

## **IL SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI** **E UTILIZZO DI STRUMENTI VOLONTARI**

**A cura della Prof.ssa Roberta Agnoletto**

Il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani come disegnato nel nuovo Codice dell'Ambiente, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – *Norme in materia ambientale*, impone alle Regioni e agli enti locali l'adozione di una formula organizzativa del tutto innovativa nell'ambito delle rispettive competenze in materia di rifiuti.

In particolare è prevista una rivisitazione delle competenze dei Comuni, attraverso il rafforzamento dell'impostazione per Ambiti Territoriali Ottimali.

I Comuni, compresi in Ambiti territoriali ottimali da individuarsi con legge regionali, dovranno provvedere alla costituzione dell'Autorità d'Ambito, soggetto dotato di personalità giuridica e al quale sono trasferite *ex lege* l'esercizio delle competenze comunali in materia di gestione dei rifiuti urbani.

Spetterà poi all'Autorità costituita provvedere, dapprima, all'istituzione e all'organizzazione dell'intero sistema di gestione integrata dei rifiuti e, poi, disporre l'affidamento del servizio tramite gara. E' netta, pertanto, la separazione tra le funzioni di governo, affidate all'Autorità d'Ambito come soggetto che opera in una dimensione sovracomunale, e funzioni di gestione del servizio, attribuite ad un soggetto terzo all'Autorità (e ai Comuni che la compongono).

In questo innovato quadro istituzionale molti paiono gli aspetti su cui fare chiarezza e rispetto ai quali enti locali ma, altresì, operatori economici coinvolti nel ciclo gestionale dovranno muoversi.

Una prima questione da dirimere, e rispetto alla quale si impone una lettura tra le righe di un testo normativo alquanto poco chiaro, attiene la delimitazione dei confini della "gestione integrata dei rifiuti urbani" rispetto alla quale, lo si ribadisce, ha competenza l'Autorità d'Ambito. A ben vedere, infatti, le Autorità sono competenti per la gestione dei rifiuti urbani e, altresì, degli "assimilati".

Categoria quest'ultima non definibile a priori in quanto l'art. 198, c. 2, lett. g) riconosce ai Comuni la potestà di adottare appositi regolamenti con cui stabilire, in particolare, l'assimilazione, per quantità e qualità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, nel rispetto, comunque, di *criteri generali* fissato dallo Stato ai sensi dell'art. 195, c. 2, lett. e). Al riguardo, si può evidenziare fin da subito l'incoerenza di questa previsione normativa che affida ai Comuni e non all'Autorità il compito di regolamentare una questione che esige una unitarietà all'interno dell'ambito sovracomunale e non una differenziazione di "assimilazione dei rifiuti" da Comune a Comune.

Ma definire con precisione quali siano gli spazi di intervento riconosciuti alla costituenda Autorità importa, di converso, l'individuazione di settori, che esulano da questa riserva di competenza per essere messi a disposizione, a livello locale, del libero mercato in condizioni di concorrenza.

Si tratterebbe, indicativamente, di momenti importanti per il controllo dell'intero ciclo di vita dei prodotti e, soprattutto, aspetti gestionali attinenti ai rifiuti, in generale, rispetto ai quali diventa necessario esercitare delle forme di controllo ovvero forme di regolazione dei flussi, per evitare che sfuggano da una qualsivoglia attività di monitoraggio da parte all'autorità pubblica e al contempo siano a disposizione delle regole della concorrenza. Ma soprattutto c'è la necessità di garantire che anche queste tipologie di rifiuti siano indirizzate ad un sistema di recupero, forse l'aspetto più importante e centrale della riforma ambientale.

Questo consente alle amministrazioni locali di intervenire a **tutela del territorio** attraverso non la diretta gestione ma esercitando forme di **controllo sul territorio**.

Il problema appare, a questo punto, individuare le modalità con cui esercitare questo controllo o regolazione.

E il nuovo Codice dell'Ambiente, in netta controtendenza rispetto al passato, ha il pregio di mettere a disposizione degli operatori tutti, mezzi di adesione volontaria rivalutando un complesso di *strumenti convenzionali* per l'esercizio dell'azione amministrativa, che permettono di andare al di là di un tipico atteggiamento repressivo/inibitorio (la normativa ambientale come "normativa dei divieti"). Proponendone l'applicazione in numerose disposizioni, le norme ambientali sollecitano l'utilizzo di **accordi (con contenuto programmatico) o contratti di programma (con contenuto e responsabilità civile) nonché protocolli di intesa**, volti a regolare l'esercizio delle potestà pubbliche e da stipularsi tra le pubbliche amministrazioni e i privati, cioè quei soggetti economici

interessati o le associazioni di categoria rappresentative dei settori interessati. Peraltro, su questi istituti anche la novella apportata nel 2005 alla l. 241/90, ha offerto una maggiore profittabilità, dimostrando la sensibilità del legislatore al fine di implementare l'utilizzazione degli stessi.

Trattasi di modalità operative caratterizzate dall'adesione volontaria dei soggetti interessati che possono essere utilizzate da tutte le strutture amministrative pubbliche (Stato, Regioni, Province autonome ed enti locali) per il conseguimento, in generale, delle finalità e degli obiettivi dell'intera Parte Quarta (art. 178). Già in questa prima prospettiva l'utilizzo di tali istituti appare infinita e accordi e contratti possono essere strutturati con i più svariati contenuti.

Più specificatamente, poi, l'utilizzabilità di queste fattispecie pattizie è prevista in materia di *recupero* e di *smaltimento* dei rifiuti, alla luce di una *ratio* normativa finalizzata anzitutto a ridurre produzione e nocività dei rifiuti mediante, in particolare, riciclo, reimpiego, riutilizzo o ogni altra azione diretta ad ottenere materie prime secondario nonché l'uso dei rifiuti come fonte di energia. Si pensi, a mero titolo esemplificativo, ai vantaggi nel concordare interi sistemi di recupero dei rifiuti oppure nel chiudere accordi di programma per realizzare impianti. In questo caso l'art. 181 prevede che le PP.AA. "*promuovono e stipulano*" accordi e contratti di programma, qualificandoli come strumenti necessari. Ecco che, in questa specifica ottica finalistica, l'interesse dell'operatore economico privato non può che essere quella di trovare intere mirate, in tempi rapidi e certi, con i soggetti gestori della cosa pubblica. Ma, dal lato pubblicistico, l'amministrazione realizzerà i propri obiettivi nel rispetto delle istanze della comunità di riferimento, quindi considerando le specifiche componenti locali di riferimento. Entrambi, poi, beneficeranno di un impatto economico considerevole conseguente in particolare a:

- risparmi da adesione volontaria e concordata;
- possibilità di trasferire costi sull'accordo, e questo da ambo i lati;
- anche qualora vi siano ipotesi di limitazioni di legge, vedi la questione dell'assimilabilità, si potrà intervenire (operare) in condizioni concorrenziali, senza interferenze pubbliche, ma come soggetto che partecipa alle regole di mercato.

Si aggiunga, in una prospettiva di tutela dell'utente, che la partecipazione pubblica garantisce la correttezza della procedura avviata e si presta a controllare l'andamento dei prezzi: essendo

l'adesione facoltativa è possibile stabilire le procedure per ottenere le informazioni che di regola non sarebbe possibile avere.

Gli accordi di programma (ma non ovviamente i contratti), inoltre, sono degli istituti a disposizione anche del Ministero dell'Ambiente e del Ministero delle attività produttive. Invero, l'art. 181, c. 7 prevede che gli accordi *possano* essere utilizzati, in particolare per quanto qui interessa, per definire metodi di recupero dei rifiuti destinati per all'ottenimento di materie prime secondarie, di combustibili o di prodotti. Se l'esigenza di un tale accordo tra amministrazione e soggetti economici pare quella di garantire una uniformità su tutto il territorio circa le metodologie di recupero utilizzabili, presumibilmente le migliori a disposizione, appare discutibile che questi accordi siano facoltativi e non obbligatori.

Di non minore importanza appaio anche gli accordi tra pubbliche amministrazioni.

Al riguardo, il referente normativo fondamentale è costituito dall'art. 34 del d.lgs. 267/2000, Testo Unico sugli Enti Locali, e dall'art. 15 della l. 241/90, la quale, in particolare, ha generalizzato il principio dell'esercizio consensuale della potestà amministrativa (mentre il TUEL si occupava, specificamente, delle esigenze di cooperazione nell'ambito degli enti locali). Mentre l'art. 15 rappresenta il *genus* degli accordi tra PP.AA., l'art. 34 delinea una *species*.

Per concludere, in questo contesto un altro istituto appare di fondamentale importanza: la **conferenza di servizi**. Questa rappresenta, come previsto dall'art. 34, c. 3, il **metodo operativo** attraverso il quale raggiungere l'accordo per poi, eventualmente, stipulare il contratto. E si sottolinei che mentre ai sensi dell'art. 34 del TUEL la conferenza di servizi è necessaria, al contrario l'art. 15 L. 241/90 fa salva la possibilità che la P.A. possa concludere l'accordo senza ricorrere alla previa indizione della conferenza.

Tutto ciò premesso l'utilizzabilità nel contesto della normativa ambientale degli accordi e contratti di programma implica, ad oggi, un'analisi dettagliata e un'attenta riflessione, alla luce di disposizioni non sempre di agile interpretazione, su molteplici aspetti:

a) individuazione dei **soggetti** coinvolgibili negli accordi e contratti di programma.

A ben vedere la nuova normativa lascia sul punto intendere che a tutti i livelli amministrativi sia possibile appropriarsi di queste formule gestionali: Stato, Regioni, enti locali, Autorità d'Ambito, lasciando tuttavia interrogativi notevoli sulla concreta percorribilità di questi strumenti alla luce

dell'intero quadro normativo (si pensi al ruolo del singolo Comune o alla posizione del Gestore Unico del servizio).

**b) il possibile oggetto** degli accordi e programmi.

Sotto questo profilo la questione dirimente sarà quella del confine tra “rifiuti urbani e assimilati” e le altre tipologie di rifiuti non pericolosi. Ovviamente la questione determinate sarà quella dell'assimilabilità dei rifiuti che, come brevemente anticipato *supra*, rimane di competenza, inspiegabilmente, dei singoli Comuni. Sotto quest'ultimo profilo, qualora si intendesse interpretare le nuove norme in questo senso e non riconoscere, logicamente, tale potere regolamentare all'Autorità alla quale è *trasferito l'esercizio* ogni competenza prima spettante ai Comuni (e che ora non possono più esercitare), è auspicabile fin da subito un intervento del legislatore regionale (esperienza ben nota alla legge regionale del Veneto n. 3/2000 che prevedeva l'adozione, da parte dell'Autorità, di un regolamento tipo da indirizzare ai comuni per esigenze di uniformità).

La questione di fondo, che qui interessa, è: si può applicare anche ai rifiuti urbani e assimilati il metodo convenzionale?

**c) il contenuto degli accordi e dei programmi**

questo potrebbe attenersi prevenzione, recupero e smaltimento e anche tutte le possibili articolazioni della “commercializzazione”. Ma un tale oggetto implica necessariamente un'interrogazione sui possibili metodi con cui concertare l'accordo.

Da ultimo:

**d) la controparte:** tra chi potrebbero concludersi questi programmi? Quali sono i possibili operatori economici coinvolgibili nella concertazione? La questione potrebbe essere letta da altra prospettiva analizzando quali sono i produttori, e quindi i settori, gestibili/controllabili con questi agili strumenti.

Roberta Agnoletto

*Pubblicato il 9 ottobre 2006*

