ai soggetti incaricati dei controlli.

Legge 11 novembre 2014, n. 164 . Conversione in legge, con modificazioni del DI 133/2014 (“Sblocca Italia”)

Con l’art. 35 del DI 133/2014 vengono indicate le seguenti 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:

- Individuazione a livello nazionale capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale al fine di garantire la sicurezza nazionale nell’autosufficienza, consentendo di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitando il conferimento di rifiuti in discarica;
- Ricognizione dell’offerta esistente in termini di impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani raccolta in maniera differenziata e individuazione del fabbisogno residuo; realizzazione degli impianti necessari per l’integrale copertura del fabbisogno residuo così determinato;
- autorizzazione all’esercizio a saturazione del carico termico, per gli impianti di recupero energetico da rifiuti sia esistenti sia da realizzare, come previsto dall’articolo 237-sexies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, qualora sia stata valutata positivamente la compatibilità ambientale dell’impianto in tale assetto operativo, incluso il rispetto delle disposizioni sullo stato della qualità dell’aria di cui al decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155;
- gli impianti di nuova realizzazione devono essere realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico “R1” di cui all’allegato C alla parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni.

Se si verificano queste ultime due condizioni e viene quindi effettuato un adeguamento autorizzativo, ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, non sussistono vincoli di bacino al trattamento dei rifiuti urbani in impianti di recupero energetico; nei suddetti impianti deve comunque essere assicurata priorità di accesso ai rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale fino al soddisfacimento del relativo fabbisogno e, solo per la disponibilità residua autorizzata, al trattamento di rifiuti urbani prodotti in altre Regioni.

In questi impianti di recupero energetico sono altresì ammessi, in via complementare, rifiuti speciali pericolosi a solo rischio infettivo nel pieno rispetto del principio di prossimità sancito dall’articolo 182-bis, comma 1, lettera b) del D.lgs. 152/200 e delle norme generali che disciplinano la materia.

Nel caso in cui impianti di recupero energetico di rifiuti urbani localizzati in una Regione siano smaltiti rifiuti urbani prodotto in altre Regioni, i gestori degli impianti sono tenuti a versare alla Regione un contributo, determinato dalla medesima, nella misura massima di 20 euro per ogni tonnellata di rifiuto urbano indifferenziato di provenienza extraregionale. Il contributo, incassato e versato della produzione dei rifiuti, all’incentivazione della raccolta differenziata, a interventi di bonifica ambientale e al contenimento delle tariffe di gestione di rifiuti urbani.

[Il D.M.26 maggio 2016 le Linee guida relative al calcolo della percentuale di raccolta differenziata](#)

Va senz’altro citato il D.M. 26 maggio 2016, sono state emanate le “Linee guida relative al calcolo della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani e assimilati” che forniscono indirizzi e criteri per il calcolo della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e assimilati raggiunta in ciascun comune, al fine di uniformare sull’intero territorio nazionale il metodo di calcolo della stessa.

Ai fini del calcolo della percentuale di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti prodotti, devono essere considerati i quantitativi di rifiuti che rispondono ai seguenti requisiti:

- Essere classificati come rifiuti urbani;
- Essere classificati come rifiuti assimilati agli urbani;
- Essere raccolti in modo separato rispetto agli altri rifiuti urbani e raggruppati in frazioni per essere avviati prioritariamente a recupero di materia.

In particolare ai fini del calcolo dell'ammontare di rifiuti raccolti in modo differenziato, vengono indicate nel dettaglio le frazioni da prendere in considerazione, quali rifiuti sono da considerarsi indifferenziati e quali "frazioni neutre". In particolare, tra i rifiuti raccolti in modo differenziato vanno considerate le seguenti frazioni:

- vetro, carta, plastica, legno, metalli: i quantitativi di rifiuti di imballaggio o di altre tipologie di rifiuti, anche ingombranti, costituiti da tali materiali raccolti separatamente ed avviati alla preparazione per il riutilizzo, al riciclaggio o prioritariamente al recupero di materia;
- multimateriale (o combinata): i quantitativi di rifiuti derivanti dalla raccolta congiunta di più frazioni merceologiche in un unico contenitore;
- ingombranti misti a recupero: ingombranti raccolti separatamente dai rifiuti indifferenziati ed inviati a impianti di trattamento finalizzati al recupero. Nei casi in cui non sia disponibile il dato relativo alle quantità destinate a operazioni di riciclaggio/recupero, l'intero flusso deve essere escluso dal computo della raccolta differenziata;
- frazione organica: costituita dalla frazione umida e dalla frazione verde proveniente dalla manutenzione di giardini e parchi;
- rifiuti da raccolta selettiva: frazioni omogenee di rifiuti raccolti in modo separato al fine di garantire una corretta e separata gestione delle stesse rispetto al rifiuto indifferenziato. Si tratta di particolari tipologie di rifiuti pericolosi e non, di provenienza domestica, ad esempio farmaci, contenitori T/FC, vernici, inchiostri ed adesivi che, anche qualora destinati allo smaltimento, vengono raccolti separatamente al fine di garantire una chiara riduzione di pericolosità dei rifiuti urbani e di facilitarne un trattamento specifico;
- rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE): sono compresi tutti i rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche di cui all'art. 4, comma 1 lettera l) del decreto legislativo 14 marzo 2014, n. 49, avviati a trattamento adeguato;
- rifiuti di origine tessile: manufatti tessili di vario tipo (ad esempio abiti, coperte, scarpe, tovaglie, asciugamani, etc.) e gli imballaggi tessili;
- rifiuti da spazzamento stradale a recupero: rifiuti da spazzamento raccolti separatamente dai rifiuti indifferenziati ed inviati a impianti di trattamento finalizzati al recupero. Nei casi in cui non sia disponibile il dato relativo alle quantità destinate a operazioni di riciclaggio/recupero, l'intero flusso deve essere escluso dal computo della raccolta differenziata;
- altre tipologie di rifiuti: tipologie di rifiuti raccolti separatamente, come indicate al punto 4.2 dell'Allegato 1 del decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 8 aprile 2008 «Disciplina dei centri di raccolta dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato, come previsto dall'art. 183, comma 1, lettera mm) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche» che specifica le tipologie di rifiuti che possono essere conferite al centro di raccolta comunale. Relativamente ai quantitativi massimi pro-capite conferibili si rinvia a quanto disciplinato dai singoli regolamenti comunali.

In merito al compostaggio domestico o di comunità si specifica che solo i Comuni che hanno, con proprio atto, disciplinato tale attività potranno inserire la quota relativa al compostaggio nella raccolta differenziata, poiché né è garantita la tracciabilità e il controllo.

Nel caso di compostaggio domestico, il quantitativo in peso da computare dal singolo comune, è dato dal risultato della seguente formula:

$$PC = SV_{ci} * ps * 4$$

dove

PC = peso del compostaggio (Kg);

ps = peso specifico della frazione organica pari a 500 Kg/m³;

SV_{ci} = volume totale delle compostiere assegnate dal comune (m³);

4= numero massimo di svuotamenti annui, considerando che il tempo di maturazione minimo del compost è non inferiore a 90 giorni.

Inoltre nel computo dell'ammontare di rifiuti raccolti in modo differenziato si considerano rifiuti da spazzamento raccolti separatamente ed inviati ad impianti di trattamento finalizzati al recupero.

La percentuale di raccolta differenziata (RD) è calcolata come rapporto tra quantitativi di rifiuti raccolti e quantitativi totali di RU prodotti.

Inoltre nel computo dell'ammontare di rifiuti raccolti in modo differenziato si considerano rifiuti da spazzamento raccolti separatamente ed inviati ad impianti di trattamento finalizzati al recupero.

La percentuale di raccolta differenziata (RD) è calcolata come rapporto tra quantitativi di rifiuti raccolti e quantitativi totali di RU prodotti.

$$RD(\%) = \frac{\sum_i RD_i}{\sum_i RD_i + RU_{ind}} \times 100$$

dove:

- $\sum_i RD_i$: sommatoria dei quantitativi delle diverse frazioni che compongono la raccolta differenziata ivi incluse, se conteggiante e rendicontate, le quote destinate al compostaggio domestico, di prossimità e di comunità.

Il D.M. 22/2013 Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuti di determinate tipologie di combustibili solidi secondari CSS

Tenuto conto della possibilità di utilizzo di CSS in impianti industriali non può non essere citata tra i riferimenti normativi il D.M. 22/2013 che stabilisce, in applicazione dell'art. 184 ter del D.lgs. 152/2006 i criteri specifici da rispettare affinché determinate tipologie di combustibile solido secondario (CSS), cessi di essere qualificato come rifiuto.

'art. 183, comma 1 lett. cc) del D.lgs. 152/2006 definisce combustibile solido secondario o CSS "il combustibile solido prodotto da rifiuti che rispetta le caratteristiche di classificazione e di specificazione individuate dalle norme tecniche UNI CEN/TS 15359 e successive modifiche ed integrazioni; fatta salva l'applicazione dell'articolo 184-ter, il combustibile solido secondario, e' classificato come rifiuto speciale".

La cessazione della qualifica di rifiuto avviene con l'emissione della dichiarazione di conformità secondo il modello allegato al regolamento. Il venir meno della conformità obbliga invece a trattare e gestire il CSS come rifiuto (art. 4 del D.M. 22/2013). Il CSS combustibile si può utilizzare, in parziale sostituzione di combustibili fossili, in cementifici a ciclo completo con capacità produttiva maggiore di 500 t/g di clinker, e comunque soggetti alla Autorizzazione Integrata Ambientale, e certificati UNI EN ISO 14001 o EMAS, nonché in centrali termoelettriche, ed esclusivamente per produrre energia termica o elettrica. Il regolamento definisce poi le tipologie di rifiuti speciali non pericolosi (allegato 2) che non si possono utilizzare per produrre CSS_Combustibile. L'avvio dei rifiuti alla produzione del CSS_Combustibile deve avvenire nel rispetto dell'articolo 179 del D.lgs. 152/2006.

Si segnala infine la circolare ministeriale del 27.03.2018 n. 4843 del Ministero dell'Ambiente con la quale sono stati forniti chiarimenti interpretativi sul Dm 14 febbraio 2013, n. 22 in relazione alla cessazione della qualifica di rifiuto del cosiddetto "Car fluff" (Cer 191004), cioè la frazione leggera che deriva dalla frantumazione delle autovetture al fine di un successivo utilizzo come Ccs-combustibile nei cementifici.

Con la circolare in parola il Ministero evidenzia che il car fluff è ammissibile alla produzione del Ccs-combustibile in quanto rifiuto speciale non pericoloso non incluso nell'allegato 2, punto 4 del Dm 14 febbraio 2013, n. 22. Le Pubbliche Amministrazioni competenti a rilasciare le autorizzazioni per la produzione dell'utilizzo del Ccs-combustibile nei cementifici dovranno quindi fare riferimento al Dm 22/2013 che disciplina nello specifico solo il Ccs-combustibile nelle sue 18 classi, di cui all'articolo 8 comma 1, lettera b) del decreto stesso e relative combinazioni, come elencate nella Tabella 1 dell'allegato 1 del decreto.

Tariffa Puntuale

Infine non può citarsi il D.M. 20 aprile 2017 recante i «Criteri per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio, finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti

assimilati.» I cardini fondamentali della norma chiariscono che:

-le potestà regolamentare e di tariffazione restano saldamente in mano al singolo Comune (Art.li 6, 8, 10 del DM), come del resto previsto dalla Norma che istituisce la "tariffa Puntuale

-la "misurazione" dei rifiuti conferiti ha influenza solo sulla parte destinata a coprire i "costi variabili" della Tariffa, fermi i criteri di determinazione per la parte destinata a coprire i "costi fissi" già previsti dal DPR 158/1999.

La disciplina citata va, inoltre, coordinata con le seguenti delibere pubblicate da ARERA il 31 ottobre 2019:

- delibera 443/2019/R/rif "Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021", che approva il "Metodo Tariffario per il servizio integrato di gestione dei Rifiuti" (MTR); tale provvedimento relativamente al riconoscimento dei costi cosiddetti "efficienti" è finalizzato, da un lato, a garantire veridicità, chiarezza, completezza e congruità delle informazioni e, dall'altro, coerenza tra corrispettivi applicati agli utenti e i costi "efficienti". Questi obiettivi costituiscono un'evoluzione rispetto ai contenuti e al contesto applicativo del dpr 158/1999, in quanto tendono ad assicurare nel tempo una diversa composizione dei costi del servizio rifiuti e, almeno nelle intenzioni, il contenimento della loro dinamica; - delibera 444/2019/R/rif "Disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati", che approva il "Testo Integrato in tema di Trasparenza nel servizio di gestione dei Rifiuti" (TITR). Con tale deliberazione l'Autorità, di fatto, ha concretamente avviato la definizione di elementi concernenti la qualità minima del servizio e le modalità per una sua puntuale comunicazione agli utenti. L'introduzione della tariffa puntuale costituisce un obiettivo prioritario da attuare anche attraverso introduzione di meccanismi volti ad incentivarne il ricorso da parte delle amministrazioni comunali

2.2. Il Quadro Regolatorio Nazionale

La regolazione del ciclo di gestione dei rifiuti urbani è stata avviata a partire dall'entrata in vigore della delibera ARERA n. 443 del 31 ottobre 2019. Nel contesto più ampio della regolazione sui rifiuti, l'Autorità Nazionale ha determinato modifiche, ponendo al centro del sistema i cittadini (in quanto utenti del servizio/consumatori da tutelare e rendere sempre più consapevoli); allo stesso tempo l'ARERA ha fortemente orientato la propria attività regolatoria verso il superamento della frammentazione gestionale delle aziende e dato un impulso al pieno funzionamento degli Enti d'ambito e alle gestioni associate dei Comuni, in un'ottica di maggiore efficienza organizzativa ed economica (cit. IFEL). Le competenze dell'ARERA in materia di regolazione del metodo tariffario per il riconoscimento dei corrispettivi del servizio rifiuti attraverso la determinazione dei costi efficienti sono state peraltro confermate da tre sentenze del TAR Lombardia (Sentenze TAR Lombardia 01247/202, 01248/2020 e 01249/2020). A seguire si riporta un excursus del metodo "ordinario" con riferimento alla sola parte generale della Deliberazione ARERA 443/2019/R/rif e smi.

L'articolo 1 della delibera ARERA 31 ottobre 2019 n. 443/2019/R/rif prevede (al comma 1.2) che il perimetro gestionale assoggettato al metodo tariffario rifiuti (MTR) allegato alla delibera includa, relativamente alla gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti simili, i seguenti servizi:

- lo spazzamento e il lavaggio delle strade;
- la raccolta e il trasporto dei rifiuti;
- il trattamento, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti;
- la gestione delle tariffe e il rapporto con gli utenti.

Sono altresì inclusi nel perimetro dei costi riconosciuti, quelli derivanti dalla raccolta dei rifiuti abbandonati su strade o aree pubbliche, su strade private soggette ad uso pubblico, su arenili e rive fluviali e lacuali, nonché aree cimiteriali (articolo 7 del MTR allegato alla delibera n. 443).

L'Autorità definisce invece come esterne al ciclo integrato dei rifiuti urbani tutte quelle attività che non possano essere incluse nel perimetro sottoposto a regolazione, anche qualora siano state incluse nella concessione di affidamento del servizio di gestione integrata del ciclo dei rifiuti, ai sensi della normativa vigente. A titolo esemplificativo ma non esaustivo, fra le attività esterne sono comprese in particolare:

- raccolta, trasporto e smaltimento amianto da utenze domestiche. Ai fini della determinazione dei corrispettivi, tuttavia, la micro raccolta dell'amianto da utenze domestiche è da considerarsi ricompresa tra le attività di gestione dei RU laddove essa fosse stata già inclusa nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani alla data di pubblicazione del provvedimento (31 ottobre 2019);
- derattizzazione;
- disinfestazione zanzare;
- spazzamento e sgombero della neve;
- cancellazione scritte vandaliche;
- defissione di manifesti abusivi;
- gestione dei servizi igienici pubblici;
- gestione del verde pubblico;
- manutenzione delle fontane.

Quanto ai soggetti interessati, ARERA ha fornito un chiarimento, tramite le FAQ pubblicate sul proprio portale web, precisando che «I soggetti tenuti a predisporre il piano economico finanziario (di seguito: PEF) sono il gestore o i gestori del servizio integrato di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, ivi inclusi i Comuni che gestiscono il servizio in economia. Qualora un servizio o una porzione dello stesso sia affidato ad uno o più gestori (ossia siano operativi più gestori nell'ambito del servizio integrato di gestione dei rifiuti), gli obblighi regolatori ricadono su tutti i gestori. Spetta all'Ente territorialmente competente verificare che tali soggetti siano identificabili come gestori del servizio, ovvero come soggetti effettivamente responsabili della gestione o, piuttosto, come meri prestatori d'opera».

Viene quindi individuata una nuova figura, il "prestatore d'opera" (per la cui definizione si rimanda). Nelle FAQ l'Autorità chiarisce che «ferme restando le disposizioni contrattuali che regolano i rapporti fra Enti territorialmente competenti e meri prestatori d'opera, questi ultimi non sono tenuti a predisporre il PEF ai sensi del metodo tariffario rifiuti (di seguito: MTR).

Elementi sono contenuti nella delibera 3 marzo 2020, n. 57/2020/R/rif, dove testualmente al paragrafo 1.5 è riportato: «Non sono soggetti all'obbligo di predisporre il citato piano i meri prestatori d'opera, ossia i soggetti che, secondo la normativa di settore, sono stabilmente esclusi dall'obbligo di predisporre una parte di piano economico finanziario. L'Ente territorialmente competente, nell'ambito delle procedure di acquisizione delle informazioni, verifica che i soggetti precedentemente tenuti a collaborare alla redazione del piano economico finanziario non siano considerati, a parità di attività svolte, meri prestatori d'opera». Quindi per chi opera in continuità, un "gestore" che in precedenza non aveva mai inviato il PEF non dovrà predisporre il PEF MTR.

La regolazione ARERA richiamata individua anche alcuni casi particolari:

- Caso di più gestori operativi nell'ambito del servizio integrato di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e simili, ovvero dei singoli servizi che lo compongono, secondo quanto stabilito dalla normativa di settore: «L'Ente territorialmente competente acquisisce, da ciascun soggetto affidatario, inclusi i comuni che gestiscono in economia, la parte di piano economico finanziario di competenza, nonché i dati e gli atti di pertinenza, al fine di ricomporre il piano economico finanziario da trasmettere all'Autorità ai sensi del comma 6.4 della deliberazione 443/2019/R/rif»(20).
- Caso dei prestatori d'opera: «Non sono soggetti all'obbligo di predisporre il citato piano i meri prestatori d'opera, ossia i soggetti che, secondo la normativa di settore, sono stabilmente esclusi dall'obbligo di predisporre una parte di piano economico finanziario. L'Ente territorialmente competente, nell'ambito delle procedure di

acquisizione delle informazioni, verifica che i soggetti precedentemente tenuti a collaborare alla redazione del piano economico finanziario non siano considerati, a parità di attività svolte, meri prestatori d'opera»

Quanto al processo di approvazione del costo complessivo del servizio rifiuti urbani è invece delineato dall'art. 6 della delibera n. 443/2019. Gli attori di tale procedimento sono tre:

1) Il gestore del servizio: ha il compito di predisporre il PEF secondo quanto previsto dal MTR; deve quindi provvedere a rettificare le voci di costo, riclassificarle e allocarle secondo la metodologia stabilita dal MTR, nonché a corredare il Piano con una dichiarazione attestante la sua veridicità e una relazione che illustri il raccordo tra i dati riportati e i valori contabili (del. ARERA 443/2019, artt. 6.1 e 6.2).

2) L'Ente territorialmente competente (ETC): ha il compito di consolidare i PEF "grezzi" di ciascun gestore, di creare un PEF finale e di validarlo, verificando completezza, coerenza e congruità dei contenuti; per la validazione può avvalersi anche di un soggetto "dotato di adeguati profili di terzietà rispetto al gestore" (art. 6.3). L'ETC, inoltre «assume le pertinenti determinazioni e provvede a trasmettere all'Autorità la predisposizione del piano e i corrispettivi del servizio» (art. 6.4). Correlando quest'ultima espressione - non proprio lineare - con la clausola di salvaguardia costituita dall'art. 6.6, emerge con assoluta chiarezza il fatto che le "pertinenti determinazioni" dell'ETC corrispondono alla necessaria e usuale "approvazione" del PEF in sede locale, elemento imprescindibile e propedeutico alla determinazione delle tariffe applicabili. Si ricorda di nuovo che l'ETC è l'Ente di governo d'ambito (EGATO), se identificato dalla (non uniforme) normativa regionale e se operativo, mentre coincide con il Comune in tutti i contesti nei quali gli EGATO non sono stati definiti o non sono ancora operativi (cioè non svolge nessuna delle funzioni attribuite all'Ente Territorialmente Competente).

3) L'ARERA: verifica la coerenza regolatoria della documentazione e dei dati ricevuti, riservandosi la facoltà di richiedere ulteriori informazioni; in caso di esito positivo procede con l'approvazione finale dei corrispettivi (comma 6.5).

In ultimo, si ricorda che il gestore è inteso come il soggetto economico che ha in carico lo svolgimento dell'intero servizio rifiuti, o come l'insieme dei diversi soggetti che erogano singole parti del servizio, ivi inclusi i Comuni in caso di gestione in economia.

3. Verifica della corrispondenza al quadro di regolazione stabilito dall'Autorità Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA)

Circa la verifica di corrispondenza o meno, dell'offerta tecnico-economica, alla regolazione ARERA pro-tempo vigente, si ritiene di dover dedicare un focus specifico. Si è proceduto, pertanto, con analisi condotte sia sulla documentazione messa a disposizione che in base ad autonome analisi (cfr. Allegato 1) ad effettuare la verifica in commento. Per le risultanze si rimanda all'articolazione espressa nell'allegato riportante le analisi condotte.

4. Rispetto dei Criteri Ambientali Minimi (CAM)

La norma di riferimento in materia di CAM è l'art. 34 del d.lgs. 50/2016 (cd. Codice dei Contratti Pubblici), nella quale si stabilisce che "le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi... attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi adottati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare [...] I criteri ambientali minimi definiti..., in particolare i criteri premianti, sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'articolo 95, comma 6". Sempre l'art. 34 aggiunge poi che l'obbligo di attuazione dei CAM "si applica per gli affidamenti di qualunque importo, relativamente alle categorie di forniture e di affidamenti di servizi e lavori oggetto dei criteri ambientali minimi adottati nell'ambito del citato Piano d'azione".

Il Codice dei Contratti Pubblici prevede dunque l'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire i CAM solo nella documentazione progettuale e di gara, obbligo che si estende a tutti gli appalti, indipendentemente dal loro importo, ma pur sempre riferito ai soli appalti e non agli affidamenti in house providing. Tuttavia, nell'offerta tecnica ed economica la Società SIA srl si impegna ad adempiere ad una serie di CAM. A tale scopo si evidenzia, quindi, l'opportunità di inserire nel contratto di servizio (non nella nostra disponibilità) l'impegno del Gestore (SIA sr. Nb.) a rispettare le specifiche tecniche e le clausole contrattuali contenute nei Criteri Ambientali Minimi (CAM) adottati con decreto del Ministro dell'Ambiente con riferimento al servizio di gestione rifiuti urbani.

5. Analisi dei flussi dei rifiuti urbani nei comuni interessati dall'offerta rispetto ai target di legge

Si rimanda alle valutazioni operate dal Consorzio CISA in conformità alle previsioni del Piano d'Ambito.

6. Valutazione della proposta di promozione dell'auto compostaggio

Allo stato informativo attuale (assenza di informazioni in merito all'istituzione dell'Albo compostatori, ai fini dell'ottenimento delle agevolazioni tariffarie previste dall'art. 208 comma 19 bis del D.lgs. 152/06 e s.m.i., contratto di servizio, etc.) non è possibile esprimere valutazioni in merito alla modifica di costo presumibile in seguito al rafforzamento di politiche volte all'incentivazione dell'autocompostaggio. In assenza di un quadro informativo chiaro e completo, si suggerisce di prevedere contrattualmente un meccanismo che tenga conto della riduzione della quantità del servizio erogato legata alla diffusione probabile ma non certa dell'autocompostaggio. Sul punto si evidenzia che l'obbligatoria adozione delle metodologie MTR nella predisposizione del PEF comunale, di fatto superano tale problematicità essendo i costi efficienti rilevati a consuntivo sulla base di fonti contabili certe.

7. Valutazione della qualità del servizio proposto dalla società in house providing

Ai sensi dell' Art. 3-bis, comma 1-bis del DL 138/2011, gli enti di governo degli ambiti/bacini "devono effettuare la relazione prescritta dall'articolo 34, comma 20, del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179... Nella menzionata relazione, gli enti di governo danno conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e ne motivano le ragioni con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio".

Nel caso di scelta della forma di gestione in house, la Relazione deve dar conto anche dell'onere procedimentale imposto dall'art. 192 comma 2 del Dlgs 50/2016, secondo il quale gli Enti affidanti "effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche."

Per la Definizione di qualità si rimanda al DCO ARERA 72/2021/R/rif, nel quale l'Autorità con riferimento ai profili di qualità che attengono alle prestazioni rese dal gestore generalmente su richiesta dell'utente e che possono essere ricompresi nella definizione di "qualità contrattuale", ricorda che rientrano ad esempio le modalità per la gestione dei reclami, delle richieste di rettifica della fatturazione e delle risposte alle richieste di informazioni - in analogia con quanto disposto per gli altri settori regolati, nonostante nel settore dei rifiuti urbani non sia previsto un contratto tra gestore e utente e gli obblighi in materia di qualità siano disciplinati nel contratto di servizio stipulato tra l'Ente Territorialmente Competente e il gestore; nella definizione di "qualità tecnica" inerenti in particolar: la continuità nell'erogazione del servizio agli utenti, attraverso la definizione di misure volte a contenere e disciplinare le interruzioni del servizio; la regolarità nell'erogazione del servizio,

mediante la previsione di misure atte a garantire il rispetto della programmazione (frequenza) dei servizi medesimi effettuata dai soggetti competenti; la sicurezza, attraverso la definizione di misure che dovranno essere eseguite dai gestori sia a livello preventivo sia a livello correttivo - cioè quando il disservizio o l'incidente è già avvenuto - volte a limitare e gestire gli effetti dei disservizi o di situazioni di pericolo o disagio per l'ambiente, le persone o le cose.

Più precisamente, in relazione ai profili di qualità, contrattuale e tecnica, l'Autorità Nazionale sta valutando l'introduzione di:

- a) un set di obblighi di servizio, valido per tutte le gestioni, al fine di garantire prestazioni minime omogenee sull'intero territorio nazionale;
- b) indicatori e relativi standard generali di qualità differenziati sulla base del livello di partenza delle gestioni, allo scopo di assicurare un livello qualitativo minimo delle prestazioni, di cui alla precedente lettera, valutando altresì eventuali forme di gradualità nell'implementazione per consentirne l'applicazione da parte di tutti i soggetti obbligati;
- c) obblighi di registrazione dei dati relativi alle performance effettivamente conseguite dal gestore, riguardo in particolare agli indicatori di cui alla precedente lettera b);
- d) obblighi di comunicazione all'Autorità dei dati registrati, al fine di consentire il monitoraggio delle prestazioni rese dai gestori e, più in generale, la verifica della compliance regolatoria;
- e) meccanismi incentivanti in grado di incoraggiare percorsi di miglioramento delle performance conseguite da gestori, offrendo agli utenti livelli prestazionali dei servizi migliorativi rispetto a quanto stabilito dalla regolazione in materia.

Per le valutazioni della qualità o elementi qualitativi del servizio offerto, si rende necessario anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza e di qualità del servizio, assumere ad analisi la Carta della qualità ed almeno il set di indicatori come richiesto ai Gestori nella ricognizione ARERA, cioè indicatori con riferimento: la gestione dei reclami e delle richieste scritte di informazioni, la gestione dei punti di contatto con l'utente, il ritiro dei rifiuti ingombranti, la segnalazione dei disservizi, la riscossione, e la rettifica delle somme richieste. Con riferimento alla continuità e alla sicurezza del servizio, indicatori quali: numero e durata delle interruzioni programmate e non, alla gestione dei servizi di raccolta e spazzamento non effettuati puntualmente, nonché alle prestazioni del servizio di Pronto Intervento. Inoltre, stante ad oggi la carenza informativa sulle procedure di approvazione del PEF MTR, non risultano neanche disponibili le valutazioni in merito ai parametri gamma di cui agli art. ex 16.5 e 16.6 del MTR, ove si richiede nella definizione dei parametri di gradualità valutazioni del rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata da raggiungere, valutazioni in merito all'efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e il riciclo e valutazioni sulla base delle risultanze di indagini di soddisfazione degli utenti del servizio, svolte in modo indipendente, o con riferimento al grado di rispetto della Carta dei servizi. Ad oggi tali elementi non disponibili, si rimanda pertanto alle valutazioni da svolgere a cura dell'ETC ai sensi della regolazione ARERA pro-tempo vigente, ricordando l'opportunità già da ora di inserire nel contratto di servizio il recepimento automatico della regolazione delle qualità ARERA in corso di emanazione e valevole per tutti i Gestori (nb. etero integrativa).

8. Caratteristiche del servizio proposto dalla Società SIA S.r.l.

Per la descrizione del servizio proposto dalla Società SIA Srl si rimanda all'offerta tecnica.

9. Valutazione di congruità del servizio proposto

9.1. Verifica della conformità del servizio, rispetto alle prescrizioni normative e programmatiche

Nell'offerta tecnica dei servizi si evidenzia che il servizio proposto si pone l'obiettivo di raggiungere:

- obiettivi di raccolta differenziata e di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio previsti dalla Direttiva 2018/851/UE, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, e dalla relativa norma nazionale di recepimento.

- obiettivi stabiliti dalla Legge Regionale 1/2018 così come modificata dalla Legge Regionale 4/2021 nonché degli obiettivi che saranno individuati dal Consorzio di Area Vasta nel proprio Piano d'Ambito ex art. 7 della L.R. 1/18 o, comunque, dall'Ente al quale saranno assegnate le funzioni di governance.

Resta intesa che la gestione del servizio dovrà uniformarsi alle previsioni ARERA, titolare delle funzioni di predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti (ai sensi dell'art. 1 comma 527 della L. 205/17), verifica della corretta redazione dei piani di ambito direttamente incidenti sull'organizzazione del servizio e garanzia dell'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea, funzioni attribuite all'Autorità con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 481/95.

Pertanto, il progetto proposto è in linea con le disposizioni in termini di risultati attesi della raccolta dei rifiuti urbani, mentre contrattualmente dovrà essere allineato alle disposizioni ARERA in tema corrispettivi tariffari, trasparenza e qualità del servizio.

9.2. Verifica della congruità dei parametri di progetto, operativi ed economici:

9.2.1. Analisi dei criteri di dimensionamento del servizio

I parametri di progetto sono già stati valutati congrui, alle aspettative di servizio ed ai richiesti livelli qualitativi, dall'Ente affidante nella fase di collaborazione istituzionale per la predisposizione dell'offerta tecnico economica sottoposta a valutazione di congruità e convenienza economica. Sulla base degli elementi a supporto e degli elementi utilizzati nella formulazione dell'offerta, non siamo venuti a conoscenza di fatti tali da farci ritenere che, alla data odierna, le suddette ipotesi non forniscano una base ragionevole per l'erogazione del servizio come richiesto dall'Ente affidante.

9.2.2. Analisi dei parametri economici

Ai fini dell'affidamento del servizio in questione già lo schema tipo di relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta (ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21), prevedeva, nella sezione D, l'illustrazione della "motivazione economica-finanziaria della scelta", richiamando, in particolare, la valutazione dell'efficienza e dell'economicità attraverso la proiezione per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi, dei ricavi, degli investimenti e delle relative fonti di finanziamento, nonché dell'assetto economico-patrimoniale e della dimensione di equity e debito.

In continuità di principio l'art. 192 del D.lgs. n. 50/2016 al comma 2 stabilisce che "i fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la **valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house**, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche."

In ottemperanza a tali previsioni normative e in conformità al nostro mandato abbiamo svolto le valutazioni sulla congruità dell'offerta come valutazioni dell'economicità dell'affidamento, per il tramite:

1. l'analisi preventiva della società richiedente l'affidamento, effettuata tramite il calcolo dei principali indicatori di redditività, produttività, analisi patrimoniale e finanziaria degli ultimi bilanci approvati; ciò allo scopo di verificare i profili di redditività, produttività, solidità e liquidità dell'azienda nel suo complesso;
2. l'analisi del piano economico finanziario della società presentato (in attesa di asseverazione); ciò al fine di verificare, per l'intera durata dell'affidamento, la sostenibilità economica, patrimoniale e finanziaria, nonché la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa;

3. la comparazione tra l'ammontare del Piano Economico Finanziario presentato e l'ammontare dei piani economici finanziari, benchmark, di gestori concessionari della gestione del servizio in situazioni comparabili. Tale analisi, come detto, deve essere condotta avendo a riferimento i Piani Economici Finanziari maggiormente paragonabili con quello proposto in relazione alla modalità di svolgimento del servizio, alla percentuale di raccolta differenziata ed al tipo di territorio servito.

1. Analisi preventiva della Società

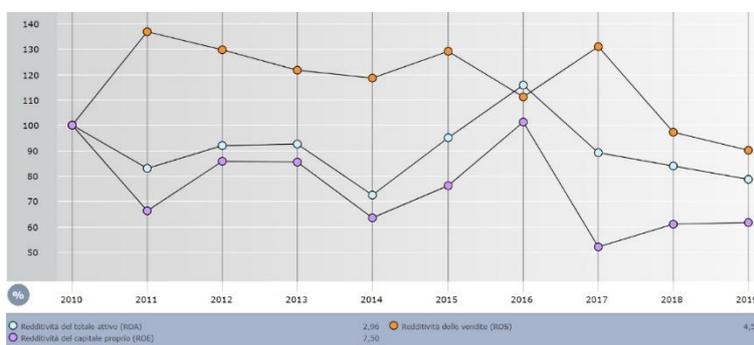
È stata realizzata un'analisi di bilancio e della documentazione approvata da SIA Srl negli ultimi esercizi disponibili cui risultati di seguito si esplicitano. Lo scopo dell'analisi è stato verificare, in via preliminare all'affidamento del servizio, i profili di redditività, produttività, solidità e liquidità dell'azienda per una valutazione complessiva della società che sarà titolare dell'affidamento. La valutazione si è basata sui dati storici, comprensivi non solo del ramo d'azienda oggetto del presente affidamento, ma di tutta l'azienda nel suo complesso. Appare necessario, pertanto, valutare, ai fini della concessione di un affidamento pluriennale, sia i profili di economicità ed equilibrio finanziario e patrimoniale complessivo della Società che risulterà affidataria.

PRINCIPALI DATI ECONOMICI E FINANZIARI						DATI OPERATIVI					
	2015	2016	2017	2018	2019		2015	2016	2017	2018	2019
Ricavi della gestione caratteristica	7.280	10.483	5.615	6.851	7.308						
Altri ricavi e proventi	83	74	52	98	72	rifiuti smaltiti - tonnellate presso impianto di Grosso	77.913	102.979	37.527	42.404	40.050
Costi operativi	(4.927)	(5.820)	(4.667)	(5.664)	(6.013)						
Margine Operativo Lordo	2.436	4.737	1.000	1.285	1.367	produzione energia elettrica e biogas (MWh)	4.037	4.516	6.905	7.677	7.444
Ammortamenti accantonamenti e svalutazioni	(2.006)	(4.206)	(664)	(979)	(1.066)						
Utile operativo	430	532	336	305	301	numero abitanti serviti	99.117	98.723	98.501	98.202	97.859
Proventi (Oneri) finanziari netti	(195)	(169)	(145)	(83)	(64)	tri servizi per conto Consorzio CISA					
Imposte			(77)	(84)	(89)						
Utile netto	147	212	113	139	148						
Capitale investito netto	5.866	4.823	3.456	2.465	2.209						
Patrimonio netto	2.571	2.783	2.896	3.035	3.183						
Indebitamento finanziario netto	3.266	2.040	560	(570)	(974)						

Si tenga conto che SIA, oltre a svolgere i servizi ambientali per i Comuni Soci, in ottemperanza al Contratto di Servizio siglato con ATO-R svolge i servizi relativi alla gestione e post gestione dell'impianto di discarica di Grosso, ricevendo i conferimenti di rifiuti non pericolosi come da previsione del Piano d'Ambito. L'analisi di redditività è stata svolta calcolando i seguenti indici e modalità di determinazione:

- ROE (Return on Equity) = Reddito netto / Capitale netto;
- ROA (Return on Assets) = Reddito operativo / Totale attivo;
- ROS (Return on Sales) = Reddito operativo / Ricavi di vendita.

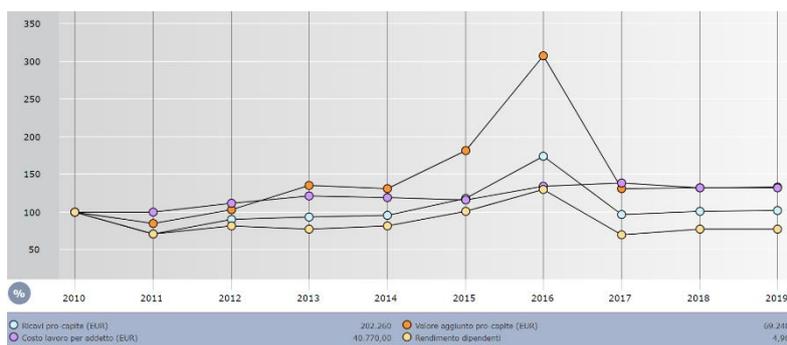
La redditività dell'azienda non presenta profili di particolare criticità. Nel grafico una rappresentazione grafica.



Indici di produttività. Gli indici di produttività di cui verrà presentata qui l'analisi sono i seguenti:

- Ricavi pro-capite (Fatturato / n. dipendenti);
- Valore aggiunto pro-capite (Valore aggiunto / n. dipendenti);
- Costo lavoro per addetto;
- Rendimento dipendenti (Fatturato / costo del lavoro).

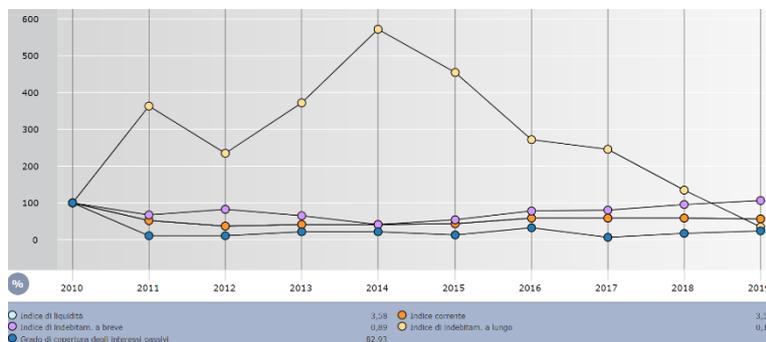
L'analisi degli indici di produttività presenta un quadro valutabile complessivamente in maniera positiva. Nel grafico una rappresentazione grafica.



Indici di liquidità e indebitamento. Gli indici di liquidità e indebitamento esprimono la capacità potenziale dell'impresa di far fronte ai propri impegni finanziari. Gli indici di cui verrà presentata l'analisi sono i seguenti:

- Capitale circolante netto (attivo corrente – debiti a breve termine);
- Indice di liquidità ((liquidità + crediti a breve) / debiti a breve);
- Indice corrente ((liquidità + crediti a breve + rimanenze) / debiti a breve);
- Indice di indebitamento (Debiti/Patrimonio Netto);
- Grado copertura interessi passivi (Ebitda/Oneri finanziari).

La situazione descritta dagli indici di liquidità non evidenzia elementi di criticità. Il capitale circolante netto si caratterizza per un valore costantemente positivo per importi significativi, situazione che non appare indice di squilibrio finanziario.



In conclusione, emerge un quadro nel complesso di equilibrio economico nella gestione caratteristica e di equilibrio economico netto. Permangono necessarie riflessioni future da porre da parte della Società SIA, legate alla necessità di copertura degli oneri futuri relativi alla gestione del sito discarica in relazione all'attuale livello di copertura a bilancio. Tali elementi, per i quali la Società SIA si impegna alla minimizzazione dell'impatto sulla gestione futura secondo quanto presentato nel PEF, dovranno essere dalla stessa oggetto di monitoraggio.

2. Analisi del Piano Economico finanziario della Società

Il Piano Economico finanziario a noi trasmesso risulta essere in versione "bozza" e privo di asseverazione, cioè della dichiarazione attraverso la quale la società di asseverazione certifica la sostenibilità economico finanziaria del piano e la coerenza nel suo complesso, certificando la capacità del PEF presentato di generare cash flow tale da garantire il rimborso di eventuali finanziamenti e la remunerazione del capitale investito, verificando la fattibilità e la finanziabilità (si precisa che l'asseverazione non valuta la correttezza e congruità dei dati di input che sono contenuti nel modello e delle strategie industriali), e non risulta coerente nei dati di input con l'offerta economica proposta (a titolo di esempio si veda il livello di ricavi indicati, ad una prima analisi non coerente con i corrispettivi stimati nell'offerta economica). Pertanto, per un giudizio si rimanda alla necessaria asseverazione del documento di PEF, asseverazione che dovrà verificare la coerenza complessiva anche con le informazioni già sottoposte a congruità come da presente relazione.

3. Comparazione economica

Non è possibile impostare l'analisi di congruità dei costi operativi del servizio di gestione rifiuti con il classico strumento del *benchmark* in quanto non esistono realtà confrontabili e che abbiamo analoghe specificità a quanto riportato nel progetto tecnico, anche in considerazione che qualsiasi modifica nel progetto di servizio comporta una sostanziale varianza dei costi finali di erogazione dei servizi. Questa va letta congiuntamente, allo stato attuale, all'assenza delle procedure di confronto (*benchmark*) come previste dal Metodo Tariffario Rifiuti.

Si è pertanto deciso di basare l'analisi sulla verifica dei costi operativi indicati nel documento di PEF/offerta secondo la seguente procedura, svolta non in contraddittorio col gestore:

- Individuazione nel PEF/offerta di un campione di costi operativi del servizio;
- Verifica nell'offerta economica del modello organizzativo del servizio e della coerenza della stessa con le indicazioni contenute nell'offerta tecnica (ore di mezzi e personale);
- Verifica dei costi unitari di mezzi e personale;
- Verifica della rispondenza di eventuali costi per servizi terzi a procedure di gara e relativi contratti.

Verifica dei costi unitari di personale e mezzi

Costi unitari dei mezzi

Per quanto riguarda invece la valutazione di congruità del costo di funzionamento dei mezzi, alla luce delle considerazioni esposte, i valori unitari del PEF/offerta sono stati confrontati con valori unitari desumibili da altri PEF di realtà confrontabili. Nello specifico è stato sviluppato un confronto con i valori unitari di alcune categorie di mezzi desunte dai PEF dei Comuni di Verona (gestore AMIA) e Padova (gestore ACEGAS-APS, gruppo HERA), Venezia. I dati del PEF di Verona sono riportati al lordo di ammortamento ed oneri finanziari e non vengono date indicazioni sulle ore medie di utilizzo mentre quelli del PEF di Padova riportano anche il valore di ammortamento ed oneri finanziari, oltre al numero medio annuo di ore di utilizzo. I valori utilizzati nel PEF di Veritas sono da ritenersi comprensivi di quota parte dei costi di ammortamento. Per una corretta valutazione del confronto rappresentato in tabella occorre tenere conto che vi sono molti fattori che possono contribuire a determinare il costo orario dei mezzi, ad esempio:

- effettivo costo di investimento che, a parità di tipologia, può variare anche in modo significativo in funzione dei dettagli del mezzo, dell'allestimento e degli optional (cabina con guida ribassata, guida a destra, sistema di rilevamento/GPS, etc.);
- vetustà degli stessi e quindi maggiore o minore incidenza dei costi di manutenzione e maggiore o minore effettivo utilizzo;
- organizzazione dei servizi su più turni giornalieri con possibilità di sfruttare il mezzo per un maggior numero di ore al giorno.

Tipologia di mezzo	SIA		AMIA Verona	ACEGAS-APS	VERITAS	μ	Δ%	Max	Δ%
	€/hr (no oneri)	€/hr (si oneri)	€/hr (si oneri)	€/hr (si oneri)	€/hr (si oneri)				
Compattatore	16,3 €	27,4 €	30,0 €	32,6 €	28,1 €	30,24	-9%	32,58	-16%
Spazzatrice Media	19,4 €	31,2 €	35,0 €		31,5 €	33,27	-6%	35	-11%
Spazzatrice grande	22,5 €	35,1 €	39,0 €	29,5 €	31,5 €	33,34	5%	39	-10%
Motocarro leggero	2,3 €	4,9 €	3,5 €	3,3 €	3,6 €	3,46	41%	3,63	35%
Vaschetta compattante	7,3 €	15,9 €	14,0 €	10,2 €	15,0 €	13,08	22%	15,02	6%
Scarrabile	18,5 €	31,2 €	28,0 €	37,5 €	29,6 €	31,70	-2%	37,45	-17%
Lavacassonetti	16,9 €	26,5 €	28,0 €	36,2 €	21,1 €	28,46	-7%	36,24	-27%

I fattori prima esposti determinano un'alea nell'ambito della quale si può affermare che **i costi unitari analizzati sono congrui rispetto al campione considerato**; l'unico valore apparentemente anomalo (superiore del 35% rispetto al valore massimo del campione) è quello del motocarro leggero, la cui differenza rispetto ai due casi considerati essere ragionevolmente dovuto ai fattori di cui sopra: ad esempio le ore di utilizzo medie e il costo orario di SIA dovrebbe venire

decurtato di una quota parte dei costi di ammortamento (il mezzo è indicato in ammortamento per cinque anni), riducendo così la differenza con il campione. A rafforzare la congruità dei parametri di costo utilizzati per la definizione dell'offerta, si consideri che è stata ampliata il campione con il riferimento ad una gestione in concessione di oltre 50 comuni (affidamento 2018) nel centro Italia (dati interni Paragon). Nel caso di specie, dall'analisi dei dati interni si osserva un costo medio dell'intero parco mezzi (escluso spazzatrici, costo al netto della componente ammortamenti e remunerazione del capitale investito) pari ad euro 13,24 per ora, rispetto ad un costo medio del parco mezzi SIA (per le voci confrontabili con il campione: vasca, mini-compattatore, compacttatore, autocompattatore, costipatore) pari a euro 11,25 per ora. Anche questa analisi complessiva, adoperata rispetto ad un operatore di mercato (procedura ad evidenza pubblica) evidenzia una **sostanziale congruità dei parametri di costo utilizzati** per la predisposizione dell'offerta economica.

Costi unitari del personale

Il costo del personale è stato oggetto di approfondimento, sulla base del quadro relativo ai costi del personale operativo messo a disposizione da Società SIA S.r.l.

Il costo indicato è stato confrontato, per completezza di analisi, con due differenti tipologie di affidamento della gestione dei servizi:

- una gestione in house del Nord-ovest, affidamento anno 2020;
- una gestione affidata tramite gara (concessione), nel Centro Italia, affidamento anno 2018.

L'analisi di confronto fa emergere che **i costi unitari della manodopera** utilizzati da SIA per la predisposizione dell'offerta economica **sono congrui rispetto ai dati considerati** e alle forme di gestione considerate.

	SIA	Gestione In house Nord-Ovest	Gara concessione Centro Italia		
	€/hr	€/hr	€/hr	μ	$\Delta\%$
Costo medio manodopera	29,17 €	30,66 €	29,75 €	30,21 €	-3,4%

Verifica della rispondenza di eventuali costi per servizi affidati terzi a procedure di gara e relativi contratti

L'ultimo elemento dell'analisi tecnico-economica è consistito nella verifica dei costi per servizi affidati a terzi. Nella documentazione a noi trasmessa non sono riportati valori di servizi in appalto così come riportati nel PEF/offerta, pertanto la verifica condotta risultata positiva.

12. Verifica del costo del servizio proposto

12.1. Verifica dei costi totali del servizio di Igiene Urbana

Ai fini della verifica dei costi totali, e in tal senso intesi come costi cumulati tra tutti gli attori del sistema igiene urbana (i.e. Comune), si rimanda alle comparazioni di cui ai punti 2) e 3) del precedente paragrafo, comparazioni che sono state effettuate tramite gli indicatori industriali alla base delle proiezioni economiche presentate. Gli stessi indicatori sono quelli più comunemente utilizzati nelle analisi relative ai costi del servizio rifiuti e sono quelli utilizzati in assenza di omogeneità di servizio, nonché nel progetto industriale oggetto di valutazione. In particolare, si evidenzia che analisi su indicatori di costo pro-capite o costo per tonnellata, a nostro giudizio risultano scarsamente significativi, in quanto dipendente dalle previsioni di raccolta (tonnellate) che possono subire variazioni anche significative in fase progettazione del servizio o modifiche delle abitudini dei consumatori che influenzano direttamente la qualità del rifiuti raccolto e la sua composizione merceologica, direttamente incidente nel costo del servizio e difficilmente standardizzabile in contesti simili. Inoltre, nella presente non si riproducono valutazioni con riferimento ai dati ISPRA, in quanto gli stessi aggregano diverse funzioni di costo e servizi, prescindendo dalla reale organizzazione dei servizi (i.e. numero di passaggi per la raccolta e/o specifiche

nell'organizzazione del servizio di spazzamento stradale), al punto tale che le variabili spurie prodotte non sono industrialmente confrontabili per scarsa significatività.

12.2. Verifica dei singoli costi dei servizi affidati

Si rimanda a quanto già specificato per il paragrafo 12.1 (cfr. supra).

13. Verifica dei meccanismi di revisione dei prezzi dei servizi

Nel "Progetto di svolgimento del servizio e definizione corrispettivo", si prevede che "Il corrispettivo potrà subire variazioni derivanti da diversa configurazione dei servizi e/o da variazioni non sotto il controllo di SIA dal punto di vista dei costi (es. aumento carburanti oltre ISTAT e oltre recuperi produttività), tempestivamente condivise con CISA e i Comuni; il corrispettivo deve garantire la copertura di tutti i costi, compresi i costi indiretti, ma senza determinare utili. Per il periodo tra il 1° luglio 2021 e il 31 dicembre 2021 verrà corrisposto da CISA a SIA il corrispettivo come definito dal "Progetto" nella sua ultima stesura concordata tra le parti. Eventuali variazioni verranno concordate in corso d'anno in buona fede e sulla base dei costi effettivi. I costi effettivi sostenuti – per verificarne l'effettiva congruità in itinere e la rispondenza con gli importi addebitati - saranno determinati in base a specifica contabilità analitica per centro di costo. Annualmente, in sede di approvazione del bilancio preventivo per l'esercizio successivo (di SIA e di CISA) e quindi dei PEF per i Comuni interessati, si procederà alla definizione di comune accordo del profilo e dei costi del servizio (eventualmente quindi con conferma del profilo dell'esercizio precedente con necessari aggiornamenti dei costi e/o variazioni da concordare, sempre di comune accordo)."

Con riferimento a tale previsione si ricorda che la modifica soggiace alla previsione di cui all'art. ex 4.5 della Delibera 443/2019/R/rif nella quale si stabilisce che in attuazione dell'articolo 2, comma 17, della legge 481/95, le entrate tariffarie determinate ai sensi del MTR sono considerate come valori massimi, è comunque possibile, in caso di equilibrio economico finanziario della gestione, applicare valori inferiori. Pertanto, sulla base della regolazione vigente qualsiasi variazione del corrispettivo troverà limite massimo nelle entrate definite ai sensi del MTR.

14. Conclusioni

Come precisato nel primo paragrafo, il CISA ha conferito a Paragon l'incarico di valutazione della congruità dell'offerta del gestore secondo i criteri per l'affidamento in house previsti dall'art. 192, comma 2 del D.lgs.50/2016, anche attraverso la comparazione con parametri rappresentativi, articolati su una pluralità di gestori/gestioni.

L'analisi condotta si è pertanto basata sul disposto dell'art. 192 c. 2 del D.lgs. 50/2016 e quindi prendendo in esame sia il profilo della convenienza economica sia gli altri profili valutativi previsti dalla norma.

Dopo aver preso visione del modello tecnico-organizzativo così come valutato coerente dal CISA e dallo stesso ritenuto congruo al soddisfacimento delle sue istanze e delle esigenze di servizio dei territori interessati, sono state illustrate le risultanze delle approfondite analisi comparative condotte tra i costi dell'offerta economica presentata da Società SIA con i *benchmark* di confronto rappresentati dai parametri industriali di costo omogenei a livello territoriale e in particolare a livello del Nord-centro Italia, prendendo a riferimento i due indicatori più comunemente utilizzati dalla letteratura specialistica: il costo orario della manodopera e il costo orario dei mezzi di servizio.

Come espresso nelle conclusioni dell'analisi economica (par. 9.2.2), ad esito della comparazione condotta si può affermare che per entrambi gli indicatori utilizzati i valori utilizzati per la predisposizione dell'offerta economica e pertanto per via analogica i costi rappresentati nell'offerta stessa, presentata da SIA per i Comuni del Bacino 17A (ad eccezione di Cirié, San Francesco al Campo e Vallo t.se) siano pressoché sistematicamente convenienti rispetto ai benchmark omogenei di confronto.

È pertanto possibile attestare la congruità economica dell'offerta del gestore in house, che assorbe anche la valutazione dell'economicità del servizio ai sensi dell'ultima parte dell'art. 192 del D.lgs.50/2016, fatta salva l'asseverazione del PEF e quindi la verifica da parte della società di asseverazione della coerenza dei parametri e della sostenibilità dal punto di vista economico-patrimoniale e finanziario per l'intera durata dell'affidamento in riferimento allo specifico affidamento; a tale proposito, si osserva come le valutazioni in merito all'adeguato rispetto del dimensionamento del servizio rispetto a quanto previsto dalla pianificazione d'ambito vigente e in particolare della pianificazione futura, integrativa e modificativa dell'attuale assetto, debba essere nel corso dell'affidamento valutato costantemente da CISA preservando l'applicazione dei meccanismi tariffari e della regolazione nazionale così come definita e in corso di definizione da parte dell'ARERA.

15. Allegati

Allegato 1. Analisi in merito alla verifica della corrispondenza al quadro di regolazione stabilito dall'Autorità Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA).