

GESTIONE DEI RIFIUTI

Il PNA 2018 sottopone a particolare attenzione la gestione dei rifiuti chiedendo che i RPCT degli enti nel tengano conto nella redazione dell'aggiornamento 2019-21 dei PTPCT.

In Emilia-Romagna la materia è disciplinata dalla LR 23/2011 che attribuisce ad una apposita agenzia regionale, ATERSIR l'esercizio associato delle funzioni pubbliche relative al servizio idrico integrato e al servizio di gestione dei rifiuti urbani; viene corrispondentemente istituito un unico ambito regionale articolato in sub ambiti provinciali. La *governance* di ATERSIR si articola, a sua volta, in un consiglio d'ambito e in consigli locali, su base provinciale, nei quali sono rappresentati i comuni.

Il modello emiliano-romagnolo prevede che tutte le funzioni tecniche, comprese quelle in materia di affidamento dei servizi siano svolte dall'agenzia regionale che predispone il piano d'ambito sottoposto all'approvazione del consiglio d'ambito, mentre compete ai consigli locali l'approvazione delle tariffe e del piano degli interventi relativamente a ciascun sub-ambito.

Questo modello che attribuisce ai comuni funzioni limitate alla partecipazione alla definizione di strategie, tariffe e caratteristiche del servizio all'interno dei consigli locali riduce drasticamente il livello di rischio corruttivo dal momento che le attività amministrative rimaste effettivamente in capo alle amministrazioni comunali sono quelle relative ai controlli e alla gestione della specifica entrata (TARI), di cui si occupa già la parte generale. Rispetto alla partecipazione alla pianificazione e alla gestione complessiva del sistema, si ritiene opportuno segnalare alcuni comportamenti che risultano comunque funzionali alla riduzione del rischio corruttivo:

- occorre assicurare piena collaborazione all'agenzia e alla regione in sede di raccolta dati: la correttezza e completezza delle informazioni fornite è essenziale per consentire l'efficace pianificazione dei servizi;
- nello stesso modo è essenziale la partecipazione dei rappresentanti degli enti alle fasi concertative di pianificazione e controllo dei servizi;
- occorre poi portare una particolare attenzione a possibili situazioni di conflitti di interesse, anche potenziali, tra personale e amministratori dei comuni e gestori dei servizi;
- è importante monitorare e garantire il compiuto adempimento degli obblighi in materia di trasparenza;
- infine, occorrerà valutare in sede di consiglio locale, l'opportunità di prevedere protocolli antimafia e/o di legalità che prevedano un livello di controllo e di premialità superiori a quanto già disposto dalle norme di settore.

Si è comunque ritenuto opportuno, in collaborazione con ATERSIR, illustrare nella tabella che segue il processo di gestione dei rifiuti e le misure adottate in applicazione della disciplina regionale, con particolare riferimento alla redazione e approvazione del Piano e, soprattutto alla fase dell'affidamento di cui ATERSIR, nel contesto della Regione Emilia-Romagna, è titolare in nome e per conto dei comuni. Nella tabella è ripercorso lo schema logico previsto dall'Autorità Nazionale e, per ognuno degli aspetti trattati (assetto amministrativo del settore, affidamenti a regime – effettuati dall'Autorità d'Ambito, attività preliminari alla gara, procedure ad evidenza pubblica, affidamenti in house, contratto di servizio, attività di recupero) si individuano i

possibili eventi rischiosi (indicati da ANAC ed eventualmente integrati), le possibili misure (individuare da ANAC), le misure specifiche adottate nel nostro contesto regionale.

ATTIVITA' CONSIDERATA AFFIDAMENTI	ENTE COMPETENTE	RIFERIMENTI DI PRINCIPALI NORME NAZIONALI E REGIONALI	POTENZIALI CRITICITA' EVIDENZIATE	MISURE DI CONTRASTO (ALLA CORRUZIONE E TRASPARENZA POTENZIALI (indicare nel documento Anac)
<p><i>Analisi del contesto</i></p> <p>Il ciclo integrato dei rifiuti può essere suddiviso sostanzialmente in due fasi.</p> <p>Una prima fase: attività di spazzamento; raccolta e il trasporto dei rifiuti che viene generalmente effettuata con l'ausilio di macchinari poco complessi, con costi di investimento e relativi tempi di ammortamento contenuti.</p> <p>Una seconda fase: recupero o riciclo del rifiuto, la sua eventuale valorizzazione energetica, fino allo smaltimento finale, che richiede in genere l'impiego di impianti ad alto contenuto tecnologico, con costi di investimento e tempi di ammortamento conseguentemente più lunghi.</p>	<p>Regione Emilia – Romagna</p>	<p>DLgs. N. 152/2006, art. 200 Legge regionale n. 23/2011, art. 13</p> <p>Deliberazione di Giunta regionale 15 ottobre 2012, n. 1470 "Direttiva relativa ai criteri per la partizione del perimetro territoriale dei bacini di affidamento dei servizi pubblici ambientali ai sensi dell'art. 13 comma 4 della L.R. n. 23 del 2011."</p>	<p>La delimitazione dell'ATO e degli ambiti viene effettuata derogando ai criteri di efficienza sopra descritti e prevedendo invece "delimitazioni" che fotografano le situazioni gestionali già esistenti. Ciò comporta la creazione di numerosi ambiti o sub-ambiti ove già operano le società affidatarie dei servizi nei singoli comuni o in piccoli gruppi di comuni, non superando affatto la frammentazione gestionale perseguita dalla norma. Ciò, ovviamente, si ripercuote sugli affidamenti che risultano frazionati e, stante la modesta entità economica, frequentemente affidati con procedure negoziate, ovvero a società in house di piccoli Comuni.</p>	<p>Si suggerisce l'attivazione dei poteri di controllo da parte del MATTM circa la corretta perimetrazione degli Ambiti secondo i criteri definiti dall'art. 195 e ss. del TUA, con l'obiettivo di eliminare la frammentazione esistente e ottimizzare la gestione integrata dei rifiuti. Far garantire la più ampia conoscenza del contesto organizzativo in materia di rifiuti, si auspica che le Regioni rendano disponibile sul sito web istituzionale una informazione completa della situazione esistente anche al fine di favorire il predetto controllo ministeriale.</p>
	<p>Regione Emilia – Romagna e ATERSIR</p>		<p>Si registra la tendenza da parte dei comuni a non aderire in concreto alle Autorità d'ambito, ovvero di limitarne le funzioni al fine di mantenere una posizione rilevante nel sistema di gestione dei rifiuti, come, per l'appunto, quella derivante dalla gestione del servizio dei rifiuti mediante società in <i>house providing</i>. Infatti, gli enti locali, pur contribuendo con il loro voto a definire la volontà dell'Autorità d'ambito cui per obbligo normativo partecipano, cercano comunque di mantenere un certo potere partecipando essi stessi a organismi in house o a società miste a cui l'Autorità d'ambito affida la gestione dei menzionati servizi, trovandosi in tal modo, di fatto, in situazione di conflitto di interesse.</p>	<p>Si raccomanda l'attivazione dei poteri di controllo da parte della Regione volte a verificare l'assenza di potenziali conflitti di interesse e della effettiva separazione tra le funzioni di governo dell'Autorità d'Ambito e funzioni di gestione dei servizi ai sensi dell'art. 200, c. 4 del TUA.</p>
	<p>Nel caso di inoperatività dell'Ente d'ambito i Comuni, singoli o associati, invocando l'art. 198 del TUA - laddove è previsto che «sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'ente di governo dell'ambito ai sensi dell'articolo 202, i comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267» - continuano ad affidare il servizio di gestione rifiuti prevalentemente a società affidatarie e/o ex in house in regime di proroga, o mediante affidamenti diretti in regime di emergenza ai sensi dell'art. 50, c. 5 del TUEL. Tale evenienza si manifesta di frequente allorquando le gare pubbliche, indette in ottemperanza al Codice dei contratti, vanno ripetutamente deserte.</p>		<p>Dal dettato normativo si evince che, in caso di inoperatività dell'Ente di Governo dell'ATO costituito, è compito della Regione, attivarsi affinché vengano espletate le gare per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti nell'ATO. Si raccomanda pertanto, in caso di inoperatività dell'Autorità d'Ambito, l'attivazione dei poteri sostitutivi da parte della Regione.</p> <p>In caso di inoperatività dell'Ente d'ambito e non attivazione da parte della Regione dei poteri sostitutivi, i Comuni affidano in propria gestione del servizio. Nelle situazioni in cui le gare effettuate vadano ripetutamente deserte, dunque i Comuni si trovino costretti a prorogare le gestioni in essere ovvero ad affidare in via diretta il servizio, si ritiene quanto mai opportuno che l'Amministrazione appaltante dia comunicazione al Prefetto e informi tempestivamente la competente Procura della Repubblica. Tale evenienza, infatti, come chiarito dalla Corte di Cassazione con la sentenza n. 13432/2017, può integrare gli estremi del reato di turbativa d'asta di cui all'art. 353-bis del Codice Penale, come integrato dall'art. 10 della legge 13 agosto 2010, n. 1</p>	

ATTIVITA' CONSIDERATA AFFIDAMENTI	ENTE COMPETENTE	RIFERIMENTI DI PRINCIPALI NORME NAZIONALI E REGIONALI	POTENZIALI CRITICITA' EVIDENZIATE	MISURE DI CONTRASTO (ALLA CORRUZIONE E TRASPARENZA POTENZIALI (indicate nel documento Anac)
Attività preliminari alla gara (Redazione del Piano d'Ambito)	ATERSIR	L.R. 23/2011, art. 13	Non corretta o insufficiente valutazione dello stato di fatto.	Si ritiene opportuno raccomandare che il personale coinvolto nella redazione del Piano ed in genere nell'intero processo di gestione rifiuti a tutti i livelli, sia adeguatamente specializzato dal punto di vista tecnico. La considerazione, per quanto possa apparire ovvia, scaturisce dalla osservazione che la corretta progettazione e gestione del ciclo di rifiuti presenta specifiche peculiarità di tipo giuridico, economico, ingegneristico che vedono coinvolte diverse figure le quali, per tematiche trattate, devono necessariamente avere specifica preparazione.
			Sommaria e generica valutazione delle criticità presenti nel territorio.	Le procedure di approvazione del Piano d'Ambito possono essere differenti nelle varie realtà territoriali. Tuttavia, sembra comunque opportuno raccomandare, in linea generale, vengano previsti diversi "livelli di controllo" di documentazione costituente il Piano, nonché interlocuzioni con i Comuni appartenenti all'Ambito, anche su documenti di livello intermedio. A garanzia di trasparenza, durante la redazione del Piano, è opportuno prevedere forme di consultazione dei cittadini in particolare quando si realizzino nuovi impianti (di trattamento, valorizzazione e/o smaltimento) in genere poco accettati dalla popolazione residenti nei luoghi individuati.
		LR 23/2011 – art. 16 DGR 135/2013, DGR 380/2014, DGR 467/2015 relative ai criteri per la determinazione del corrispettivo per lo smaltimento dei rifiuti urbani ed assimilati ai sensi dell'art. 16, comma 1, della l.r. n. 23 del 2011	Carente o errata pianificazione economico-finanziaria con stime dei costi, specie quelli di gestione, basate su generiche indagini di mercato e che non tengono adeguatamente in conto della riduzione dei costi di gestione nel tempo in forza dei proventi derivanti dalla valorizzazione economica dei rifiuti.	Per quanto attiene alla stima dei costi di gestione, particolare attenzione dovrà essere posta nei casi in cui gli impianti di recupero energetico e/o di smaltimento siano un monopolio privato. In tal caso, l'Autorità d'Ambito, in ottemperanza alle norme, deve prevedere nel Piano la stipula di accordi direttamente con il monopolista stabilendo la tariffa di smaltimento/recupero da determinare analiticamente sulla base dei costi elementari di gestione dell'impianto (e non con generiche "indagini di mercato"), sottoposta al controllo e all'approvazione dell'Autorità Regolazione per l'Energia Reti e Ambiente - ARERA. In ogni caso, ove sussistano situazioni di monopolio impiantistico nel ciclo dei rifiuti, il Piano dovrebbe contemperare misure volte a eliminare il potenziale abuso di posizioni dominanti.
		Dlgs. n. 152/2006, art. 203	Durata degli affidamenti superiore a quella necessaria per il recupero degli investimenti con conseguente rischio di consolidamento delle posizioni di mercato degli attuali gestori e di uno scarso dinamismo dell'offerta.	
Procedure ad evidenza pubblica	ATERSIR	Dlgs. n. 152/2006, art. 202 Dlgs. n. 50/2016	Inserimento nei bandi di gara di specifici requisiti che possano restringere indebitamente la platea dei partecipanti con l'obiettivo di mantenere lo status quo.	Massima divulgazione e pubblicità del bando di gara.

ATTIVITA' CONSIDERATA AFFIDAMENTI	ENTE COMPETENTE	RIFERIMENTI DI PRINCIPALI NORME NAZIONALI E REGIONALI	POTENZIALI CRITICITA' EVIDENZIATE	MISURE DI CONTRASTO (ALLA CORRUZIONE E TRASPARENZA POTENZIALI (indicate nel documento Anac)
			Utilizzo di criteri di aggiudicazione della gara finalizzati a condizionare l'esito in favore degli attuali gestori.	Chiarezza espositiva della documentazione gara, con particolare riferimento al contratto servizio contenente obblighi e responsabilità gestore.
			Partecipazione di imprese con punti di contiguità con la criminalità organizzata (c.d. ecomafia).	Previsione di specifici protocolli antimafia. Previsione di iscrizione delle ditte partecipate alle <i>white list</i> .
				Certificazioni di qualità ambientale. Indicazione nei bandi di gara di criteri premiali in relazione al rating di legalità dell'offerente.
<i>Affidamenti in house</i>	ATERSIR	D.Lgs. 50/2015, art. 5 e 192 Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica	Nel caso dell'affidamento in house si registrano delle criticità in relazione ai requisiti che devono necessariamente sussistere in capo all'ente affidante ai sensi dell'art. 12 della Direttiva UE 24/2014 e dell'art. 5 del d.lgs. 50/2016, tra cui in particolare l'esistenza del controllo analogo. Il controllo analogo sul gestore in house viene esercitato in maniera "condivisa" tra gli Enti locali partecipanti e destinatari del servizio di gestione dei rifiuti, che materialmente detengono le partecipazioni nella società in house, rimettendo, sovente, all'Ente di governo di bacino/ambito una funzione di controllo sugli obiettivi quali-quantitativi e sulle modalità di esecuzione dei servizi in forza di atti convenzionali (ad esempio, contratto di servizio e/o carta dei servizi). Tale quadro fattuale oltre che contrario alle previsioni di legge sconta, in assenza di una presa di ruolo degli Enti di governo, le inefficienze dettate dal perseguimento di logiche differenti tra gli Enti locali all'interno della vita sociale del gestore in house.	Stipula di patti parasociali tra gli Enti locali e del gestore in house volti ad attribuire direttamente all'Ente di governo ATO poteri di influenza determinante sulle scelte strategiche e sugli atti gestionali della società. Cessione delle quote sociali direttamente all'Ente di Governo dell'ATO.

ATTIVITA' CONSIDERATA AFFIDAMENTI	ENTE COMPETENTE	RIFERIMENTI DI PRINCIPALI NORME NAZIONALI E REGIONALI	POTENZIALI CRITICITA' EVIDENZIATE	MISURE DI CONTRASTO (ALLA CORRUZIONE E TRASPARENZA POTENZIALI (indicate nel documento Anac)
<i>Il contratto di servizio</i>			<p>L'incompletezza e/o indeterminatezza del contratto di servizio può comportare per l'Ente pubblico il rischio sostanziale di perdita di controllo sulla tracciabilità dei rifiuti raccolti dal gestore, sulla qualità del servizio reso, nonché sui costi operativi di gestione dichiarati dal gestore in sede di predisposizione annuale del Piano Economico Finanziario (PEF).</p>	<p>È opportuno prevedere nel contratto di servizio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'esercizio, anche senza preavviso, per il Direttore dell'esecuzione del contratto e per i suoi eventuali assistenti, tutti nominati dall'Autorità appaltante, di controlli sull'attività del gestore per mezzo di ispezioni, accertamenti e sopralluoghi. • Meccanismi di incentivazione/ disincentivazione in relazione al raggiungimento (o meno) di specifici obiettivi di raccolta differenziata. • Misure volte a favorire una maggiore trasparenza dei costi del servizio dichiarati annualmente dal gestore in sede di redazione del Piano economico-finanziario (PEF) e dell'obbligo, in ottemperanza alla normativa, di predisporre congiuntamente al PEF la relazione di accompagnamento di cui all'art. 8, co. 3, del D.P.R. 158/1999. Particolare attenzione dovrà essere posta alla trasparenza dei costi di gestione del ciclo della raccolta differenziata (e alla tracciabilità dei relativi flussi), opportunamente disaggregati in relazione ai diversi flussi di raccolta e ai proventi derivanti dalla valorizzazione economica dei flussi provenienti dalla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio sul mercato e sul circuito CONAI/Consorzi. • Attività di informazione e formazione dell'utente sulla corretta modalità di conferimento dei rifiuti differenziati, anche in funzione di controllo dell'attività svolta. • Attività di informazione continuata attraverso canali più diffusi (siti, social network, affissioni, pubblicità) sulle prestazioni previste dai contratti di servizio, riferite ai singoli, famiglie, comunità.
<i>Il contesto</i>			<p>L'assenza di terzietà dei soggetti incaricati delle attività di analisi merceologica dei rifiuti conferiti può comportare un possibile conflitto di interessi per il Consorzio di filiera poiché questo potrebbe avere interesse a ridurre i corrispettivi riconosciuti ai soggetti convenzionati.</p> <p>Nel ciclo del rifiuto (imballaggi plastici) la voce di costo "recupero energetico" costituisce una criticità, come risultante dalla relazione di bilancio COREPLA. In essa si evidenzia che poco meno della metà degli imballaggi gestiti è recuperata mediante valorizzazione energetica, vale a dire è incenerita. Si osserva al riguardo che, se l'incenerimento può considerarsi una forma di recupero del rifiuto dal punto di vista energetico-ambientale, in termini economici esso costituisce un costo per il Consorzio al pari dello smaltimento che, in definitiva, si riverbera sui cittadini. Considerato l'apprezzabile importo della voce di costo "recupero energetico" risultante a bilancio, e considerato altresì che le imprese detentrici degli impianti di valorizzazione energetica possono partecipare alla gestione dello stesso Consorzio, si profila un potenziale conflitto di interesse.</p>	<p>Implementazione delle attività di controllo e sorveglianza della qualità del rifiuto differenziato da parte delle autorità appaltanti finalizzato a conseguire l'obiettivo dell'effettivo recupero del materiale.</p> <p>Coordinamento operativo tra Vigili del Fuoco, agenzie ambientali, polizie giudiziarie specializzate e territoriali, anche costruendo una base informativa comune per il controllo dei flussi dei materiali avviati al recupero.</p>
			<p>Fenomeno degli illeciti ambientali derivanti dai roghi negli impianti di selezione dei rifiuti plastici, conseguenza della non corretta chiusura del ciclo dei rifiuti.</p>	<p>Intensificazione dei controlli, da parte delle autorità autorizzanti, sui conferimenti e sugli accessi agli impianti di stoccaggio e di recupero.</p>

ATTIVITA' CONSIDERATA AFFIDAMENTI	ENTE COMPETENTE	RIFERIMENTI DI PRINCIPALI NORME NAZIONALI E REGIONALI	POTENZIALI CRITICITA' EVIDENZIATE	MISURE DI CONTRASTO (ALLA CORRUZIONE E TRASPARENZA POTENZIALI (indicate nel documento Anac)
			<p>Gli impianti, anche per eccesso di offerta dovuta a carenze di impianti di trattamento e recupero, si trovano a gestire enormi quantità di materiali plastici, spesso violando le prescrizioni delle autorizzazioni ambientali in termini di quantitativi autorizzati e tempi consentiti per lo stoccaggio. Così negli ultimi tre anni sono stati 216 gli incendi censiti e, per circa il 20% dei casi indicati, ci sono elementi concreti per ritenere gli episodi di natura dolosa.</p>	<p>Attribuzione ad una autorità terza della potestà di nomina dei soggetti accreditati preposti al controllo merceologico dei rifiuti conferiti, al fine di garantire l'effettiva congruità dei conferimenti e quindi la coerenza del corrispettivo che i Consorzi di filiera devono versare agli Enti locali.</p>
				<p>Rispetto delle misure di trasparenza previste dal d.lgs. 33/2013 da parte dei Consorzi nazionali unici di filiera per la gestione degli imballaggi.</p> <p>L'espressa qualificazione di detti Consorzi come soggetti muniti di personalità giuridica di diritto privato senza fini di lucro (art. 223 del d.lgs. 152/2006), unitamente alla circostanza che essi svolgono attività di pubblico interesse avendo l'art. 177, co. 2, del d.lgs. 152/2006 precisato che «la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse», consente, ai fini dell'applicazione degli obblighi di trasparenza, di ricondurre i Consorzi in questione agli enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 3, secondo periodo del d.lgs. 33/2013.</p>
				<p>I Consorzi di filiera non sono invece diretti destinatari delle previsioni in materia di prevenzione della corruzione contenute nell'art. 190/2012. Tuttavia, in considerazione della natura di attività di pubblico interesse da essi svolta, viene certamente meno l'interesse generale a prevenire fenomeni di corruzione, di malamministrazione o di conflitto di interessi.</p> <p>Con particolare riferimento al CONAI e ai consorzi di filiera, pur tenuto conto delle limitazioni previste dalla l. 190/2012, si auspica un ridimensionamento della rappresentanza delle imprese di riciclo e recupero nel consiglio di amministrazione dei Consorzi di filiera. Ciò in relazione alla doverosità dell'attività svolta dal CONAI e dai consorzi di filiera, istituiti per volontà del legislatore, al carattere pubblico degli interessi ad essi affidati, alla vigilanza del MATTM nonché alla natura impositiva del contributo CAC da questi gestito.</p>