

REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE SICILIANA

ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E
DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA'
L'ASSESSORE

Prot 9320 del 5 ottobre 2020

OGGETTO: Governance e gestione del Servizio Integrato afferente i Rifiuti pubblici – Ulteriori indirizzi – Primi approfondimenti su talune casistiche e sulle novità introdotte dal D. Lgs. 3 settembre 2020 n. 116.

Ai Presidenti/Commissari
delle SRR

Ai Sigg.ri Sindaci delle Città Metropolitane di
Palermo
Catania
Messina

A tutti i Comuni della Sicilia

E, per conoscenza

All'On.le Presidente della Regione Siciliana
Ufficio di Gabinetto

Ai Presidenti/Commissari dei Liberi Consorzi
Gabinetto Presidente Regione

Al Presidente dell'ANCI Sicilia

Al Dirigente Generale del Dipartimento
regionale dell'Acqua e dei Rifiuti

LORO SEDI

In relazione all'oggetto, lo Scrivente, sulla scorta della casistica emersa, ritiene collaborativamente fornire ulteriori indirizzi. Anzitutto vanno sinteticamente richiamati i principali atti di indirizzo e le iniziative sin qui avviate:



- *Primi indirizzi per l'incremento della raccolta differenziata e la riduzione dei rifiuti*¹;
- *Linee Guida per la regolamentazione del sistema tariffario per lo smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati in discarica*;
- *Prime Linee Guida TA.RI. e sull'introduzione della Tariffa Puntuale*²;
- *Linee Guida per la Rimozione dei rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato*³;
- *Linee guida destinate ai Comuni per l'adozione di appositi regolamenti comunali per il compostaggio*⁴, e il successivo *Atto di indirizzo* recante *Chiarimenti interpretativi relativamente alle diverse operazioni di compostaggio di prossimità (operazioni di auto compostaggio, compostaggio locale e compostaggio di comunità)* diramato con nota protocollo n. 2402/Gab dell'8 marzo 2019 a tutti i Comuni dell'Isola;
- *Studio propedeutico finalizzato alla predisposizione delle Linee Guida sul Compost di qualità*⁵;
- *il Piano regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani*;
- *la Direttiva* diramata con nota protocollo n. 13527 del 27 marzo 2019 recante *Indicazioni agli enti locali competenti nella gestione integrata dei rifiuti per assicurare la continuità dei servizi erogati, scongiurare emergenze igienico-sanitarie e tutelare la salute pubblica e l'ambiente*;
- *la Direttiva* protocollo n. 5561/GAB del 31 maggio 2019 recante *Gestione integrata dei rifiuti - Società e consorzi d'ambito in liquidazione*⁶;
- *la proposta* diramata dallo Scrivente alle Città Metropolitane e ai Liberi Consorzi Comunali e finalizzata **all'emanazione di un atto di indirizzo, onde consentire ai gestori degli impianti di discarica dislocati nel territorio regionale, di adottare un Protocollo di Accettazione dei Rifiuti** avente ad oggetto la declinazione puntuale degli obblighi di legge specifici per tali impianti⁷;
- *l'Atto di indirizzo* diramato con nota protocollo n. 9747/Gab del 23 gennaio 2019 rivolto a tutti i Comuni ed alle SRR dell'Isola, come pure ai Sindaci delle Città Metropolitane ed ai Commissari dei Liberi Consorzi Comunali, finalizzato a fornire chiari ed univoci **indirizzi in ordine alla figura del c.d.**

¹ Di cui alla Delibera di Giunta n., 159 del 5 aprile 2018.

² Di cui alla Delibera di Giunta n. 247 del 5 luglio 2018.

³ Di cui alla Delibera di Giunta n. 248 del 5 luglio 2018.

⁴ Di cui alla Delibera di Giunta n. 252 del 13 luglio 2018.

⁵ Di cui alla Delibera di Giunta n. 92 del 13 luglio 2019.

⁶ In particolare: i Consorzi e Società d'Ambito in Liquidazione sono stati richiamati a voler, senza ulteriore ritardo, trasferire alle SRR dell'Isola i beni funzionalmente vincolati allo svolgimento del servizio pubblico essenziale di gestione dei rifiuti, e ad esso destinati, nonché a provvedere alla voltura dei correlati provvedimenti autorizzatori; le SRR a loro volta sono state richiamate a porre in essere ogni utile iniziativa volta a definire il passaggio del personale nel rispetto di quanto statuito dall'art. 9 della L.R. 9/2010.

⁷ Si richiamano sul punto le note protocollo n. 9817/Gab del 25 settembre 2019, n. 10015/Gab del 30 settembre 2019, n. 10887/Gab del 24 ottobre 2019, n. 559/Gab del 22 gennaio 2020, n. 5310/Gab del 5 giugno 2020 e n. 8222/Gab del 2 settembre 2020, indirizzate tra l'altro alle Città Metropolitane e ai Liberi Consorzi Comunali ed in attesa – salvo disguido - di essere evase da gran parte dei destinatari.



Ispettore Volontario Ambientale, da affiancare al Corpo di Polizia Municipale nelle varie attività di controllo ambientale e di verifica di violazioni inerenti la raccolta ed il conferimento dei rifiuti⁸;

- l'**Atto di Indirizzo** diramato con nota protocollo n. 973/Gab del 23 settembre 2019, recante **Disciplina RAEE (Rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche) e AEE (Apparecchiature elettriche ed elettroniche)** rivolto a tutti i Comuni e le SRR della Sicilia affinché, attraverso le indicazioni ivi contenute, possano - ferme restando le competenze e le responsabilità di legge - porre in essere ogni utile attività per l'incremento del tasso di raccolta dei RAEE, migliorando ed incrementando i tassi di recupero dei medesimi e dei loro componenti, responsabilizzando sempre di più i produttori di AEE;

- le **richieste di parere** indirizzate al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare come pure all'ARERA⁹, finalizzate a fornire chiari ed univoci indirizzi utili in tema di tariffe / corrispettivi applicabili nel territorio della Regione Siciliana agli impianti di trattamento dei rifiuti;

- le **iniziative** attuate¹⁰, anche coinvolgendo l'ANCI Sicilia¹¹ in conseguenza della **Delibera n. 443/2019 del 31 ottobre 2019** con la quale l'ARERA¹² (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente) ha introdotto il nuovo metodo di tariffazione (MTR) della gestione dei rifiuti, che afferisce alla TARI/Tariffa Puntuale (TP)¹³.

Considerata la rilevanza *in parte qua*, appare utile altresì richiamare atti di indirizzo diramati dallo Scrivente e relativi alle ordinanze contingibili ed urgenti ex art. 191 D.Lgs. n. 152/2006 ss.mm.ii., sempre in una ottica proattiva, e precisamente: **Chiarimenti interpretativi in ordine alle ordinanze contingibili ed urgenti ex art. 191 del Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n. 152. Atto di indirizzo** di cui alle note prot. n. 2753/gab del 29 giugno 2018 e n. 6445/Gab del 7 luglio 2020.

* * * * *

⁸ Sul punto, nell'ambito dell'*emendamento governativo di riscrittura del Disegno di Legge* recante la *Riforma degli Ambiti Territoriali Ottimali e nuove disposizioni per la gestione integrata dei rifiuti*, è stato presentato un sub-emendamento finalizzato a "normare" la figura dell'Ispettore Volontario Ambientale

⁹ Ad oggi in attesa di essere evase da parte de citati Enti, si citano *ex multis* le note protocollo n. 8987/Gab del 30 agosto 2019, 9696/Gab del 20 settembre 2019; n. 10714/Gab del 18 ottobre 2019, n. 406/Gab del 16 gennaio 2020, n. 407/gab del 16 gennaio 2020, n. 1019/Gab del 3 febbraio 2020, n. 3704/Gab del 16 aprile 2020, n. 3705/Gab del 16 aprile 2020, n. 4743/Gab del 18 maggio 2020.

¹⁰ Sul punto si richiama il dialogo avviato dallo Scrivente con i Colleghi delle altre Regioni e delle province Autonome (in conseguenza del quale erano le note prot. 11690/Gab del 14 novembre 2019; n. 13113/Gab del 19 dicembre 2019; n. 625/Gab del 23 gennaio 2020; nonché le note protocollo del 28 luglio 29020 n. 7170/Gab, n. 7192/Gab, n. 7193/Gab, n. 7194/Gab, n. 7195/Gab, n. 7196/Gab, n. 7199/Gab).

¹¹ Con la quale veniva sul tema tra l'altro organizzato il 3 marzo 2020 un incontro formativo con tutti gli Enti Locali (si vedano tra le altre le note protocollo n. 11690/Gab del 14 novembre 2019; n. 12104/Gab del 26 novembre 2019; n. 13114/Gab del 19 dicembre 2019; n. 651/Gab del 23 gennaio 2020; n. 1381/Gab e n. 1382/Gab del 13 febbraio 2020; n. 7197/Gab del 28 luglio 2020);

¹² Cui sono state, tra le altre, trasmesse le note protocollo n. 11690/Gab del 14 novembre 2019; n. 13113/Gab del 19 dicembre 2019; n. 625/Gab del 23 gennaio 2020; n. 2408/Gab del 10 marzo 2020; n. 6972/Gab del 23 luglio 2020 e n. 7201/Gab del 28 luglio 2020 riepilogative delle p.c.d. criticità del nuovo MTR anche alla luce delle specificità del territorio regionale Siciliano.

¹³ Si vedano le note protocollo del 28 luglio 2020 n. 7170/Gab, n. 7192/Gab, n. 7193/Gab, n. 7194/Gab, n. 7195/Gab, n. 7196/Gab, n. 7198//Gab, n. 7199/Gab, n. 7200/Gab, n. 7201/Gab, n. 7197/Gab.



Giova ora soffermarsi, seppur sinteticamente (senza pretesa di fornire soluzioni preconfezionate, piuttosto per attenzionare sugli effetti di talune scelte), sull'analisi di talune peculiarità desunte dalla casistica per come sin qui emersa - relativamente alla tematica in oggetto - con un approccio perlopiù pratico, onde consapevolizzare tutti coloro che - a vario titolo - svolgono un ruolo e/o hanno competenza nell'ambito della *governance* e della gestione dei servizi pubblici locali relativi ai rifiuti.

Laddove necessiti potranno essere successivamente affrontati altri aspetti, atteso che il presente indirizzo si atteggia quale contributo per meglio attenzionare, coerentizzare e sinergizzare tutte le attività intraprese e intraprendibili nell'ambito del Servizio Integrato Gestione Rifiuti (SIGR) pubblici.

Infine, stante l'avvento della recentissima (pervero non sempre perspicua) normativa attuativa del c.d. pacchetto direttive UE sull'economia circolare (in particolare il D. Lgs. 3 settembre 2020, n.116 sugli imballaggi e rifiuti di imballaggi) si accennerà a taluni aspetti problematici che già ora si pongono, con riserva dell'Assessorato di intervenire non solo con atti di indirizzo, puranche con iniziative/incontri di confronto, nonché di formazione.

1. Distinzione tra appalto e concessione: effetti, etc. - La legge regionale n. 9/2010 vede la funzione di regolazione, attribuita alla SRR (ai comuni in forma di ARO ciò sembra riguardare i soli servizi di raccolta, trasporto e spazzamento) e le attività di gestione svolte da uno o più soggetti (appaltatori, vedasi oltre) lo strumento riconducibile al solo contratto di appalto¹⁴.

L'utilizzo (sistematico) della sola terminologia (e di quanto ne consegue) dello "appalto" allontana (se non disattiva) l'utilizzo della figura speciale della "concessione"¹⁵.

Com'è noto, l'appalto presuppone la conoscenza - da parte dell'appaltante (SRR o comune) - di ogni aspetto dettagliato del servizio da porre in gara e far adempiere all'appaltatore, anche nei suoi costi e ricavi, costruendosi così un preciso sinallagma contrattuale. Talché rimane all'appaltante oltre alla costruzione di un dettagliato Capitolato Speciale di Appalto (CSA), il compito di controllo e di monitoraggio sulla correttezza nell'adempimento dell'appaltatore, nel rispetto di quanto stabilito in sede di gara e nel predetto CSA, cosiccome nei documenti similari e/o afferenti.

¹⁴ Ad es. si vedano: *l'art.2, comma 3 lett. "c"* relativi (alle procedure evidenza pubblica¹⁴) contratti di appalto; *l'art.4, comma 2, lett. "a"* stipulano il contratti di appalto per affidamenti al SGIR¹⁴; *l'art. 4, comma 2, lett. "c"* ove si parla di corrispettivo per SGIR¹⁴; *l'art. 15, comma 1*, "contratto normativo" e "d'appalto" relativo a singoli comuni compresi nella SRR¹⁴; *l'art.15, comma 1 bis*: contratto di appalto di cui art.5, comma 2 ter¹⁴; *l'art. 15, comma 2*, la SRR verifica congruità (prezzi medi) condizioni di mercato, contratto di appalto affidatario di appalto; *l'art.16, comma 1*: capitolati generali SIGR (gestioni esistenti e concessioni), contratto a risultato per raggiungimento della percentuale di raccolta differenziata (RD), si adeguano: i Capitolati Speciali di Appalto (CSA), i contratti servizio in essere tra le società, i consorzi d'ambito e i comuni; *l'art.16, comma 2*, ai fini dell'affidamento della gestione di cui all'art.15 le SRR o i Comuni (art.5, comma ter) definiscono un CSA in ragione specificità territorio interessato e delle caratteristiche previste per la gestione stessa; *l'art.17* contratto di appalto con i soggetti affidatari del SGIR; *l'art. 19, comma 4*, appalto esterno/appaltatori art. 15¹⁴; *l'art.19, comma 8*, il personale è utilizzato dai soggetti affidatari dell'appalto. Insomma, il Titolo IV "Affidamento SIGR"(art.15-18) è impostato in tal senso (vedi oltre per gli effetti): *l'art. 18* disciplina affidamento SIGR; *l'art. 16* Capitolato Generale SIGR; *l'art.17* Disposizioni relative all'affidamento del servizio e capitolato generale; *l'art.18* accelerazione procedure autorizzative.

¹⁵ Si veda la natura unilaterale del titolo concessorio di affidamento del servizio pubblico, contrapposta al carattere negoziale dell'appalto.

REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE SICILIANA

ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E
DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA'
L'ASSESSORE

È altresì notorio che, soprattutto in questo settore, esiste una asimmetria informativa¹⁶ che può consentire ampi spazi discrezionali all'appaltatore.

In effetti l'appalto è caratterizzato dalla fissità del corrispettivo¹⁷ e dall'assenza di rischio gestionale¹⁸ per l'impresa (appaltatore). Ed essendo l'appalto essenzialmente un rapporto commutativo, non si incentivano i comportamenti virtuosi dell'appaltatore (salvo non si ricorra a costruzioni contrattuali tali da far inserire in esso elementi aleatori) come pure non si sposta il rischio del risultato all'appaltatore.

Invece il rapporto concessorio¹⁹ è prevalente oltre all'aspetto pubblicistico (vedi ad es. per l'istituto della risoluzione), un corrispettivo (*rectius*, tariffa) che consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera (la remunerazione al concessionario deve provenire dalla gestione) o in tale diritto accompagnato da un prezzo. E, una siffatta tariffa fa sopportare al concessionario l'alea relativa alla gestione che si svolge con autonomia, rischio di impresa di carattere tecnico-gestionale e finanziario, etc., consentendo - peraltro - di anticipare investimenti e adeguamenti a carico della impresa (per limitare i confini di spesa, è comunque possibile introdurre criteri di *price cap* e altri elementi contrattuali legati ai risultati²⁰).

¹⁶ Spesso le informazioni essenziali sono detenute proprio dai soggetti sottoposti all'azione regolativa, razionalmente propensi all'opportunistico sfruttamento di tale vantaggio conoscitivo.

¹⁷ Criterio del costo del servizio, ed ai soggetti, sui quali il medesimo ricade, affermando che costituisce servizio pubblico, affidabile ad una società mista, *quello reso a terzi ed il cui corrispettivo sia in tutto o in parte a carico degli utenti, mentre è "appalto servizi", da affidarsi a seguito di gara pubblica, quello reso a favore dell'Amministrazione aggiudicatrice, che ne corrisponde il controvalore economico* (Tar Puglia Bari, sez. II, 367/1998).

¹⁸ Accanto al criterio del destinatario, la giurisprudenza ha posto l'accento su altri profili di distinzione. In primo luogo, si è fatto riferimento al cosiddetto "criterio gestionale", secondo cui si è in presenza, di una concessione di servizi quando l'operatore economico si assume i rischi di gestione del servizio, rivalendosi sull'utente attraverso la riscossione di un canone. In tal senso, si è parlato di un fenomeno di *traslazione dell'alea inerente una certa attività, in capo al soggetto privato* (CdS, sez. VI, 2634/2002; in tal senso, pure: CdS, sez. IV, 253/2002). Il criterio gestionale era stato già avanzato dalla giurisprudenza comunitaria: *Il cosiddetto "criterio della gestione" è un indice particolarmente rilevante, ai fini dell'individuazione dei tratti distintivi tra la concessione di servizi pubblici e l'appalto di servizi. In base a tale criterio, si è in presenza di una concessione di servizio pubblico quando il concessionario si assume i rischi economici della gestione del servizio* (Corte giustizia CE, 18 maggio 2000, 324).

¹⁹ Sulla differenziazione fra concessione ed appalto, con la circolare n. 3.944/2002 del 1° marzo 2002, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha fornito taluni elementi interpretativi, idonei a chiarire la normativa comunitaria applicabile nella materia, alla luce anche della comunicazione interpretativa della Commissione europea sulle concessioni del 12 aprile 2000, oltre che della più recente giurisprudenza comunitaria. Nella circolare viene definito il concetto di concessione sia con riferimento alle concessioni di lavori, sia con riferimento alle concessioni di servizi, in rapporto alla contigua nozione della figura dell'appalto pubblico di servizi. criterio del destinatario. *Diverso dalla concessione di pubblico servizio, è il caso dell'appalto di servizi, dove si è in presenza dell'aggiudicazione di un servizio, ovvero della prestazione che deve essere resa da un imprenditore nei confronti dell'Amministrazione pubblica, ai fini del funzionamento interno della propria macchina operativa, e non solo allo scopo diretto di fornire utilità ai cittadini*; Tar Liguria, sez. II, n. 484/2004. In proposito, Cfr. T. Tessaro, *Appalto e concessione: analogie e distinzioni*, La Gazzetta degli Enti Locali, 03/09/2004.

²⁰ L'amministrazione concedente in sede di gara può stabilire anche un prezzo, qualora al concessionario venga imposto di praticare nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondenti alla remunerazione degli investimenti e alla somma del costo del servizio e dell'ordinario utile di impresa, ovvero qualora sia necessario assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare. correttivo dell'efficacia diretta (o scopo diretto): se l'attività del privato è diretta primariamente a fornire utilità alla collettività, si ha concessione; viceversa, se l'attività è diretta primariamente in favore della P.A., si ha appalto.



Va, altresì, rilevato che l'opera compiuta con la concessione - di regola - entra a far parte della proprietà del concedente, nel mentre la gestione è affidata per un periodo di tempo a colui che ha realizzato l'opera.

Rimangono poi da considerare diversi scenari dovuti agli impatti IVA, ai costi e ricavi per effetto di questa impostazione dei rapporti che ha riflessi gestionali di non poco conto (vedi proposte ed emendamenti prodotti recentemente, sulla scorta della casistica regionale in tema di autorizzazioni, etc.). A titolo esemplificativo: se il soggetto gestore è un'azienda *in house* regolata da un rapporto di concessione, che non introita il corrispettivo del contratto di servizio dall'ATO, bensì direttamente dall'utenza, questa azienda *in house* potrà internalizzare (beneficiando a seconda della situazione in cui versa l'azienda) la problematica IVA (detraibile o non) etc. Invece, laddove il rapporto tra il regolatore e l'azienda *in house* sia di appalto, ove sono i comuni e non l'ATO (come avviene ora) a disciplinare e introitare la TARI/TP, il corrispettivo liquidato dall'ATO (o dal Comune) all'azienda che non introita i proventi TARI/TP dovrà essere gravato dall'IVA il che (nell'indetraibilità nella contabilità dell'ente locale), aumenta i costi a carico dell'utenza.

2. Frazionamenti degli importi/servizi - Va attenzionato l'apparato burocratico sul fenomeno del frazionamento artificioso delle prestazioni²¹, come pure degli affidamenti, che potrebbe essere congeniato, nella documentazione di gara ed oltre, per eludere l'applicazione delle prestabilite procedure (per soglia o modus) di evidenza pubblica, come pure per altri fini.

3. Appalti a corpo, a misura e misti²² - Nei contratti di affidamento e relativi allegati (Capitolati prestazionali o CSA o che altro) talvolta si prevedono servizi "a corpo" e altri "a misura", in altri casi si ravvisano "contratti misti" (con bonus, premialità/penalità, delega per i corrispettivi di consorzio di filiera Conai ed altro ancora), stante l'accennata asimmetria informativa tra l'appaltante/concedente e l'appaltatore/concessionario si rischia di sconoscere gli effetti delle scelte che si assumono. Ad es., solitamente si prevedono servizi a corpo (es. pulizia mercato a certe cadenze, svuotamento tot cestini pubblici a periodo, etc.) perché l'appaltante non è in grado di stimare con esattezza il tempo, il personale necessario e le attrezzature, per svolgere quella fase o attività, per cui si "forfettizza" l'importo che viene messo in gara. In disparte è la questione se l'importo sia congruo o meno, qui rileva la capacità del soggetto pubblico non solo di controllare esattamente se quanto stabilito nel

²¹ Cfr. il divieto ex art.51 del codice dei contratti, per cui le stazioni appaltanti non possono ricorrere alla suddivisione in lotti al solo fine di eludere l'applicazione delle disposizioni del codice, eccezione fatta per la "suddivisione in lotti" funzionali (art. 3, comma 1, lett. qq) finalizzata a favorire l'accesso delle microimprese, piccole e medie imprese agli appalti pubblici, o in lotti prestazionali (art.3, comma 1, lett. gg), etc.

²² Vedasi l'art. 3, comma 1, lett. dd e lett. ee e l'art. 59 del codice dei contratti anche nell'ipotesi di ulteriori e/o diverse lavorazioni con modifica dell'importo contrattuale.



contratto (es. 4 dipendenti per 6 ore con due automezzi e 10 contenitori extra per un mercato che poi vanno svuotati, trasportati e conferiti allo stoccaggio del gestore entro un certo orario, etc.) viene correttamente adempiuto, ma altresì di acquisire elementi di migliore e maggiore conoscenza sulla congruità e dimensionamento del servizio/sinallagma onde meglio sintonizzarlo/adeguarlo in futuro. Il punto è quindi di responsabilizzarsi, tra altro, sul fatto che i servizi “a corpo” possano nell’interesse pubblico essere (e come) più vantaggiosamente inseriti nel CSA e svolti “a misura”, ragionando in una visione di complessivo servizio.

4. Flussi di rifiuti e finanziari tra più soggetti - Nei modelli ove la SRR assume la veste di azienda “madre” costituendo altri passaggi di servizi tra essa e la propria società *in house*, oppure ancora passando i medesimi servizi o parti di essi, ad altre aziende partecipate, se non esterne, la medesima azienda madre potrebbe ipotizzare di farsi riconoscere delle somme a titolo di “spese generali” (e/o “*fees*”), che nel loro effetto p.c.d. “a cascata” (dal soggetto principale ai successivi) possono diminuire la somma effettivamente “dedicata” al servizio in quanto tale. Tra altro si consideri che essendo la SRR finanziata con apposito contributo di esercizio da parte dei comuni associati, in tale evenienza viene a procacciarsi ulteriori “entrate”.

5. Svolgimento del servizio di più comuni, con più contratti e affidamenti, ad un unico gestore - Ove un unico gestore (appaltatore) svolga un servizio (ad esempio di raccolta, trasporto e spazzamento) per più comuni, che operano con singoli (diversi) CSA e contratti, vanno esattamente distinti e individuati, in modo tracciato e obiettivo, non solo i flussi tipologici dei rifiuti relativi ai vari comuni, ma anche le risorse (personale, attrezzature, etc.) cosiccome previste nei CSA e nei singoli contratti, soprattutto per come esse vengono effettivamente utilizzate, evitando un utilizzo promiscuo, opaco e comunque non preveduto in tal senso. Peraltro, l’*unbundling* e la semplice verifica documentale non è sempre qui bastevole, potendosi incistare taluni componenti di costi in quelli costi comuni e/o in altre voci di costo. Una altra ipotesi di gestione che potrebbe essere al concreto coacervata (seppur formalmente distinta nei documenti) riguarda i flussi dei rifiuti e la loro bontà merceologica che (in assenza di un diretto sistema di controllo e di monitoraggio) potrebbero riguardare, ad esempio, il riconoscimento ai singoli comuni (o al singolo appaltatore) dei corrispettivi consorzi di filiera²³, come pure una diversa quantificazione dei flussi tipologici di rifiuti prodotti dai vari comuni.

²³ Come già notato, nell’ambito di un contratto tra il titolare del servizio e il gestore, nel complessivo sinallagma potrebbe farsi rientrare la cessione al gestore delle deleghe dei corrispettivi consorzi filiera Conai, come pure verso altri soggetti (es. acciaierie, cartiere, commercianti, intermediari, *brokers*, etc.). In ogni caso bisogna evitare, sin dalla fase di progettazione e di affidamento del servizio, ma soprattutto nella quotidiana gestione (tramite



6. Predisposizione della documentazione posta a base di gara - Nella predisposizione della documentazione (CSA ed altro) che viene posta a base di gara, sia per la stima del corrispettivo, sia per il dimensionamento quali-quantitativo e prestazionale del servizio, solitamente vengono assunti i dati “storici” di produzione dei rifiuti e dei relativi servizi apprestati. Talvolta essi derivano da situazioni mai analizzate e/o controllate in passato, appunto trascinando nel presente difetti e/o errori precedenti, col rischio di incongrui calcoli, cosiccome nella sconoscenza degli effetti che si potrebbero realizzare, il tutto anche se la procedura di gara sia stata correttamente adottata e conclusa. Ad esempio, sui dati relativi ai pesi specifici (rapporto volume/peso dei rifiuti dei contenitori/stoccaggi) questi ben possono essere frutto di stime progettuali e/o desunti da studi di settore, epperò vanno opportunamente ed obiettivamente “sperimentati” e ricalibrati nel tempo, avendo a riferimento il proprio territorio e la realistica produzione dei rifiuti, il che richiede opportuni e affidabili incroci di dati nonché una continua attenzione sui servizi per come vengono svolti, anche tra diversi eventuali appaltatori (dal servizio di raccolta fino allo impianto finale).

7. Piano Economico Finanziario del costo dei servizi rifiuti – Sul PEF (costi e ricavi) del costo dei servizi rifiuti che poi vengono ribaltati nella tariffa rifiuti, secondo il metodo tariffario, come abbiamo già avuto modo di osservare²⁴ emergono talune problematiche, anche col nuovo metodo tariffario rifiuti (MTR) della ARERA. Abbiamo già evidenziato collaborativamente sia all'ANCI Sicilia, all'ARERA e ai competenti Dicasteri dell'Ambiente e della Tutela del Mare e degli Affari Regionali e le Autonomie Locali, con note protocollo n. 7197/Gab, n. 7199/Gab, n. 7200/Gab, e n. 7201/Gab, tutte del 28 luglio 2020²⁵. Altri aspetti riguardano, ad esempio, la remunerazione del

analisi, controlli, sopralluoghi, ispezioni, etc.) l'instaurarsi di “interferenze/intersezioni” non presidabili, né verificabili dalla SRR o dall'appaltante/concedente. In effetti, la gestione che avviene tra i vari soggetti (gestore del servizio, impianto di recupero/smaltimento e soggetti terzi come pure consorzi autonomi e/o di filiera) ove non esattamente presieduta e controllata dal soggetto pubblico porta a “perdite” di ricavi.

²⁴ Si veda quanto *infra* richiamato in tema di MTR ARERA, ed iniziative sin qui assunte da questo Assessorato.

²⁵ Con le quali si è provveduto, a titolo collaborativo e di condivisione, sintetizzare taluni elementi (meritevoli di approfondimento) in tema di “*novità rifiuti COVID19 e nuovo MTR*” di seguito riepilogati: evitare metodi massimizzanti quali quelli del nuovo MTR ARERA (di conio aziendalistico in versione per lo più utilitaristica, perseguita col *benchmark* il c.d. *best in class*) che poco considerano l'aspetto/finalità istituzionale e che invece consentano di guardare, valutando anche qualitativamente, le determinazioni e ogni altra variabile da collocarsi nello specifico contesto territoriale, socio-economico, riferito alle esigenze di erogazione del particolare servizio pubblico dei rifiuti, che comunque, rimane nell'alveo della fiscalità locale (tributi); problematiche sulle relazioni/effetti tra rapporti contrattuali instaurati/instaurabili (appalto, concessione, etc.); asimmetrie informative; sinallagma contrattuale; perimetro gestionale; privativa/extraprivativa; tariffe “a cancello”; tariffa a c.d. “corrispettivo” o puntuale, etc.; riflessioni critiche sui ricavi (considerando anche i fattori *sharing*) e la reale informazione dei rapporti (ad esempio tra una azienda *in house* che trova i “propri equilibri”) anche extracontrattuali con l'ente concedente); differenze opinabili tra sistemi di altri settori (ad. esempio idrico) che sembrano p.c.d. “colonizzare” quello dei rifiuti; analisi e presa in considerazione delle specificità per le realtà (considerando anche la particolarità delle Regioni e delle Province Autonome) dotate di un Egato o gestor unico e per chi invece permane (soprattutto come avviene al Sud) in una situazione assai frammentata, spesso con la presenza di più soggetti gestori (per le singole fasi, etc), connotata da emergenzialità o valori – anche storici – non normalizzati, etc; problematica delle riduzioni tariffarie, come proposta dell'ARERA, che non persuade, conducendo gli Enti locali ad ulteriori problemi, disincentivando chi invece vorrebbe uscire dalla crisi economia rialzandosi con le proprie forze senza venire “tartassato” da richieste di tributi/corrispettivi, anche in assenza di produzione di rifiuti e/o di minor o totale utilizzo del relativo servizio; finanziamento dei “nuovi” flussi di rifiuti COVID-19 tra urbani, assimilabili e speciali, che deve trovare coerenza, appunto, nella natura e finalità del provento, ipotizzandosi, ove possibile, anche il ricorso alla fiscalità generale di cui al “fondo di solidarietà”, etc.; attenzionare sulla natura e finalità di una tariffa pubblica (dei



capitale per le aziende *in house*. Circa l'adeguatezza e sostenibilità della remunerazione del capitale in un PEF tariffa rifiuti o in generale, si può considerare che anche in presenza di un capitale di debito questo produce costi effettivi che vanno ovviamente riconosciuti. Ove trattasi di una azienda *in house*, ovvero di un rapporto senza "rischio" (nella tariffa che fa equivalere –per principio e logica della funzione pubblica del servizio - costi e ricavi) la remunerazione in parola potrebbe diventare una sorta di provento extra. Un tempo la remunerazione in un servizio pubblico sottintendeva l'appetibilità e l'incentivo per gli aspiranti gestori di investire e quindi di finanziare i loro interventi, assicurandosi nel rischio e garantendo una remunerazione che, sintomaticamente, per il DPR n.158/99 non doveva essere superiore alla media dei rendimenti degli ultimi due anni dei titoli di Stato. Se il servizio pubblico opera nella piena copertura dei costi, col principio di equivalenza tra costi e ricavi, senza cioè realizzare profitti, il gestore pubblico *in house* (*longa manus* del comune) non può certo vedersi riconosciuto (a piè di lista) una sorta di extra ricavo. Ancora si veda quanto afferente le cosiddette passività pregresse che vengono inserite come conguaglio nel corrispettivo/tariffa²⁶.

8. Volturazione e passaggio impianti - Sulla problematica relativa alla volturazione per il passaggio degli impianti finanziati alle ATO in liquidazione, purtroppo vi sono ancora ATO che non hanno provveduto al passaggio o che, addirittura, sembrano chiedere ai Comuni il pagamento di un canone annuale. Essi continuano a giustificare il mancato passaggio adducendo la applicabilità della normativa. Sul punto, richiamando la succitata Direttiva n. 5561/Gab del 31 maggio 2019 (relativa alla volturazione delle autorizzazioni esistenti alle SRR e/o al rilascio di nuove autorizzazioni alle

rifiuti) e la funzione che assume in essa un piano economico finanziario, talché la politica non può certo venire ridotta, come dire, a mera amministrazione tecnocratica e burocratica, subordinata alla tecnica e al mercato; ricerca di un equilibrio concreto (fuori da banalizzazioni e/o slogan) inerenti la raccolta differenziata, il recupero/riciclaggio e costi/ricavi degli operatori del settore, anche attraverso incentivi (IVA, detassazioni, contributi, etc.) valutando per siffatti interventi e per quelli di *green economy* il momento e contesto storico, pensando agli effetti nella vita concreta della comunità; approdare, anche ricercando il c.d. criterio sostanzialistico (non solo nominalistico e formale) oltre la c.d. scienza dei tecnici, recuperando il c.d. vero (degli esperti) e al c.d. giusto (che dovrebbe esercitarsi da parte di una nobiltà politica), evitando che l'applicazione adesivamente cieca ai canoni e criteri privatistici dei servizi e della tariffa rifiuti, spolicizzizzi, per così dire, l'azione pubblica che deve essere (quantomeno) accettabile per la comunità tutta.

²⁶ Il gradualismo del MTR contempla: 1) gli obiettivi di raccolta differenziata (RD) da raggiungere nel tempo; 2) l'efficacia delle attività di preparazione per il riutilizzo e riciclo; 3) la base delle risultanze di soddisfazione degli utenti e/o la Carta dei servizi. Il costo unitario effettivo (CUEff a-2) è la differenza tra i vecchi TV e TF riferita alla quantità di rifiuti gestita nell'anno. Il coefficiente di gradualità confronta il CUEff a-2 e il *benchmark* di cui al fabbisogno *standard* e il costo medio di settore rilevato dalla ultima relazione dell'Ispra. Se il CUEff supera il benchmark si aprono 6 scenari tabellari, con intervalli di valori; se il CUEff è inferiore o uguale al benchmark, anche qui si hanno altri 6 scenari tabellari, sempre con intervalli di valori. Si conguagliano gli anni 2018-2019 partendo dai costi effettivi del 2017 indicizzati (Istat-FOI), nella differenza tra i nuovi e i vecchi costi variabili e costi fissi, guardando altresì alle entrate (RC) sempre riferite alle due macro categorie di costi. I criteri di semplificazione consentono la riconoscibilità per le annualità 2018-2019 dei costi effettivi che vengono assunti per efficienti, in presenza di: 1) avvicendamenti operativi; 2) passaggi alla tariffa puntuale (TP); 3) assenza di stratificazione delle immobilizzazioni (oppure nelle ipotesi 11.3 o 11.4 dell'all. A al MTR). Nel sistema del MN, con costi sbordanti le previsioni del PEF, ove non già emersi in sede di consuntivo, possono condurre alle cosiddette "passività pregresse" che non sono di per sé giustificabili invocando il principio del "full cost recovery". Se ci sono scostamenti da turbamento dell'equilibrio economico-finanziario, essi emergono dalla reportistica e solo il sopraggiungere di eventi gestionali incerti o non prevedibili comporta la necessità di adeguare i propri prezzi o tariffe (si vedano l'art. 2424-bis, comma 3 del c.c. e i principi contabili OIC nn. 19, 31, 37).

REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE SICILIANA

ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E
DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA'
L'ASSESSORE

medesime SRR), è opportuno ricordare che²⁷ non si rilevano ostacoli al rilascio di un'autorizzazione integrata ambientale (AIA) ad una autorità d'Ambito, non potendosi escludere - in astratto - che l'ottenimento di siffatte autorizzazioni sia compatibile con la missione regolatoria rimessa a tale tipologia di organismi; la soluzione prospettata potrebbe rivelarsi funzionale alla miglior tutela dell'interesse pubblico, laddove l'amministrazione - magari perché già titolare dell'impianto - preferisca ottenere direttamente l'autorizzazione per regolarne l'uso (in conformità con le prescrizioni in essa previste) in un rapporto con il medesimo gestore, di appalto o di concessione. Trattasi, pervero, di soluzione compatibile sia con l'affidamento del servizio ad un soggetto terzo, sia con la scelta di ricorrere alla gestione *in house*, ferma restando la necessità di un'attenta regolazione dei relativi rapporti per garantire che l'esercizio si conformi con le prescrizioni in materia di AIA. Soluzione questa che, per analogia, troverà attuazione anche ai fini della volturazione dei provvedimenti autorizzatori di cui alla Direttiva sopra richiamata.

9. Impianti e attrezzature - Per gli impianti e attrezzature vanno adottati dei sistemi di controllo dei costi (anche progettuali secondo il valore dell'opera) che seguano i costi mediamente necessari (ad esempio per realizzare un centro di raccolta dei rifiuti) salvo particolarità, che poi giustificano lo scostamento dal costo medio o di riferimento. Ragione per cui si potranno fissare dei limiti agli investimenti degli impianti, salvo appunto che l'analisi di scostamento del costo porti a giustificare lo eventuale maggiore costo. Altri elementi da considerare riguardano la messa a disposizione di attrezzature/impianti per più territori o comuni, proprio perché nello ATO va considerato anche l'elemento solidaristico e le economie di scala, oltre che nell'ottica del servizio erogato per tutti gli utenti (al di là che si tratti del cittadino del comune X o Y). In ogni caso, è di comune evidenza che tutti i cespiti devono essere utilizzati per il fine e la funzione per il quale sono stati realizzati²⁸.

10. Attribuzione dei Codici EER – Conferimento sovralli di cui al codice famiglia 19 - Come noto, questo Assessorato si è attivato affrontando varie questioni o iniziative, ad esempio nel Piano regionale gestione rifiuti urbani si è affrontato il rapporto con il Piano degli speciali, sia nella famosa "zona grigia" dei rifiuti EER 191212 che per i fanghi, come pure per alcuni flussi (inerti, apparecchiature elettroniche, scarti e perdite di processo) che in vario modo fanno *trade off* dal mondo dei rifiuti urbani a quelli speciali.

²⁷ Come peraltro richiamato in apposito atto di indirizzo diramato al Dipartimento regionale dell'Acqua e dei Rifiuti con nota protocollo n. 9436/Gab del 13 settembre 2019.

²⁸ Ad esempio sembra che alcune aree di CCR siano utilizzate per il mero ricovero di automezzi, e non per la ivi prevista gestione dei rifiuti!



Sulla problematica della attribuzione dei codici EER, in particolare relativa al conferimento dei sovvalli di cui al codice famiglia 19, un caso paradigmatico è, ad esempio, costituito dai rifiuti che escono dal trattamento meccanico biologico (TMB) col codice EER famiglia "19" che possono qualificarsi, secondo precisi indirizzi forniti dall'ISPRA e dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del mare, quali rifiuti urbani (RU) oppure rifiuti speciali (RS), il che si riflette nelle previsioni dei Piani, nelle loro conseguenze (anche) tributarie, come pure per il dimensionamento (tecnico-economico-organizzativo) dei servizi e degli impianti, la loro tipologia, i criteri di localizzazione, la sostenibilità economica e ambientale degli interventi, il ribaltamento dei costi e il loro monitoraggio interno/esterno, nonché gli impatti sulla comunità, anche sotto vari profili valoriali²⁹.

11. Affidamenti in house – Riguardo agli affidamenti *in house*, a parte la necessità di rispettare quanto stabilito dalla c.d. *Madia-ter* (e incombenti Anac), si tratta di capire (oltre lo elemento p.c.d. valoriale) quando scelta si reputi essere fondata e sostenibile evitando, ad esempio, che si costituiscano micro società in house (per piccoli comuni) ove allignano organi e costi vari.

12. Problematica relativa ai fanghi da depurazione – Rapporti PRGR-U e PRGR-S - Nel PRGR – Urbani è stata disaminata al tematica dei fanghi collegata, tra altro, agli impianti di compostaggio. Sostanzialmente sono tre le vie che possono prendere i fanghi provenienti dagli impianti di depurazione (linea fanghi):

1. direttamente in agricoltura, previo rispetto delle condizioni stabilite dal D. Lgs. n. 99/1992, come trattamento (in assenza di sostanze tossiche e nocive e/o persistenti e/o biodegradabili in concentrazioni dannose) per il terreno, per le colture, per gli animali, per l'uomo e per l'ambiente, nel rispetto dei valori limite di cui all'allegato 1B;
2. impianti di compostaggio per la produzione di "*ammendante compostato con fanghi*", aventi le caratteristiche di cui all'allegato 2, voce 13, del D.Lgs. n. 75/2010, previo rispetto dei limiti del punto 1 del medesimo allegato al cit. D. Lgs. e in quantità non superiore al 35% (s.s) della miscela iniziale. L'impiego di fanghi per tale processo presuppone il rispetto anche del limite di PCB < a 0,6 mg/kg³⁰;

²⁹ Sul punto, con note prot. n. 3711/Gab del 27 luglio 2018, prot. 4038/Gab dell'8 agosto 2018, prot. 4485/Gab del 3 settembre 2018, prot. 5007/Gab del 17 settembre 2018, 7539//Gab del 30 novembre 2018, prot. 7294/Gab del 12 dicembre 2018, sono stati forniti utili indirizzi al Dipartimento regionale dell'Acqua e dei Rifiuti.

³⁰ La Regione Lombardia con d.g.r. n. 7076/2017 ha specificato quali congeneri debbano essere considerati nella sommatoria per il confronto con il limite stabilito a livello nazionale, che ha omesso tale specifica ingenerando problemi operativi in sede di controllo.



3. impianti di produzione di “*gessi di defecazione da fanghi*”, con caratteristiche riportate all'allegato 3 “*correttivi*”, voce 23. Anche in questo caso sono definiti fanghi con riferimento al D. Lgs. n. 99/1992³¹.

Varie regioni – richiamandosi al principio di precauzione – hanno emanato talune delibere che regolamentano in maniera più restrittiva l'utilizzo dei fanghi in agricoltura (ad esempio Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia), inserendo ulteriori parametri più restrittivi rispetto a quelli previsti dalla legislazione europea e nazionale e, in particolare, gli inquinanti organici persistenti come *PCB* e *IPA* (Idrocarburi Policiclici Aromatici). Il MATTM ha predisposto un decreto di revisione degli allegati del D. Lgs. n. 99/1992, che prevede l'inserimento sia di parametri microbiologici, sia di valori limite di concentrazione per i microinquinanti organici. Il decreto è stato inviato agli altri ministeri concertanti (Politiche Agricole, MISE e Salute) per la sua definitiva approvazione. Invero, i giudici si orientano a vietare l'utilizzo dei fanghi in agricoltura, imponendo le caratteristiche e i parametri “CSC” (concentrazioni soglia di contaminazione, o “valori di attenzione”) per le bonifiche, il che restringe assai questa iniziativa (si veda, ad es., in Emilia-Romagna)³².

Pertanto, i rifiuti liquidi vanno conferiti in impianti *ex art.* 110 del codice ambientale, solamente ove compatibili con le acque reflue urbane o assimilate (ad es. agroindustrie); diversamente – se i valori non lo permettono – i fanghi devono essere trattati non solo biologicamente (“D8”: trattamento biologico), ma pure chimicamente, inviandoli ad impianti di trattamento di rifiuti liquidi dotati di sezioni di trattamento fisico-chimico (“D9”: trattamento fisico-chimico).

Va detto che l'impiego di calce per la disinfezione non può sostituire il trattamento chimico-fisico per la rimozione di sostanze pericolose come, ad es., i metalli pesanti.

Gli impianti di depurazione devono almeno svolgere la fase di disidratazione³³; si tenga altresì presente che gli impianti di compostaggio non possono ricevere siffatti fanghi se non nel limite del

³¹ Tale scelta necessita per le aziende di trattamento optanti per questa soluzione di adempiere agli obblighi derivanti dal *REACH* in tema di registrazione delle sostanze, essendo il “*gesso di defecazione da fanghi*” un prodotto e, pertanto, soggetto ai limiti e obblighi previsti dal *REACH*, ossia dal Regolamento Comunitario n. 1907/2006.

³² Sul punto si richiama, tra l'altro, il percorso avviato dall'Assessorato finalizzato ad affrontare la problematica anche con la revisione dell'attuale normativa Regionale in materia, acquisendo i necessari pareri presso i competenti Uffici ed Enti (ISPRA, Ufficio Legislativo e Legale). Nel dettaglio è stato proposto un testo normativo al fine di meglio ordinare e chiarire la disciplina in parola, rispettando il criterio di gerarchia europeo di gestione dei rifiuti che vede - all'ultimo posto - lo smaltimento in discarica, ma che per l'utilizzo del “*fuori rifiuti*” impone stringenti criteri e metodiche a tutela dell'ambiente e della salute umana implicata. Nel corso della 143^a seduta svoltasi il 2 ottobre 2019 presso l'ARS, a fronte di talune contestazioni in ordine alla formulazione della norma, il Presidente della IV Commissione c/o l'ARS chiedeva di rimandare l'articolo in commissione per un riapprofondimento, del che l'Aula stralciava l'articolo. Ad oggi si attende che la proposta in parola venga nuovamente calendarizzata nei lavori della IV Commissione

³³ In genere ottenuta per via meccanica, in grado di portare l'umidità a certuni valori e/o ricorrendo ad un essiccamento termico, in grado di ridurre ulteriormente l'umidità.

REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE SICILIANA

ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E
DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA'
L'ASSESSORE

35% del materiale in ingresso, comunque rispettando i limiti della disciplina fertilizzanti come stabilito dal citato d.lgs. n. 75/2010.

Peraltro, non si parla più di “acque civili” ma di “acque domestiche”.

Quindi, l'utilizzo diretto dei fanghi in agricoltura è fattibile purché vengano rispettate tutte le condizioni contenute nel d.lgs. n. 99/1992³⁴, compresa la notifica dell'utilizzo all'ARPA e alla provincia competente per territorio, previa analisi del terreno, ecc. Sembra però opportuno inserire ulteriori parametri rispetto a quelli attualmente previsti relativi soprattutto ai microinquinanti organici.

Inoltre, ove si ipotizzi di trattare o di far trattare il materiale con filtropressa per conferire il medesimo materiale agli impianti di compostaggio, si presentano vari aspetti critici, uno dei quali non è superabile con la soluzione proposta, perché dovrebbe essere garantita la veicolazione dei fanghi provenienti dalle sole utenze domestiche. Tuttavia, l'impiego di filtropressa non può assicurare il rispetto dei limiti microbiologici (*Salmonella spp* ed *Escherichia coli*) e di tutti gli altri parametri previsti dal d.lgs. n. 99/1992: *condicio sine qua non* per il conferimento agli impianti di compostaggio³⁵.

L'impianto di depurazione può ricevere infatti rifiuti liquidi compatibili; diversamente dovrebbe separare i flussi di provenienza: è un impianto “intermedio” che lavora “in testa” di impianto i fanghi come se fossero stati prodotti dallo stesso impianto³⁶. Dalla disidratazione dei fanghi si potrà quindi ottenere – richiedendo all'impianto, tra altro, una relazione idraulica, valutando la capacità residua di trattamento dell'impianto, ecc. – del materiale da avviare (appunto) a combustori.

Per quanto riguarda i cosiddetti “bottini”, ovvero il materiale estratto dalle fosse settiche, non possono essere portati direttamente in agricoltura, bensì ad un impianto di depurazione.

³⁴ Per l'art. 3, comma 1, del D. Lgs. n. 99/1992 “È ammessa l'utilizzazione in agricoltura dei fanghi indicati all'art. 2 solo se ricorrono le seguenti condizioni: a) sono stati sottoposti a trattamento; b) sono idonei a produrre un effetto concimante e/o ammendante e correttivo del terreno; c) non contengono sostanze tossiche e nocive e/o persistenti, e/o bioaccumulabili in concentrazioni dannose per il terreno, per le colture, per gli animali, per l'uomo e per l'ambiente in generale”. Per cui ove non ricorrano queste condizioni siamo fuori dal regime speciale e quindi si ricade nella normativa rifiuti.

³⁵ In buona sostanza interpretando il dato normativo sembrano esserci tre strade: 1) quella dell'art. 110: i fanghi sono rifiuti speciali (CER 19.08.05); 2) quella dell'art. 127: i fanghi sono rifiuti, poi conferibili agli usi dell'agricoltura (CER 19.08.05) (facendo lo *scouting* per la qualità dei fanghi) nel rispetto del d.lgs. n. 99/1992 opportunamente integrato con i parametri già individuati da altre regioni, quali parametri ambientalmente critici; 3) quella dell'utilizzo della normativa “fertilizzanti” (cioè fuori dalla disciplina dei rifiuti); in tal caso si conferiscono i fanghi in un impianto autorizzato ex art. 208 del Codice ambientale (se supera 50 t/giorno si ricade in AIA) oppure ex art. 216. Rimane altresì – come ultima sponda – l'ipotesi (vista la scarsa qualità dei fanghi non avviabili ad usi agricoli) di togliere più acqua possibile dal materiale (ritrattando l'acqua) e conferire l'addensato alla combustione.

³⁶ Per usare un eufemismo, la “confusione regna sovrana” ove l'impianto non riceva liquidi compatibili e non identifichi flussi in modo separato, nella confusione tra reflui domestici e reflui civili talché si arriva, come nel caso prospettato, a chiedere interventi normativi (peraltro regionali: sic!) piuttosto che sistemare la processistica dell'impianto.



Solo il fango proveniente da un impianto di depurazione può essere poi conferito a un impianto di compostaggio, oppure allo spandimento diretto. Per i pozzi neri si usa il CER 20.03.04 e con questa identificazione il materiale può essere conferito ad un impianto di depurazione.

Una preventiva verifica sull'affidabilità (ammissibilità) del materiale conferito sembra essere necessaria, circa l'osservanza delle prescrizioni imposte dalla legge e dalle autorità amministrativa in materia di scarichi, onde verificare la funzionalità degli impianti di depurazione. Alla fine del processo di depurazione dovranno le acque dovranno rispettare le caratteristiche per lo scarico in acque superficiali, nonché materiale grigliato (CER 19.08.01), sabbia (CER 19.08.02) e fanghi da depurazione (19.08.05). Questi ultimi, come già notato, possono venire filtropressati e previo rispetto delle condizioni previste per lo spandimento (d.lgs. n. 99/1992) o per il compostaggio (vedi d.m. 5 febbraio 1998) essere avviati allo spandimento o al compostaggio. Diversamente va prospettato lo smaltimento in discarica o l'avvio a combustione³⁷.

Occorre, quindi, che le linee dei fanghi di provenienza urbana e assimilata assicurino la tracciabilità, qualità, trattamento etc. Poiché l'art. 184, c. 3, del D. Lgs n. 152/2006, qualifica i fanghi di depurazione quali rifiuti speciali, la gestione di tali frazioni non rientra nell'attività di gestione dei rifiuti urbani, come pure nel PRGRU.

13. Qualità dei rifiuti e impianti che trattano il rifiuto umido - Sulla qualità dei rifiuti e difficoltà impianti umido, nelle more che il sistema si *“normalizzi”* con la realizzazione ed avvio dei nuovi impianti pubblici programmati, in considerazione dello scenario impiantistico in essere nel territorio siciliano (la cui capacità impiantistica per il trattamento della FORSU non è ancora sufficientemente dimensionata al più che sensibile aumento della RD che ha caratterizzato gli ultimi 18 mesi), le refluenze negative di criticità *“a macchia di leopardo”* rischiano di riverberarsi sull'intera Isola.

A livello regionale, l'attuale capacità di trattamento FORSU rinveniente dagli impianti autorizzati e realizzati, è (per quanto si dirà) obiettivamente limitata e rischia di esporre *crisi* l'intero sistema

³⁷Si consideri, beninteso in via ipotetica (ma non irrealista), la seguente situazione: un fango che presenta delle sostanze per così dire *“indesiderate”* (se non pericolose) potrebbe accedere grazie a un trasportatore di *“bottino”* che diluisce il materiale prelevato dalle abitazioni, con altro di provenienza industriale (ad es. nella propria autobotte con capacità di 20 mc. quasi riempita, in sosta nel magazzino a fine turno pomeridiano, inserisce illecitamente un metro cubo di materiale considerato pericoloso). Ecco che poi nell'impianto di depurazione se non avviene un controllo, accettando *“serialmente”* i conferimenti dei *“bottini”*, le cose si complicano anche dal punto di vista della qualità del fango che esce dai trattamenti. Per cui, paradossalmente, si potrebbero aprire i seguenti scenari: 1) una dispersione del materiale nei campi, con inquinamento che entra nella catena alimentare; 2) un conferimento del fango agli impianti di compostaggio, per la produzione di compost poi utilizzato in agricoltura e, di nuovo, che entra nella catena alimentare; 3) un conferimento ai combustori dei fanghi che vengono bruciati, dotati teoricamente di filtri di emissione in atmosfera che (per quanto possibile) bloccano il (o parte del) carico inquinante. Sulla tematica vedasi *“Bottini e fanghi da depurazione: tra agricoltura e compostaggio?”* (anche in www.lexambiente.com).



regionale al verificarsi di qualsivoglia imprevisto, anche la mera chiusura momentanea (per intoppi, inceppi, interventi manutentivi *et cetera*) di un singolo impianto, sia esso pubblico ovvero privato.

Come visto nei periodi estivi (ove normalmente si assiste ad un aumento stagionale di produzione di rifiuti, in particolare del flusso c.d. misto, FORSU, anche per la presenza di maggiori utenti/turisti nell'Isola) la chiusura (si badi) temporanea di alcuni impianti non ha mancato di creare un diffuso stato di disagio, che – anche con lo sforzo di tutti e la preziosa collaborazione di taluni Liberi Consorzi e delle Prefetture dell'Isola - si è riusciti, non senza affanni e problemi dell'ultimo minuto (ai quali si aggiungevano incendi e altri blocchi) a contenere.

Va evidenziato che la potenzialità impiantistica autorizzata appare, seppur di misura, “coerente” con gli attuali e mutevoli fabbisogni regionali, e che l'attività come programmata nella gestione (conferimento negli impianti) dei flussi della FORSU e pure dei TMB (e quindi anche delle discariche) – non di rado – sconta (e si scontra con) la inefficienza, inefficacia, fors'anche la *mala gestio* di taluni soggetti, talché si assiste frequentemente alla chiusura (momentanea, talvolta persino definitiva) di impianti e alla conseguente congestione (*rectius*, crisi *a macchia di leopardo* o a singhiozzo) del sistema; a ciò si aggiungano le refluenze (anche) delle mere chiusure momentanea (per intoppi, inceppi, interventi manutentivi, non programmati etc) di un singolo impianto, sia esso pubblico ovvero privato, che mandano in *tilt* numerosi Comuni, per zona e/o nel complesso.

Non esaustivamente, ricordiamo:

- il fermo degli impianti per manutenzioni ordinarie e straordinarie, che non di rado coincidono con altri fermi, blocchi e/o imprevisti di plurima natura;
- il raggiungimento anticipato dei limiti autorizzati;
- il blocco dei conferimenti per circostanze imprevedibili (quali inceppi, incendi³⁸, guasti, problemi con i mezzi di trasporto *et cetera*), nonché altre circostanze quali, a titolo esemplificativo, i problemi finanziari di taluni Comuni conferitori;
- le chiusure “*a singhiozzo*” riconducibili a taluni impianti;
- l'interruzione dei conferimenti a Comuni in precedenza contrattualizzati;

³⁸ Quanto alla tematica degli incendi negli impianti di trattamento dei rifiuti, oltre a richiamare le circolari diramante da questo Assessorato con le note protocollo n. 3919/Gab del 3 agosto 2018 (*Siti di stoccaggio dei rifiuti - Incendi - Ipotesi di collaborazione da parte delle prefetture dell'Isola nell'attività di monitoraggio e controllo*) e n. 12061/Gab del 25 novembre 2019 (*Linee guida per la gestione operativa degli stoccaggi negli impianti di gestione dei rifiuti e per la prevenzione incendi - Circolare Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare prot. n. 1121 del 21/01/2019*), nel mese di giugno 2020 è stato avviato un fattivo confronto con la Direzione regionale dei Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile della Sicilia, finalizzato ad acquisire - in prima battuta – i dati statistici degli “*Interventi per incendi rifiuti*” verificatisi nel territorio regionale a far data dall'anno 2016 in discariche e impianti di trattamento dei rifiuti (con collocamento temporale dell'evento, precisazione della sua natura, del manufatto interessato). L'acquisizione di detti dati, ad oggi parzialmente trasmessi, consentirà di valutare l'ampiezza del fenomeno ed individuare, nell'esclusivo interesse pubblico, ogni utile attività da porre in essere.



- sospensioni/chiusura di impianti per intervento dell'Autorità Giudiziaria e, talvolta, conseguenti e/o successive determinazioni degli Organi di Controllo;
- sospensione *sine die* dei conferimenti per criticità riconducibili all'impossibilità di smaltire presso altri impianti il percolato prodotto, ovvero per scelte del gestore.

In tale contesto si ricorda, peraltro, che il percolato – i cui problemi di conferimento, per effetto di retroazione, hanno comportato il blocco di taluni impianti, in questo p.c.d. *periodo Covid19* ha trovato e può trattamento presso la bioraffineria ENI di Gela³⁹.

Gli scenari della raccolta differenziata sono peraltro condizionati, oltre che dalla capacità dei singoli Comuni, anche dalla capacità del territorio di far fronte al fabbisogno impiantistico, poiché dinanzi a un rallentamento o blocco di questi ultimi (in particolare degli impianti di trattamento della FORSU) a ritroso si pregiudica non solo il successo della raccolta differenziata, ma pure la qualità dei flussi conferiti, che (a loro volta) incidono sulla efficienza/efficacia degli altri impianti⁴⁰. Altra rilevante questione riguarda: i sovralli, gli scarti da lavorazione, le perdite di processo (oltre al percolato) che poi interagiscono in vari modi (effetti retroazione, vasi comunicanti, intoppo stoccaggi e depositi, etc.) anche negli impianti e quindi nei servizi (raccolta e trasporto).

Inoltre, la presenza (che sembra aumentare) dell'attività di intermediazione/commercializzazione dei rifiuti, da parte dei soggetti rientranti, formalmente (e non), nella Cat. 8 dell'A.N.G.A. (*Albo Nazionale Gestori Ambientali*), sembra costituire un altro elemento che va tracciato e messo in chiaro nel complessivo sistema⁴¹.

Da ultimo va sottolineato l'aspetto quali-quantativo della raccolta differenziata con particolare riferimento a quelle situazioni in cui, onde raggiungere la percentuale di successo del 65% della RD, il rifiuto raccolto da taluni Comuni presenta una eccessiva quantità di frazione estranea. Anche in tal senso ci stiamo attivando per censire tali aspetti di qualità (carichi non accettati, presenza impurità, scarti, incrocio dei dati flussi tra TMB e impianti, etc.)⁴², si veda in proposito il successivo paragrafo “*Novità D. Lgs- 116/2020*”.

³⁹ Si veda sul punto l'art. 6 “*Disposizioni per garantire il funzionamento degli impianti di compostaggio – conferimenti di percolati nell'impianto di depurazione della raffineria di Gela*”, dell'Ordinanza Presidenziale 1/Rif del 27 marzo 2020 recante “*Ricorso ad una speciale forma di gestione dei rifiuti urbani a seguito dell'emergenza epidemiologica da virus Covid-19*”.

⁴⁰ A titolo esemplificativo, l'ipotesi di peggiore qualità dei flussi indifferenziati avviati a TMB, per maggior presenza di rifiuto umido, e ‘*a cascata*’ la possibile inammissibilità in discarica dei rifiuti da TMB a causa di una maggiore presenza di frazioni fermentescibili, di cumuli di rifiuti abbandonati sul territorio, etc. Ovviamente è fatto divieto di miscelare rifiuti di diverse tipologie.

⁴¹ Anche su tali aspetti ci siamo da subito attivati, con atti di indirizzo, Direttive, richieste di parere all'Ufficio Legislativo e Legale della Presidenza della Regione, come pure al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, all'ARERA, all'ISPRA *et cetera*.

⁴² Si veda quanto sopra già richiamato circa il protocollo di accettazione dei rifiuti in discarica, che dovrà rivedersi stante l'emanazione del D. Lgs. 121/2020 che interviene *in parte qua*.

REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE SICILIANA

ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E
DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA'
L'ASSESSORE

14. Rapporti tra Comuni e Impianti - Altro grosso problema è costituito dalla garanzia del pagamento da parte dei comuni agli impianti, atteso che gli Enti Locali spesso non riescono a mantenere fede agli impegni presi, con ritardi nei pagamenti che provocano poi (a catena) disservizi anche con il gestore della raccolta e trasporto dei rifiuti, talvolta (sembra) addirittura con compensazioni – non formalizzate - di servizi (es. non viene effettuato dal gestore lo spazzamento a fronte dei ritardi di mesi nei pagamenti da parte del comune) che non sono certo ammissibili dal punto di vista contrattuale e giuridico, oltre che contabile.

15. Progetto Pilota *Help-Des* . Stiamo avviando presso questo Assessorato, con il supporto dell'Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica, dell'Assessorato regionale della Formazione Professionale, del Dirigente Generale della Programmazione, del Dirigente Generale per l'Innovazione Tecnologica, dell'Ufficio Speciale per la Progettazione, dell'Autorità di Certificazione dei Programmi Cofinanziati e del FormezPA un progetto pilota *Help/Desk* che consiste nella creazione di un portale attraverso il quale le Amministrazioni Locali potranno creare con la Regione Siciliana un rapido contatto, trasparente ed efficace, al fine di ottenere ogni utile supporto nella fase di progettazione di impianti di rifiuti, servizio idrico, reti fognarie, energia, *etc*; rimuovere ostacoli di natura *burocratica* che “*frenano*” le opportunità di sviluppo e gli investimenti delle risorse finanziarie di derivazione comunitaria, nazionale e regionale;ricevere il necessario supporto formativo anche per il tramite del FormezPA.

Il tutto attraverso la creazione di un portale attraverso il quale gli Enti Locali accreditati potranno inoltrare una richiesta di “*help*” che verrà evasa dall'Amministrazione regionale il cui successivo apporto potrà essere fornito sia tramite il medesimo portale (attraverso l'invio, ad esempio, di documentazione e/o chiarimenti) che, dinanzi ad una tematica di natura più complessa, concretizzarsi nella rapida convocazione di un tavolo tecnico finalizzato all'analisi della risoluzione delle problematiche di volta in volta riscontrate. Al contempo le Amministrazioni Locali potranno beneficiare dell'attività formativa su specifiche tematiche legate alla contrattualistica pubblica e alle procedure di appalto, fornita dal FormezPA che ha già confermato la propria disponibilità. Al contempo si sta ipotizzando di formare delle linee guida nell'attribuzione dei punteggi nelle gare con offerta economicamente più vantaggiosa, nella percentuale da individuare come utile di impresa e nelle spese generali, evitando discrezionalità e stime delle voci di servizi con andamento a ottovolante.

16. Prime analisi delle novità introdotte dal D. Lgs. 116 del 3 settembre 2020.

Il caposaldo del D. Lgs. 116/2020 è costituito dalla Responsabilità estesa del Produttore (REP) che si



basa sull'art.178-*bis* e sulla responsabilità della gestione dei rifiuti dell'art. 188⁴³, fermo restando i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti dell'art.179, entro il campo di applicazione e finalità dell'art. 177⁴⁴.

Sostanzialmente si vuole prolungare la vita dei prodotti con l'uso multiplo, il riutilizzo⁴⁵, il riciclo, la riparazione (preparazione per il riutilizzo⁴⁶), la costruzione durevole etc., tenendosi conto degli impatti dell'intero ciclo di vita dei prodotti.

Gli obiettivi sono ambiziosissimi (*cfr.* art. 181, comma 4), volendo procedere verso una economia circolare con un alto livello di efficienza delle risorse, imponendo alle autorità competenti di adottare le misure necessarie, onde conseguire:

a) entro il 2020: Preparazione per il riutilizzo e riciclaggio (PXRR) di rifiuti quali carta, metalli, plastica e vetro da UD e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici, sarà aumentata complessivamente almeno al 50% in termini di peso;

b) entro il 2020: PXRR 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 NP, escluso il materiale allo stato naturale definito alla voce 170504 dell'ER sarà aumentata almeno al 70% in termini di peso;

c) entro il 2025: la PXRR dei urbani saranno aumentati almeno al 55% in termini di peso;

d) entro il 2030 la PXRR dei RU saranno aumentati almeno al 60% in peso;

e) entro il 2035 la PXRR dei RU saranno aumentati almeno al 65% in peso.

Peraltro, si veda l'art.183, comma 1, lett. b-*quinquies*, ove *“la definizione di rifiuti urbani di cui alla lettera b-ter rileva ai fini degli obiettivi di PXRR nonché delle relative norme di calcolo e non pregiudica la ripartizione delle responsabilità in materia di gestione dei rifiuti tra gli attori pubblici e privati”*.

Invero, gli obiettivi si misurano col “peso” di cui all'art.205, commi 1, 2 e 3 (e per gli imballaggi con gli obiettivi di RR degli imballaggi di cui all'art. 220).

Inoltre, è opportuno attenzionare (si veda *infra*) che, con la venuta meno dell'assimilazione (dall'1/1/2021) andranno rivisti tutti gli aspetti gestionali, economici e tariffari; tematica sulla quale si

⁴³ Per la definizione di “gestione dei rifiuti”: art. 183, comma 1, lett. “n”. Ricordiamo il chi e come si provvede al trattamento con gestori di raccolta e trasporto iscritti all'Albo Nazionale Gestori Ambientali (ANGA) *ex* art. 212 che poi li conferiscono ad impianti autorizzati, addossando i costi ai produttori iniziali (Pi) e ai detentori (D), che si succedono a vario titolo nelle fasi del ciclo di gestione; l'esclusione della responsabilità del Pi/D ove conferiscano i propri rifiuti al SPL (comma quarto, lett. “a” cit. art. 188) etc.

⁴⁴ Vedasi, tra altri, artt.li 178, 178-*ter*, 183, 237.

⁴⁵ *Cfr.* art. 178-*bis*; art.217, comma 1; art. 218, comma 1, lett. “e”; art. 219, commi 2 e 3, lett. “c”, punto 2; art. 219-*bis* commi 1 e 2.

⁴⁶ *Cfr.* art. 178-*ter*, comma 1, lett.”a”; art. 181; art. 183,comma 1, lett. t-*bis*, etc.



reputa utile organizzare un apposito incontro con l'ANCI Sicilia. Ad esempio, il nuovo comma 10, dell'art. 238 (Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani)⁴⁷ nell'opinabile orizzonte contrattuale dei 5 anni, pone problemi di varia natura. L'art. 198 (competenze dei Comuni), al comma 2-*bis*, conferma la possibilità per le UND di conferire al di fuori del SPL i propri RU (prima RA), previa dimostrazione di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi. Tali rifiuti sono computati ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio dei RU. In generale le frazioni di RU oggetto di RD destinati al riciclo/recupero (RR) potranno liberamente circolare sul territorio nazionale (art.181, comma 5) tramite enti o imprese iscritti nelle apposite categorie dell'ANGA (art.212, comma 5) al fine favorire il più possibile il loro recupero privilegiando, anche con strumenti economici, il principio di prossimità agli impianti di recupero. Di conseguenza, sembrano doversi rivedere le autorizzazioni degli impianti che trattano i RS. Si veda, però, anche la previsione di chiusura di cui all'allegato L- *quinquies* del D. Lgs. 152/2006 ss.mm.ii. ove si legge "*Attività non elencate, ma ad esse simili per loro natura e per tipologia di rifiuti prodotti, si considerano comprese nel punto a cui sono analoghe*".

Sulla ripartizione dei costi relativi agli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio (aspetti necessariamente embricati l'un l'altro), nel previgente sistema avevamo il c.d. costo differenziale (ossia il "delta costo") per i maggiori oneri relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti al SPL.

Il D. Lgs. n.116/2020 è intervenuto, perverso, non del tutto coerentemente, anche su questi aspetti.

Così, per l'art.178-*ter* (Requisiti generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore), comma 3, il Principio di Copertura Finanziaria dei Costi (PCFC)⁴⁸ interessa i P/U che verseranno il loro contributo finanziario (CF) per coprire i costi dei prodotti immessi sul mercato⁴⁹, non superando i

⁴⁷ Per il quale le utenze non domestiche (UND) che producono RU [di cui art. 183, co 1, lett. b-*ter*, punto 2 : cioè con RI e RD dell'attuale assimilazione *ope legis*, conferendoli fuori del servizio pubblico (SPL) e dimostrando 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 [e quindi la "quota variabile"]. Le medesime UND effettuano la scelta di servirsi del gestore del SPL o del ricorso al mercato per un periodo non inferiore a 5 anni, salva la possibilità per il gestore del SPL, dietro richiesta dell'UND, di riprendere l'erogazione del servizio anche prima della scadenza quinquennale.

⁴⁸ Che non si applica ai veicoli fuori uso, pile e accumulatori, RAEE.

⁴⁹ individuandosi i costi della RD e del loro successivo trasporto; della cernita e del trattamento necessario per raggiungere gli obiettivi dell'UE in materia di gestione dei rifiuti, tenendo conto degli introiti ricavati dal riutilizzo, dalla vendita dei rifiuti derivanti dai propri prodotti, dalla vendita delle materie prime secondarie (MPS) ottenute dai propri prodotti e dalle cauzioni di deposito non reclamate e gli altri costi necessari (comma 1, lett. "b", "c", "e"). Ove i P adempiano collettivamente agli obblighi in materia REP, il CF può essere modulato per singoli prodotti o gruppi di prodotti simili, tenendo conto della loro durevolezza, riparabilità, riutilizzabilità e riciclabilità e della presenza di sostanze pericolose. Vedasi la lett. "b" del comma 3, art. 178-*ter*. Per cui c'è da attendersi, nella modulazione, che gli imballaggi più riciclabili dovrebbero pagare meno.

REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE SICILIANA

ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E
DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA'
L'ASSESSORE

CN “costi necessari”⁵⁰ che però possono essere derogati a certe condizioni, sostenendo almeno l’80% dei CE “costi efficienti” (almeno l’80% dei costi), come detto più o meno determinati dall’ARERA⁵¹.

Più esattamente, l’art. 221 (Obblighi dei produttori e degli utilizzatori), comma 10, lett. “c” impone a carico dei P/U vari costi (lett. da “a” alla “g”), tra i quali (lett. “b”) “almeno l’80 per cento dei costi relativi ai servizi di cui all’articolo 222, comma 1, lettera b)”.

Infatti, l’art. 222 (Raccolta differenziata e obblighi della Pubblica Amministrazione), al comma 1, prevede che gli Egato (ove costituiti ed operanti) ovvero i Comuni, organizzino sistemi adeguati di RD onde permettere il raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio di cui all’”E”⁵² “e tali da consentire al consumatore di conferire al SPL i rifiuti di imballaggio e le altre particolari categorie di rifiuti selezionati dai rifiuti domestici e da altri tipi di rifiuti di imballaggio.

In particolare, per la (già surrichiamata) lettera “b”, essi “*garantiscono la gestione della raccolta differenziata, del trasporto, nonché delle operazioni di cernita o di altre operazioni preliminari di cui all’allegato C (..), nonché il coordinamento con la gestione di altri rifiuti prodotti nel territorio dell’ambito territoriale ottimale, ove costituito ed operante, ovvero i Comuni*”.

Si tratta di una fase, tra altre, della gestione dei rifiuti che riguarda, appunto, il SPL e che seguono i CE (ARERA) posto che i CN riferiti a questa fase del SPL devono essere versati dai P/U per almeno l’80%.

Ed è il successivo comma 2, che precisa “*I servizi di cui alla lettera b) sono prestati secondo i criteri di efficacia, efficienza ed economicità, nonché dell’effettiva riciclabilità, sulla base delle determinazioni in merito ai costi efficienti dell’Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (Arera). I costi necessari per fornire tali servizi di gestione dei rifiuti sono posti a carico dei produttori e degli utilizzatori nella misura almeno dell’80 per cento. Tali somme sono versate nei bilanci dei Comuni ovvero degli Enti di gestione territoriale ottimale, ove costituiti e operanti nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti, al fine di essere impiegate nel piano economico finanziario relativo alla determinazione della tassa sui rifiuti (Tari)*”.

⁵⁰ Art. 178-ter, comma 3, lett. “c”, un contributo che “non superi i costi che sono necessari per fornire servizi di gestione dei rifiuti in modo efficiente in termini di costi. Tali costi sono stabiliti, sentita l’Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (Arera), in modo trasparente tra i soggetti interessati” (in proposito rinviasi alle condizioni di cui al comma 4 dell’art. 178-ter).

⁵¹ Art.222, comma 2.

⁵² Si ricorda che l’art. 8 modifica anche l’allegato “E”. “Entro il 31 dicembre 2025 almeno il 65% in peso di tutti i rifiuti di imballaggio sarà riciclato entro il 31 dicembre 2025, saranno conseguiti i seguenti obiettivi minimi di riciclaggio, in termini di peso, per quanto concerne i seguenti materiali specifici contenuti nei rifiuti di imballaggio: 50% plastica; 25% legno; 70% metalli ferrosi; 50% alluminio;70% vetro; 75% carta e cartone. Entro il 31/12/2030 almeno il 70% in peso di tutti i rifiuti di imballaggio sarà riciclato. Entro il 31/12/2030 saranno conseguiti i seguenti obiettivi minimi di riciclaggio, in termini di peso, per quanto concerne i seguenti materiali specifici contenuti nei rifiuti di imballaggio:55% plastica; 30% legno; 80% metalli ferrosi; 60% alluminio;75% vetro; 85% carta e cartone. Il calcolo del livello rettificato ex art. 219, comma 5-bis, viene effettuato come ivi meglio illustrato.



Correlato a quanto sopra si ha l'art. 224 (Consorzio nazionale imballaggi), il quale, nelle funzioni da svolgere di cui al comma 3, alla lett. "h" *"ripartisce tra i produttori e gli utilizzatori il corrispettivo per gli oneri di cui all'articolo 221, comma 10, lettera b), nonché gli oneri per il riciclaggio e per il recupero dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio di raccolta differenziata, in proporzione alla quantità totale, al peso ed alla tipologia del materiale di imballaggio immesso sul mercato nazionale, al netto delle quantità di imballaggi usati riutilizzati nell'anno precedente per ciascuna tipologia di materiale. A tale fine determina e pone a carico dei consorziati, con le modalità individuate dallo statuto, anche in base alle utilizzazioni e ai criteri di cui al comma 8, il contributo denominato contributo ambientale Conai"*, mentre al comma 5 si prevede che il CONAI e i sistemi autonomi (art. 221, comma 3, lett. "a" e "c") promuovono e stipulano un accordo di programma quadro (APQ) ex Legge n. 241/1990 ss.mm., su base nazionale, tra tutti gli operatori del comparto di riferimento, intendendosi i sistemi collettivi operanti e i gestori delle piattaforme di selezione (CSS), con l'ANCI, l'UPI e gli Egato. *"In particolare tale accordo stabilisce: 1. La copertura dei costi di cui all'articolo 221, commi 1 e 2 (...); 2. Le modalità di raccolta dei rifiuti da imballaggio ai fini delle attività di riciclaggio e di recupero (...)"*.

Il successivo comma 5-bis relativamente all'APQ per gli allegati tecnici (relativi a ciascun materiale dell'all. E) prevede che *"i corrispettivi calcolati secondo le fasce di qualità, tenendo conto delle operazioni di cernita o di altre operazioni preliminari, che sono stabilite tramite analisi merceologiche effettuate da un soggetto terzo, individuato congiuntamente dai soggetti sottoscrittori"* nominato dagli Egato, ove costituiti ed operanti, ovvero dai Comuni con oneri posti a carico dei sistemi collettivi.

Come già accennato in altre sedi⁵³ siamo di fronte a un MTR ARERA che va considerato per gli effetti che provocherà nella specifica situazione Siciliana, oltre che per il mancato gradualismo⁵⁴.

Tra le novità recate dal D. Lgs. n. 116/2020 assume rilievo il nuovo sistema di assimilazione che, in estrema sintesi, toglie la potestà comunale di dichiarare, con criteri quali-quantitativi (inattuati da lustri), i rifiuti assimilati, con la conseguenza di equiparare taluni rifiuti speciali agli urbani, sia dal punto di vista del servizio, che fiscale, come pure dell'assoggettabilità alla tariffa rifiuti (in particolare per la quota fissa). Ora l'assimilazione, come detto, discende da due allegati (elenco rifiuti ed elenco attività), il che va considerato agli effetti, appunto, gestionali (soprattutto per la raccolta, trasporto e

⁵³ Cfr., *ex aliis*: L'Arera e il metodo tariffario rifiuti, Azienditalia, n. 1, 2020; Siamo all'avvento (o alla vigilia?) del nuovo metodo tariffario dei rifiuti (Arera)?, L'Ufficio Tecnico, n.1-2, 2020; Il metodo tariffario Arera tra ottime intenzioni e (non poche) difficoltà. Una prima illustrazione, Bollettino Rifiuti, n.7, 2020. Da ultimo "Le riduzioni della tariffa rifiuti in periodo Covid-19: solo cavalleria finanziaria?", L'Ufficio Tecnico, nn.7-8, 2020; etc.

⁵⁴ Sul modello ATO (SRR) ed Ente Territorialmente Competente (ETC) si veda l'interessante Circolare ANCI Lombardia prot. n. 3060/2020 del 1 ottobre 2020.



operazioni propedeutiche al riciclaggio), come pure tariffari. Surrettiziamente cambia anche la *governance* del sistema pubblico tra Egato, Comuni (in qualità di ETC) e nei riflessi che i nuovi flussi di rifiuti urbani (non più assimilati) comportano nei piani e nei servizi pubblici. Ulteriore elemento da considerare, e d'anzì segnalato, è il rimborso di almeno l'80 per cento di taluni costi che il produttore dovrà sostenere (costi necessari) che dovranno individuarsi attraverso il sistema dei costi efficienti di cui al MTR ARERA⁵⁵.

Da ultimo, si ritiene utile evidenziare, esemplificativamente e non esaustivamente, le novità che emergono dalla normativa di cui al D. Lgs. 3 settembre 2020, n. 116, per gli Egato od i Comuni⁵⁶:

- art.181, comma 6: circa gli “spazi” utilizzabili nei Centri Comunali di Raccolta (CCR)⁵⁷ sui quali vedasi anche l'art.183, comma 1, lett. “mm”, nonché le modifiche al Decreto MATTM 8 aprile 2008 “disciplina dei centri di raccolta dei RU raccolti in modo differenziato”, all'allegato I, par. 4.2 , ove dopo il punto 45 sono aggiunti i seguenti: “45-bis. Altre frazioni non specificate altrimenti se avviate a riciclaggio EER 200199; 45-ter residui della pulizia stradale se avviate a recupero EER 200303; 45-quater rifiuti urbani non differenziati EER 200301”;
- art. 185-bis, comma 1, lett. “b”): sul deposito temporaneo prima della raccolta, una delle condizioni riguarda “esclusivamente per i rifiuti soggetti a responsabilità estesa del produttore, anche di tipo volontario, anche il deposito preliminare alla raccolta può essere effettuato dai distributori presso i locali del proprio punto di vendita” (vedasi le GDO anche per avviare sistemi a deposito/cauzionali,etc.). Per la nuova definizione del “deposito temporaneo prima della raccolta” si veda l'art.183, comma 1, lett.”bb”): il raggruppamento dei rifiuti ai fini del trasporto degli stessi in un impianto di recupero e/o smaltimento, effettuato, prima della raccolta ai sensi dell'art. 185-bis”;
- art. 189, comma 5, lett. “d”): per la comunicazione dei dati al Catasto, ove gli Egato (soggetti responsabili del SGIRU) comunicano annualmente, tra altre informazioni, anche i costi di gestione e di ammortamento tecnico e finanziario degli investimenti per le attività di gestione dei rifiuti, nonché i proventi della tariffa (art. 238) ed i proventi provenienti dai consorzi finalizzati al recupero dei rifiuti;

⁵⁵ Quanto sopra cerca di offrire una (necessariamente) prima sintesi di questo nuovo scenario (applicabile dal 1 gennaio 2021), che impone a tutti gli operatori pubblici e privati di svolgere le necessarie considerazioni strategiche e di organizzarsi.

⁵⁶ Fermo restando quanto sostituito nel sistema di tracciabilità dei rifiuti (ex Sistri, catasto, Mud, registri, Fir, etc.).

⁵⁷ gli Egato, ovvero i Comuni, possono individuare appositi spazi presso i CCR (art. 183,/1 lett mm) per l'esposizione temporanea, finalizzata allo scambio tra privati di beni usati e funzionanti direttamente idonei al riutilizzo. Inoltre possono essere individuate apposite aree adibite al deposito preliminare alla raccolta dei rifiuti destinati a PXR e alla raccolta dei beni riutilizzabili e pure possono 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.



- art. 219, comma 3, lett. "a": l'art. 219 (Criteri informativi dell'attività di gestione dei rifiuti di imballaggio) al comma terzo, prevede che l'attività di gestione integrata dei rifiuti di imballaggio (GIRI) deve rispettare i seguenti principi: a) l'individuazione degli obblighi di ciascun operatore economico, garantendo che i costi di cui all'art. 221, comma 10, siano sostenuti dai P e dagli utilizzatori in proporzione alle quantità di imballaggi immessi sul mercato nazionale, a tal fine promuovendo per tali soggetti e i relativi sistemi di REP nel rispetto del principio di concorrenza, l'accesso alle infrastrutture di raccolta e selezione, in condizioni di parità tra loro, e che i Comuni, ovvero gli Egato, ove costituiti ed operanti, organizzino la RD;
- art. 221, comma 10: sull'organizzazione della RD dei rifiuti da imballaggio, etc.;
- art. 222, commi 1 e 2. Va evidenziato che l'art.222 (RD e obblighi della PA) al primo comma stabilisce che gli Egato, ove costituiti ed operanti, ovvero i Comuni, organizzano sistemi adeguati di RD in modo da permettere il raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio riportati nell'allegato "E", e da consentire al consumatore di conferire al SPL i rifiuti di imballaggio e le altre particolari categorie di rifiuti selezionati dai rifiuti domestici e da altri tipi di rifiuti di imballaggio. In particolare: a) garantiscono copertura della RD in maniera omogenea in ciascun ATO, ove costituito ed operante, ovvero in ciascun comune, su tutto il territorio promuovendo per i P e i relativi sistemi di REP, nel rispetto del principio di concorrenza, l'accesso alle infrastrutture di raccolta in condizioni di parità tra loro; b) garantiscono la gestione della RD, del trasporto, nonché delle operazioni di cernita o di altre operazioni preliminari di cui all. "C" , nonché il coordinamento con la gestione di altri rifiuti prodotti nel territorio dell'ATO, ove costituito ed operante, ovvero i Comuni. Sui CE, organizzando sistemi adeguati di RD e le operazioni preliminari di cui all'all. "C"⁵⁸; comma 3 sulla trasmissione di quanto si richiede, entro il 31 ottobre di ogni anno alla regione e al MATTM; comma 4 garantiscono la gestione completa della RD; comma 5 che rinvia all'APQ (art.224, comma 3); comma 5-bis per quanto riguarda gli allegati tecnici all'APQ, in particolare sulle analisi merceologiche da parte di un soggetto terzo, individuato congiuntamente tra le parti, ma nominato dall'Egato;
- art.224, comma 3, lett. "h": che rinvia all'art. 221, comma 10 e all'art. 222, commi 1 e 2. L'art. 224 (Consorzio nazionale imballaggi) ripartisce (comma 3, lett."h") il corrispettivo per gli oneri di cui all'art. 221/10 lett. "b" (imballaggi secondari e terziari) tra i P e gli utilizzatori, inoltre (comma 5) al fine di garantire l'attuazione del principio di corresponsabilità gestionale tra P ,

⁵⁸ L'art. 8 ha modificato l'allegato "C", ad esempio vedasi l'operazione R13.

REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE SICILIANA

ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E
DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA'
L'ASSESSORE

utilizzatori e PPAA, CONAI ed i sistemi autonomi (art. 221, comma 3, lett. “a” e “c”)⁵⁹ promuovono e stipulano un accordo di programma quadro (Legge 241/90)⁶⁰, su base nazionale tra tutti gli operatori del comparto di riferimento, intendendosi i sistemi collettivi operanti e i gestori delle piattaforme di selezione (CSS) con l’Anci e con l’UPI o con gli Egato. In particolare tale accordo stabilisce: a) la copertura dei costi ex art. 222, commi 1 e 2; b) le modalità di raccolta dei rifiuti da imballaggio ai fini delle attività di RR; c) gli obblighi e le sanzioni posti a carico delle parti contraenti.

* * * * *

Quanto sopra si riepiloga, seppur sinteticamente, a beneficio delle SS.LL., in un’ottica fattiva e di condivisione, onde fornire un utile contributo e, al contempo, consapevolizzare tutti gli Enti che, a vario titolo, assumono un ruolo e/o hanno competenza nell’ambito della *governance* e più in generale della gestione del Servizio Integrato afferente i Rifiuti pubblici.

L’ASSESSORE

Dott. Alberto Pierobon

f.to

⁵⁹ Il sistema della gestione degli imballaggi e suoi rifiuti sembra aprirsi. Ad esempio l’art.221, comma 1, lett. “a” porta agli imballaggi cc.dd. “equivalenti” e non più i “propri”, si veda anche l’art. 178-ter, comma 1, lett “d” sulla venuta meno, laddove si precisa “indipendentemente dalla loro provenienza” cioè dell’imballaggio “proprio”. Nell’art. 221-*bis* (sistemi autonomi) si impone uno statuto tipo, ove non vi sia scopo di lucro, etc. talchè si apre il mercato premiando i sistemi efficienti.

⁶⁰ Incombono sui Produttori di imballaggi, tra altro, i “terribili” costi per la pulizia di spiagge e fiumi di cui alla direttiva SUP (*Single Use Plastics*), il cui recepimento sembra scadere a maggio 2021.