

Gestione Rifiuti e Appalti

Le indicazioni dell'ANAC ed i nuovi aggiornamenti al Piano Nazionale Anticorruzione in materia di gestione dei rifiuti

A cura del Dott. Cristian Rovito

Sottufficiale del Corpo delle Capitanerie di porto Guardia Costiera

Con l'art. 19, comma 15 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90¹ recante «*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*» sono state trasferite all'Autorità nazionale anticorruzione le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di prevenzione della corruzione. Tali funzioni sono state individuate nel 2012 con l'articolo 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190 recante «*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*»².

In una recente audizione presso la **Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad essi correlati**³, nell'esercizio delle attribuzioni assegnate *ex lege* all'ANAC⁴, il Presidente Cantone ha relazionato sull'attività svolta per tutto ciò che concerne le verifiche sulle gare per l'assegnazione di appalti nell'ambito del ciclo dei rifiuti e delle bonifiche in Italia.

Il documento che in questo lavoro si analizzerà, non può tuttavia prescindere dal considerare le recenti modifiche apportate al Piano Nazionale Anticorruzione con la Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018. È stato infatti introdotto un approfondimento dedicato all'intero processo della gestione dei rifiuti, comprensivo degli aspetti legati alla *governance*: pianificazione, sistema delle autorizzazioni, quadro dei controlli e discendenti competenze, assetti amministrativi ed affidamenti.

La gestione dei rifiuti si caratterizza per un coinvolgimento diretto della pubblica amministrazione che rispetto ad altri ambiti vede una particolare complessità normativa ed

¹ Decreto convertito con modificazioni con la Legge 1 agosto 2014, n. 114.

² Si ritiene utile riportare il solo comma 1 dell'art. 1 della Legge 190/2012, a cui si rimanda per una lettura completa: «*In attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n.110, la presente legge individua, in ambito nazionale, l'Autorità nazionale anticorruzione e gli altri organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.*»

³ Legge 7 agosto 2018, n. 100 "Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati".

⁴http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/_news?id=9f87a72b0a77804224605a3aa57b036f

organizzativa determinata dall'esistenza su vari livelli istituzionali di intrinseche difficoltà tecniche a carattere legislativo e normativo. L'inadeguata gestione è causa di percepibili ed immediati disservizi con conseguenti danni sia sul piano della qualità della vita, sia soprattutto dell'ambiente e della salute dei cittadini.

Sul piano prettamente economico, non v'è alcun dubbio circa la sua assoluta rilevanza, dacché gli interessi delle organizzazioni criminali sono confermati da numerose vicende che nel rapporto vengono dettagliatamente evidenziate all'Organo parlamentare.

L'introduzione di uno specifico capitolo sulla gestione dei rifiuti non poteva non esplicitarsi sulla scorta di un approfondito esame dei principali rischi di corruzione nel ciclo dei rifiuti e delle possibili misure per contrastarli. Alle amministrazioni coinvolte nella predisposizione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPC), il documento fornisce il necessario supporto cui fare debito riferimento.

All'interno della relazione, di interesse sono i riferimenti che l'ANAC esplica alle diverse criticità che pure nel presente lavoro vengono sinteticamente enucleate.

1) Tempi lunghi e difficoltà nella predisposizione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti.

Si evidenziano due aspetti. Il primo attiene alla mancanza di segnalazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per l'intervento in via sostitutiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri per i casi di ritardo nell'adozione del piano regionale. Il secondo inerisce l'adozione di piani regionali nei quali per varie ragioni, tra le quali: incompletezza, inaffidabilità, inattualità dei dati e intenzionale manipolazione degli stessi per esigenze connesse a pressioni esterne da parte di interessi particolari o per volontà di evitare contrasti o decisioni impopolari; il fabbisogno risulta non essere corrispondente alla situazione reale. Con tutto ciò che ne consegue e che ha diretta attinenza con tutte le criticità che oggi si rinvencono nei diversi sistemi gestionali.

2) Regioni non autosufficienti dal punto di vista degli impianti; talché è spesso necessario ricorrere proprio a quel trasferimento dei rifiuti che invece la normativa ha da sempre inteso evitare.

3) Assetto organizzativo e dimensioni degli ATO.

Nella relazione viene evidenziata la prevalenza di ATO corrispondenti ai territori provinciali e, salvo qualche eccezione, l'esistenza di un quadro territoriale piuttosto omogeneo con presenza di ambiti sub-provinciali. Nella Regione Puglia, ad esempio, esiste un solo ATO corrispondente all'intero territorio regionale, (prima ricompreso in ogni territorio provinciale), suddiviso in ambiti di raccolta ottimale (prima denominate ARO: per lo spazzamento, trasporto e raccolta dei RSU; attualmente ri-definite Aree omogenee).

Nel 2013, il legislatore pugliese, nell'intento programmatico di ridisegnare l'intero assetto normativo sui rifiuti ha istituito l'AGER - Agenzia territoriale per la gestione dei rifiuti, a cui ha demandato il compito di dare attuazione al PRGRU - Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani, approvato nel 2013 ed ora in fase di revisione ed aggiornamento.

4) Ente di Governo dell'ATO.

5) Titolarità dell'affidamento del servizio.

L'ANAC ha accertato la frequenza con cui i Comuni, singoli o associati, ricorrono all'istituto previsto dall'art. 198 del D.lgs. n. 152/06⁵. Talvolta, pur in presenza del costituito ente di governo, o sono in ritardo nell'avvio delle procedure di affidamento oppure, anche se le gare sono state concluse, i contratti non possono essere avviati per intervenuti impedimenti da parte delle Imprese vincitrici. Tra l'altro, non di poca importanza, è la prassi, sempre incardinata nel modus operandi degli enti locali, di 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, comma 5 del TUEL⁶.

6) Modalità di affidamento dei servizi quasi mai rispondenti alle previsioni di legge e con contratti generalmente che si protraggono oltre i tempi previsti.

Sembra essersi consolidata la prassi per molti Enti locali di ricorrere a continue proroghe del servizio di igiene ambientale alle Imprese già operanti, che registrano/si assicurano spesso aumenti/introiti non giustificati dalla qualità, efficacia, efficienza, trasparenza ed economicità dei servizi resi all'utenza/cittadinanza. Anche a causa di inadeguati sistemi di rendicontazione e contabilizzazione che si associano ad una sistemica incapacità di svolgere adeguati controlli sull'Impresa stessa e sui servizi che con il contratto si è impegnata a rendere ai cittadini.

7) Disomogeneità dei modelli di assetto delle competenze in materia di rilascio di autorizzazioni e loro frequente frammentazione.

⁵I comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200 e con le modalità ivi previste, alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati. Sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'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 al l'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

⁶ Art. 50, comma 5 del D. Lgs 267/2000: «In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali».

8) Difficoltà nel dare piena applicazione in tutte le Regioni all'obbligo di redigere il Piano delle ispezioni ambientali⁷ e il relativo programma, condivisi tra l'organo di controllo e l'autorità competente, con il conseguente rischio che i controlli vengano effettuati con modalità non ottimali.

Varrebbe in relazione a tale criticità soffermarsi in maniera più approfondita su due interessanti documenti comunitari: Raccomandazione 2001/331/CE del 4 aprile 2001 e sulla Comunicazione UE 2007/707 del 14.11.2007 inerente il riesame della Raccomandazione 2001/331/CE. L'importanza di tali documenti meriterebbe una maggiore considerazione ed analisi scientifica, pur tuttavia ritenendo utile dischiudere l'essenza di realizzare una completa standardizzazione delle procedure di controllo al fine di prevenire i registrati fenomeni di disparità nei sistemi e nei meccanismi di ispezione, tanto in relazione alla capacità di assolvere ai compiti ispettivi, quanto per portata e l'oggetto di tali compiti.

A fronte della scarsa efficienza, sussumibile nella mancata capacità di produrre flussi di rifiuti conformi alle attese in quanto a basso impatto ambientale, nonché della scarsa efficacia, di contro identificabile nelle finalità dei Piani approvati e della Strategia nazionale ed europea, si determinano cattive gestioni con connessi aggravii generali dei costi. Senza tralasciare che è palesemente difforme ai canoni programmatico - giuridici del D.Lgs 152/06 (e non solo!) «la restituzione di un servizio, fornito dagli impianti autorizzati, non in linea con le attese dei fruitori del medesimo e non coerente con una gestione sostenibile finalizzata a salvaguardare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana e promuovere, in ultima analisi, i principi dell'economia circolare»⁸. Le attività ispettive, oltre a consentire la vigilanza sulla gestione degli impianti e la relativa conformità alle specifiche autorizzazioni rilasciate e in generale alla normativa ambientale, sono funzionali alla verifica in concreto che l'esercizio delle attività autorizzate consenta il raggiungimento degli obiettivi preventivati nei Piani.

Orbene, riprendendo i contenuti in apertura del presente lavoro, occorre porre attenzione sulle deficienze *supra* evidenziate sul piano della *governante* e sulle criticità riscontrate per ciò che attiene le modalità di gestione dei servizi, ovvero le procedure adottate per l'affidamento, che «*si contraddistinguono negativamente a causa del sovradimensionamento dei requisiti di partecipazione e per altre anomalie tutt'altro che conformi ai principi europei di massima partecipazione alle gare d'appalto e di libera concorrenza*».

L'accertato quadro critico viene quindi strutturato e sintetizzato dall'Autorità lungo tre direttrici, che attengono rispettivamente alla programmazione del ciclo dei rifiuti; alla fase della gara e aggiudicazione dei servizi; ed infine alla fase dell'esecuzione del contratto.

Nella programmazione del ciclo dei rifiuti, il citato ricorso a ordinanze emergenziali è soltanto uno degli elementi di riflessione. Si aggiungono, tra tutti, l'uso distorto dell' *in house providing*;

⁷ Si fa riferimento a quegli strumenti relativi ai controlli in materia di AIA - Autorizzazione integrata ambientale, di cui al D.lgs. 152/06 ed alle normative adottate da ogni singola regione (Direttiva 2010/75/CE e D.Lgs 46/2014).

⁸ Audizione del Presidente Raffaele Cantone alla Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad essi connessi del 30 gennaio 2019 - www.anticorruzione.it.

la carenza di impianti in grado di assolvere al compito di trattamento dei rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata e soprattutto l'elevato grado di eterogeneità dell'onere economico imposto all'utenza a parità di condizioni del servizio prestato.

Anche per ciò che concerne la fase di gara e aggiudicazione tutti gli elementi elencati dall'Autorità meritano una seria ed approfondita analisi. Ciò che però sobbalza sul piano della lettura, e che peraltro si pone accanto all'artificioso frazionamento degli appalti per ricondurre gli affidamenti al di sotto delle soglie entro cui sono ammesse procedure in economia a discapito dell'evidenza pubblica, è «l'elevato impatto delle interdittive di varia tipologia ricadenti sugli operatori economici aggiudicatari sui tempi e di espletamento e sugli esiti delle procedure di affidamento».

Rispetto al 2017, nel 2018 il numero degli operatori economici sanzionati ammonta a 16, più del doppio tra il 2017 ed il 2018 (da 2 a 16). Non possono altresì essere dimenticati sia i requisiti estremamente selettivi/sproporzionati e anticoncorrenziali (sovradimensionamento e/o inadeguatezza dei requisiti di partecipazione) e la scarsa partecipazione alle gare, rispetto alle quali alcuni esponenti ipotizzano accordi collusi tra le poche imprese offerenti, sia l'affidamento dei servizi in via d'urgenza mediante procedura ristretta ex art. 36, comma 2, lett. b. del Codice degli appalti. *Ad adiuvandum*, a seguito di una recente sentenza del Consiglio di Stato, occorre non trascurare il fatto che in presenza di un'informazione antimafia interdittiva, l'Albo Gestori ambientali procede d'ufficio alla cancellazione dell'azienda dai propri elenchi, così "togliendogli" la necessaria idoneità ad operare nella gestione dei rifiuti⁹.

A completare il quadro concorre la fase di esecuzione del contratto. Al cui interno sono da menzionare soprattutto una qualità del servizio prestato difforme rispetto alle previsioni contrattuali e gli interessi delle associazioni criminali, non di rado di stampo mafioso, che molto spesso riescono ad inserirsi a causa del frequente ricorso al subappalto non palesato ovvero non autorizzato secondo le disposizioni di legge. Sono altresì anche i ritardi con cui le pubbliche amministrazioni affidatarie provvedono al pagamento dei canoni del servizio di igiene ambientale, con tutto ciò che ne consegue sul piano della continuità e qualità del servizio reso ai cittadini, anche e soprattutto in termini di impatto sociale sugli addetti. Tali constatazioni validano una caratteristica negativa dell'attuale sistema gestionale e ordinamentale.

All'interno del nuovo PNA, l'ANAC ha inserito uno specifico aggiornamento inerente la "gestione dei rifiuti", accorpando tutti i contenuti di cui alla relazione di audizione del 31.01.2019 tenutasi presso la *Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad essi correlati*.

All'interno della filiera del rifiuto emergono frequentemente fenomeni corruttivi. Ciò in quanto è preminente il ruolo che i privati svolgono all'interno della filiera. L'inevitabile e

⁹ Vds. in merito dallo stesso autore: *L'interdittiva antimafia, Albo Gestori ambientali e l'idoneità ad operare nella gestione dei rifiuti*, www.dirittoambiente.net.

particolare complessità tanto sul piano legislativo e normativo, quanto sul piano tecnico – organizzativo, sono causa di «notevoli discrasie fra l'assetto normativo e la sua attuazione»¹⁰.

E' interessante osservare il percorso istituzionale e procedurale seguito dall'Autorità. Ha affrontato l'intera filiera gestionale dei rifiuti attraverso il lavoro di un tavolo tecnico che ha visto coinvolti, tra l'altro, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, la Conferenza delle Regioni e Province autonome, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani, l'Unione delle province italiane (UPI), l'ISPRA ed alcuni esperti in materia.

Il primo passaggio riguarda sostanzialmente la pianificazione che, a livello regionale, si sostanzia nella predisposizione, redazione e adozione del "Piano regionale per la gestione dei rifiuti". Per garantire la creazione di un sistema gestionale efficiente, efficace, trasparente, autosufficiente, in grado di garantire elevati standard di economicità e di tutela ambientale e di salvaguardia della salute dei cittadini, il "Piano" deve definire le necessità impiantistiche e infrastrutturali. Viene perciò sottoposto ad una valutazione ambientale strategica (VAS).

La gestione dei rifiuti, che trova nel predetto "Piano" lo strumento di *governante* nell'ottica non solo prettamente tecnica, vede un ruolo centrale delle Regioni a cui si affianca l'azione sottostante delle Province, senza tralasciare l'esercizio di specifiche funzioni all'uopo delegate da parte dei Comuni.

La stratificazione delle funzioni delineata dal D.lgs 152/06 appare fortemente condizionante per il sistema, che pare quindi non rispondere pienamente alle aspettative politiche e legislativo - programmatiche. Occorre meglio definire per ciascuno dei livelli di governo funzioni che non finiscano per pregiudicare la coordinata gestione dei rifiuti. Secondo l'ANAC: *«una efficiente gestione dei rifiuti sembra quindi discendere da una più chiara e semplificata distribuzione delle funzioni tra i livelli di governo. La avvenuta conferma costituzionale delle Province come enti di area vasta, superandosi i dubbi finora sorti sulla loro stessa sopravvivenza, potrebbe consigliare di ricomporre al quel livello territoriale tutte le funzioni, a valle del Piano regionale, di svolgimento diretto di funzioni operative (localizzazioni puntuali degli impianti, autorizzazioni e affidamenti dei servizi) e di coordinamento dei compiti che residuano in capo ai Comuni (singoli o associati, fundamentalmente di raccolta, secondo le indicazioni del piano regionale). In questo modo la Regione potrebbe contare su una rete, semplificata, di amministrazioni effettivamente in grado di attuare il Piano regionale».*

Ma occorre spingersi ancora oltre, per evidenziare che anche l'ANAC ha focalizzato la propria attenzione istituzionale sugli obiettivi ancora più stringenti introdotti a livello comunitario con le nuove direttive sull'economia circolare¹¹: preparazione per il riutilizzo dei rifiuti, riciclaggio e diminuzione dello smaltimento in discarica. Tali vincoli impongono che nell'adozione, od aggiornamento, dei propri piani di gestione dei rifiuti, le Regioni operino

¹⁰ Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018 Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione – sito istituzionale ANAC: www.anticorruzione.it

¹¹ Sono in vigore dal 4 luglio 2018 le quattro direttive del "pacchetto economia circolare" che modificano le direttive sui rifiuti, imballaggi, discariche, rifiuti elettrici ed elettronici (Raee), veicoli fuori uso e pile. Le quattro direttive sono tutte datate 30 maggio 2018, n. 849/2018/UE, 8590/2018/UE, 851/2018/UE e 852/2018/UE.

Gli Stati membri dovranno recepirle entro il 5 luglio 2020
<http://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/priorities/economicircular> .

«un'attenta pianificazione e una programmazione volte, in particolar modo, alla definizione e individuazione della rete impiantistica, funzionale a un sistema di gestione dei rifiuti che contribuisca a realizzare un'economia circolare. A tal fine devono essere pianificate e adottate misure necessarie affinché i sistemi di gestione privilegino la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio o alte operazioni di recupero di rifiuti. Si prevede che i rifiuti siano sottoposti a operazioni di smaltimento solo in subordine alle citate forme di gestione».

All'elaborazione ed all'attuazione del proprio Piano regionale di gestione dei rifiuti, le Regioni generano un rischio che si palesa particolarmente significativo per le conseguenze permanenti o di lunga durata che possono provocare perdita e depauperamento di risorse non sostituibili per la collettività e per l'ambiente, così incidendo sul valore economico delle aree interessate. Sebbene vi sia un quadro normativo sufficientemente selettivo in termini di obiettivi da raggiungere, a fronte comunque di una riconosciuta e piuttosto ampia discrezionalità, non scindibile da un temperamento di diversi interessi in gioco, che è strettamente connessa quest'ultima a specifiche politiche od indirizzi strategici nell'attuazione amministrativa, l'ANAC ha individuato delle sotto aree ove possono annidarsi rischi corruttivi.

Anche in questo approfondimento, così come prediletto nella relazione di audizione, l'ANAC ha suddiviso *eventi rischiosi e possibili misure* per fasi: redazione del piano; pubblicazione e raccolta delle osservazioni; approvazione del piano; partecipazione degli enti coinvolti.

Preliminarmente alla considerazione dei diversi assunti legati alle fasi appena enucleate, appare utile evidenziare il suggerimento inerente ad un intervento sostanziale in materia di gestione delle informazioni connesse all'intera filiera.

L'Autorità propende per la creazione di una banca dati organica che raccolga, su scala nazionale, con adeguato livello di dettaglio territoriale, in formato *open data*, i dati sulla gestione dei rifiuti, da quelli relativi alla produzione e ai flussi riferiti alle diverse frazioni, fino a quelli relativi al recupero e allo smaltimento, ivi inclusi i relativi costi di gestione. Disporre di una tal risorsa informatica, sulla quale chi scrive si trova in piena sintonia, significherebbe *«assicurare omogeneità, a tutti i livelli, dei dati attualmente raccolti da soggetti diversi, garantendone anche l'accuratezza ed un miglior livello di trasparenza del settore e delle procedure di pianificazione, autorizzazione, affidamento e controllo di cui si potrebbero giovare tutti i soggetti, pubblici e privati, interessati. La funzione attribuita dalla l. 132/2016 al Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente riguardo alla produzione, promozione e pubblica diffusione dei dati in materia di ambiente, incluse le pressioni ambientali, potrebbe suggerire di individuare il Sistema stesso come deputato alla gestione di tale banca dati».*

L'azione e gli interessi pubblici perseguiti dal Sistema Nazionale di protezione ambientale, già prospero di dati sull'ambiente *lato sensu*, si collocano in un ruolo istituzionale capace di garantire l'attuazione, in un più ampio quadro sistemico, di quegli indirizzi politico - strategici e legislativi ormai divenuti improcrastinabili per le sfide a cui tutti sono chiamati a fornire il proprio apporto.

Redazione del Piano.

Tra gli eventi rischiosi occorre attenzionare la formulazione generica o poco chiara del "Piano" e soprattutto l'inadeguatezza delle previsioni impiantistiche necessarie a soddisfare il fabbisogno rispetto ai flussi reali. Si aggiunge l'assenza di chiare e specifiche indicazioni relativamente alle esigenze/necessità cui far fronte poiché scelte tecniche non orientate al "Piano" potrebbero favorire interessi particolari.

Ciò premesso, vengono fornite indicazioni utili relativamente alle possibili misure volte ad evitare fenomeni devianti. Intanto, occorre una maggiore chiarezza in termini di definizione dei criteri tecnici ai fini della localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti. Sia che si tratti di recupero, sia che si tratti di smaltimento. Nella fase preliminare di definizione dei flussi e dei fabbisogni all'interno del "Piano" si punta l'attenzione anche su un'adeguata partecipazione (concertazione), non disgiunta da misure di massima trasparenza e partecipazione. Occorre definire poi un sistema di monitoraggio che risponda a criteri di adeguatezza. In grado di soddisfare periodicamente e tempestivamente le esigenze di verifica dello stato di attuazione del Piano, allo scopo di accertare da un lato che la dotazione impiantistica sia adeguata e che quella operante risponda alle esigenze ed agli obiettivi pianificati.

Ultimi due elementi che meritano di essere citati sono da un lato la previsione e la predisposizione di adeguate procedure atte ad evitare il fenomeno del *pantouflage*, ovvero del passaggio di un dipendente pubblico alle dipendenze di un soggetto privato per il quale ha esercitato poteri autorizzativi o negoziali come dipendente della P.A.; dall'altro «*l'attivazione della banca dati a garanzia dell'affidabilità e attualità dei dati sui quali il Piano si basa*». Proprio quest'ultimo, a cui si è peraltro fatto già riferimento, è premessa fondamentale per rispondere a quello scopo, tutto istituzionale, di disporre in via tassonomica di un insieme di dati che non siano sfuggenti e consentano di avere «*ciò che è dato*», ma anche e soprattutto di poter operare un'interpretazione degli stessi che possa evitare di «*andare in confusione*»¹². Trattandosi com'è facilmente intuibile di un settore, quale quello della gestione dei rifiuti, certamente riconducibile a quelle "cose ecologiche" molto complesse, che implicano «*un sacco di parti in movimento*»¹³. Ed ecco perciò, si aggiunge, che disporre di un sistema di dati rispondente alle esigenze di attenuazione dei rischi corruttivi ben si inserisce in un più ampio quadro strategico che pure incontra una radice filosofica che Graham Harman identifica nell'*ontologia orientata agli oggetti*¹⁴. Quell'indirizzo filosofico che consente di studiare anche sul piano fenomenologico la complessa *questione* ecologica legata alla gestione dei rifiuti.

Pubblicazione e raccolta delle osservazioni.

Trattandosi, come si è visto per la fase di redazione, di questione complessa, proprio in virtù di tale complessità si anniderebbe in tale fase il rischio di un'asimmetria informativa e di una conseguente presentazione (e accoglimento) di osservazioni soltanto da parte di soggetti in

¹² T. Morton, *Noi, esseri ecologici*, Laterza, 2018.

¹³ *Ivi*.

¹⁴ La *Ontologia orientata agli oggetti (OOO)* è stata formulata dal filosofo americano Graham Harman.

possesto di specifica preparazione tecnico – professionale, titolari di potenziali posizioni privilegiate. In barba ai richiamati principi di trasparenza e partecipazione.

Si palesa necessario quindi assicurare un'ampia conoscibilità, divulgazione e trasparenza delle decisioni e dei contenuti della “bozza di Piano”. Il che potrebbe essere assicurato anche attraverso dei documenti di sintesi che consentano soprattutto ai cittadini ed ai non addetti ai lavori di prendere confidenza con ciò che non si conosce e che si ha il diritto/dovere di conoscere in ragione della democrazia ambientale introdotta nel 1998 con la Convenzione di Aarhus¹⁵.

Approvazione del Piano.

L'ANAC si è posto il problema di individuare delle possibili misure qualora vi sia un accoglimento di alcune osservazioni che siano a vantaggio di interessi particolari. Occorre in tale direzione che la P.A. interessata “predetermini e pubblicizzi” i criteri sia per la valutazione, sia per l'accoglimento delle osservazioni, assicurando la necessaria trasparenza nelle motivazioni, tanto dell'accoglimento, quanto del non accoglimento.

Partecipazione degli enti coinvolti.

Come noto, la redazione (e tutti gli atti connessi) di un Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani costituisce una procedura complessa alla luce della molteplicità di interessi in gioco e degli enti coinvolti, ognuno per le rispettive competenze, siano essi pubblici o privati, a dare il proprio supporto/contributo. Inoltre, secondo l'ANAC non si sottacere su quell'elevato tasso di scelte politiche legate a interessi locali che è spesso motivo di rallentamento delle varie fasi, al punto da non renderne possibile l'attuazione. Potrebbero essere utili, quali “possibili misure”, la pubblicità e la trasparenza sull'avanzamento del processo, sulle cause di eventuali ritardi e sui soggetti che li hanno determinati; il rafforzamento delle azioni di monitoraggio da parte del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare sul quale incombe l'obbligo di segnalazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri affinché intervenga in via sostitutiva.

Si ritiene utile ancora indirizzare l'indagine sul punto 6 della relazione del Presidente dell'ANAC che riguarda nello specifico la fase degli “affidamenti”.

Ebbene, dalla lettura di quanto relazionato dall'Autorità alla Commissione parlamentare è da subito facilmente accertabile un'ulteriore complessità della materia sul piano della *governance*, laddove sebbene via sia un chiaro quadro normativo – funzionale, spesso le Regioni *in primis* non attuano i necessari provvedimenti al fine di dare esecuzione alle disposizioni di cui al D.Lgs 152/06 e ss. mm. e ii..

Attualmente, si prende come realtà situazionale la provincia di Lecce. Sono poche le Autorità d'ambito costituite in seno alle ARO (Ambito raccolta ottimale), poi divenute “Aree omogenee” per i servizi di spazzamento, raccolta a trasporto di rifiuti ad aver affidato il servizio dopo tutte le fasi previste dalla disciplina regionale. Sono in molte le “Aree” ad essere state

¹⁵ C. ROVITO, *Una democrazia ambientale dimentica*, www.gazzettamezzogiorno.it

commissariate dalla Regione Puglia. E, pur in presenza di gare svolte, per svariate ragioni, gli affidamenti non sono avvenuti con conseguente ricorso all'istituto della proroga da parte di molti Comuni. Prassi amministrativa che in alcuni ambiti si trascina ormai da diversi anni.

In un comune salentino, facente parte di un'Area Omogenea, l'impresa affidataria del servizio di igiene ambientale opera in proroga ormai dal 2012. Sono trascorsi ben quasi 7 anni, e con aumenti dei canoni mensili (più che raddoppiati!) non rispondenti ai servizi prestati all'utenza, contrariamente a quanto da tempo previsto dalla carta dei servizi adottata dall'Ente regionale.

L'art. 198 del T.U.A. prevede che *«sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'ente di governo dell'ambito ai sensi dell'art. 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'art. 113, comma 5 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267»*. Avvalendosi di tale disposizione sono molti i comuni che continuano ad affidare il servizio di gestione rifiuti prevalentemente a società affidatarie o/e *ex in house*. Ciò avviene o in regime di proroga o per mezzo affidamenti diretti in regime di emergenza *ex art. 50, comma 5 del D.L.gs 267/2000*. Si tratta molto spesso di emergenze volute e causata dall'inerzia delle pubbliche amministrazioni che non disponendo al proprio interno di funzionari e tecnici adeguatamente formati si rivolgono a professionisti altrettanto poco preparati che creano ulteriori disagi e problemi all'intero sistema gestionale. Con conseguenti riflessi sull'efficienza dei servizi e soprattutto sull'economicità allorché si considera che a fronte di un aumento della TARI, la qualità dei servizi ricevuti dall'utenza si è abbassata e l'ambiente si è ulteriormente arricchito di rifiuti.

L'ANAC nella sua relazione richiama i contenuti dell'art. 204 del D.L.gs 152/06¹⁶ allorché sottolinea che in caso di inoperatività dell'Ente di governo, la Regione (nel caso della Regione Puglia - è l'AGER - Agenzia territoriale della regione Puglia per il servizio di gestione dei rifiuti!) deve attivarsi affinché vengano espletate le gare per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti all'interno di ogni ambito o area. Con tale disposizione il legislatore fa riferimento ad un principio dell'ordinamento in base al quale la potestà surrogatoria di un ente, laddove inadempiente, spetta al livello di governo più alto. Per quelle

¹⁶1. I soggetti che esercitano il servizio, anche in economia, alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, continuano a gestirlo fino alla istituzione e organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte delle Autorità d'ambito. 2. In relazione alla scadenza del termine di cui al comma 15-bis dell'articolo 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l'Autorità d'ambito dispone i nuovi affidamenti, nel rispetto delle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto, entro nove mesi dall'entrata in vigore della medesima parte quarta. 3. Qualora l'Autorità d'ambito non provveda agli adempimenti di cui ai commi 1 e 2 nei termini ivi stabiliti, il Presidente della Giunta regionale esercita, dandone comunicazione al ((Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare)) e all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, i poteri sostitutivi, nominando un commissario "ad acta" che avvia entro quarantacinque giorni le procedure di affidamento, determinando le scadenze dei singoli adempimenti procedurali. Qualora il commissario regionale non provveda nei termini così stabiliti, spettano al ((Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare)) i poteri sostitutivi preordinati al completamento della procedura di affidamento.(26) 4. Alla scadenza, ovvero alla anticipata risoluzione, delle gestioni di cui al comma 1, i beni e gli impianti delle imprese già concessionarie sono trasferiti direttamente all'ente locale concedente nei limiti e secondo le modalità previste dalle rispettive convenzioni di affidamento.

situazioni in cui i Comuni si trovino “costretti” a prorogare le gestioni in essere ovvero ad affidare in via diretta il servizio, l’ANAC raccomanda una tempestiva comunicazione da parte della stazione appaltante al Prefetto ed alla competente Autorità Giudiziaria. Con la sentenza n. 13432/2017 la Corte di Cassazione ha chiarito che possono in taluni casi esserci gli elementi del reato di turbativa d’asta *ex art. 353-bis c.p.*, come integrato dall’art. 10 della legge 13 agosto 2010, n. 136.

Per ultimo, riprendendo in parte quanto già in precedenza evidenziato con riferimento al caso di un Comune salentino (e che è riferibile a tantissime altre realtà dello Stivale), l’Autorità individua quali possibili misure “anticorruzione”:

- ☒ il personale coinvolto nel processo di gestione dei rifiuti a tutti i livelli, deve essere adeguatamente specializzato dal punto di vista tecnico. La corretta progettazione e gestione del ciclo dei rifiuti presenta specifiche peculiarità di tipo giuridico, economico, ingegneristico che determinano un’inevitabile coinvolgimento di figure professionali diverse, che devono contraddistinguersi a livello interdisciplinare per quella specifica preparazione di cui devono essere in possesso. Non è pensabile, come purtroppo spesso accade in alcune realtà, che un biologo possa essere incaricato da un Comune per la redazione di un piano economico finanziario della TARI.
- ☒ è necessario prevedere diversi “livelli di controllo” e interlocuzioni con i Comuni facenti parte dell’ambito.
- ☒ è opportuno **prevedere forme di consultazione dei cittadini**; soprattutto quando è prevista la realizzazione di nuovi impianti di trattamento, valorizzazione e/o smaltimento, essendo quasi sempre causa di conflitti socio – ambientali a carattere locale (e spesso non solo locale).

Le indicazioni dell’ANAC relativamente alle procedure ad evidenza pubblica possono riassumersi nell’assicurare la massima divulgazione e pubblicità dei bandi di gara; nella chiarezza espositiva della documentazione, soprattutto per ciò che concerne il contratto di servizio ove vi sono gli obblighi e le responsabilità del gestore; la previsione di specifici protocolli antimafia; la previsione di iscrizione delle ditte partecipanti alle *white list*; nella verifica di certificazioni di qualità ambientale e nell’indicazione nei bandi di gara di criteri premiali in relazione al *rating* di legalità dell’offerente.

Si tratta di criteri che molto spesso si registrano solo sul piano formale “per far apparire ciò che non è” perché nella mera apparenza burocratico – procedurale servono a “vestire legalmente” procedimenti ed azioni che per diverse ragioni, spesso orchestrate *ad hoc*, non portano al risultato che si dovrebbe raggiungere. Molto frequentemente, all’indomani dell’aggiudicazione, l’appalto non può partire perché nel frattempo l’impresa aggiudicataria è stata colpita da un’interdittiva antimafia¹⁷.

¹⁷ C. ROVITO, *L’interdittiva antimafia, Albo gestori ambientali e idoneità ad operare nella gestione dei rifiuti*, www.dirittoambiente.net

L'art. 203¹⁸ del T.U.A. individua i contenuti dello schema tipo di contratto di servizio, in riferimento al quale l'ANAC ritiene necessario che nei contratti tra gestore del servizio ed Ente affidante siano previsti l'esercizio, anche senza preavviso di controlli sull'attività del gestore per mezzo di ispezioni, accertamenti e sopralluoghi; dotazione in capo al gestore di un apposito **software che proceduralizzi tutte le attività gestionali**, sia sotto il profilo organizzativo, sia per ciò che attiene la contabilità analitica; meccanismi di incentivazione/disincentivazione in relazione al raggiungimento o meno di specifici obiettivi di raccolta differenziata; etc.

Utile appare evidenziare un aspetto poco conosciuto ma che ha diretti riflessi sulle economie familiari. L'ANAC raccomanda l'adozione di misure atte a favorire una maggiore trasparenza dei costi del servizio dichiarati annualmente dal gestore in sede di redazione del Piano economico – finanziario e dell'obbligo di predisporre congiuntamente al PEF la relazione di accompagnamento di cui all'art. 8, comma 3 del D.P.R. 158/99: «*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/Consorti*».

¹⁸ 1. I rapporti tra le Autorità d'ambito e i soggetti affidatari del servizio integrato sono regolati da contratti di servizio, da allegare ai capitolati di gara, conformi ad uno schema tipo adottato dalle regioni in conformità ai criteri ed agli indirizzi di cui all'articolo 195, comma 1, lettere m), n) ed o). 2. Lo schema tipo prevede: a) il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio; b) l'obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione; c) la durata dell'affidamento, comunque non inferiore a quindici anni; d) i criteri per definire il piano economico-finanziario per la gestione integrata del servizio; e) le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio; f) i principi e le regole generali relativi alle attività ed alle tipologie di controllo, in relazione ai livelli del servizio ed al corrispettivo, le modalità, i termini e le procedure per lo svolgimento del controllo e le caratteristiche delle strutture organizzative all'uopo preposte; g) gli obblighi di comunicazione e trasmissione di dati, informazioni e documenti del gestore e le relative sanzioni; h) le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile, diversificate a seconda della tipologia di controllo; i) il livello di efficienza e di affidabilità del servizio da assicurare all'utenza, anche con riferimento alla manutenzione degli impianti; l) la facoltà di riscatto secondo i principi di cui al titolo I, capo II, del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 1986, n. 902; m) l'obbligo di riconsegna delle opere, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali strumentali all'erogazione del servizio in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione; n) idonee garanzie finanziarie e assicurative; o) i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dagli enti locali e del loro aggiornamento, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze. ((p) l'obbligo di applicazione al personale, non dipendente da amministrazioni pubbliche, da parte del gestore del servizio integrato dei rifiuti, del contratto collettivo nazionale di lavoro del settore dell'igiene ambientale, stipulato dalle Organizzazioni Sindacali comparativamente più rappresentative, anche in conformità a quanto previsto dalla normativa in materia attualmente vigente.)) 3. Ai fini della definizione dei contenuti dello schema tipo di cui al comma 2, le Autorità d'ambito operano la ricognizione delle opere ed impianti esistenti, trasmettendo alla regione i relativi dati. Le Autorità d'ambito inoltre, ai medesimi fini, definiscono le procedure e le modalità, anche su base pluriennale, per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla parte quarta del presente decreto ed elaborano, sulla base dei criteri e degli indirizzi fissati dalle regioni, un piano d'ambito comprensivo di un programma degli interventi necessari, accompagnato da un piano finanziario e dal connesso modello gestionale ed organizzativo. Il piano finanziario indica, in particolare, le risorse disponibili, quelle da reperire, nonché i proventi derivanti dall'applicazione della tariffa sui rifiuti per il periodo considerato.

L'incompletezza e/o l'indeterminatezza del contratto di servizio mettono in luce un sostanziale rischio di perdita di controllo sulla tracciabilità dei rifiuti raccolti dal gestore, sulla qualità del servizio reso, nonché soprattutto sui costi operativi di gestione dichiarati dall'impresa nella redazione annuale del Piano economico finanziario, da approvarsi a cura del Consiglio comunale.

Cristian Rovito

Pubblicato il 21 marzo 2019