

Implicazioni di mercato e concorrenziali nella nota dell'ANGA relativa ai Centri di raccolta (nota del Comitato dell'Albo nazionale gestori ambientali n. 437/ALBO/PRES del 29 maggio 2015)

Con la nota emarginata, il Comitato dell'Albo nazionale gestori ambientali (Ministero dell'ambiente) è intervenuto a chiarire «se l'impresa che intende trasportare ai centri raccolta disciplinati dal d.m. 8 aprile 2008 i rifiuti speciali prodotti dalla propria attività sia sottoposta all'iscrizione all'Albo ai sensi dell'art. 212, comma 8, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152¹, anche qualora i rifiuti stessi siano stati assimilati ai rifiuti urbani».

Il comma 8 del cit. art. 212 così recita: «i produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, nonché i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi in quantità non eccedenti trenta chilogrammi o trenta litri al giorno, non sono soggetti alle disposizioni di cui ai commi 5, 6 e 7 a condizione che tali operazioni costituiscano parte integrante ed accessoria dell'organizzazione dell'impresa dalla quale i rifiuti sono prodotti».

Si tratta del cosiddetto «trasporto in conto proprio», grazie al quale i prefati soggetti vengono iscritti ad un'apposita sezione dell'Albo nella previa comunicazione, decorso un certo tempo, con il pagamento di un diritto chiamato icasticamente «*light*» di 50 euro, non richiedendosi per essi le garanzie specifiche prescritte per le altre categorie di produttori, etc.².

Giova ricordare che nelle definizioni della parte IV del cit. d.lgs. n. 152/2006 (c.d. codice ambientale) all'art. 183, lett. *mm*) si ha quella di «centro di raccolta»: «una area presidiata ed allestita, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, per l'attività di raccolta mediante raggruppamento differenziato dei rifiuti urbani per frazioni omogenee conferiti dai detentori per il trasporto agli impianti di recupero e trattamento»³.

Il Comitato, invero assai concisamente, osserva che l'art. 212, comma 8, cit. «Non opera alcuna distinzione tra i rifiuti speciali e i rifiuti speciali assimilati ai rifiuti urbani e non prevede deroghe all'obbligo d'iscrizione all'Albo per il trasporto di questi ultimi effettuato dal produttore iniziale. Pertanto, l'impresa che intende trasportare ai centri di raccolta (...) i rifiuti speciali assimilati ai

1 L'iscrizione all'albo, che - ricordiamo - ha natura pubblicistica e natura dichiarativa, «costituisce titolo per l'esercizio delle attività di raccolta, di trasporto, di commercio e di intermediazione dei rifiuti; per le altre attività l'iscrizione abilita allo svolgimento delle attività medesime»: così l'art. 212, comma 6, del codice ambientale.

2 Non si prevede il responsabile tecnico, la perizia giurata per gli automezzi (attestando la idoneità tecnica dei mezzi utilizzati, anche in relazione alle modalità di trasporto, che vanno identificati, etc.) e la presentazione di fidejussioni: tutto viene soddisfatto dai requisiti di onorabilità che il legale rappresentante o il titolare dell'impresa deve responsabilmente dichiarare. Cfr. la circolare dell'Albo nazionale gestori ambientali prot. 432/albo/pres. del 15 marzo 2011.

3 Prosegue la disposizione: «La disciplina dei centri di raccolta è data con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza unificata, di cui al d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281». Tale disciplina è intervenuta con il d.m. 8 aprile 2008 «Disciplina dei centri di raccolta dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato, come previsto dall'art. 183, comma 1, lett. *cc*) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche», successivamente modificato con d.m. 13 maggio 2009. Il centro di raccolta va previamente autorizzato con ciò recependosi «l'impostazione restrittiva della giurisprudenza penale, che classifica tali centri tra gli impianti di deposito preliminare (o di messa in riserva) di rifiuti urbani e speciali, anche pericolosi, per i quali occorre una procedura permissiva per localizzazione, costruzione e gestione» così P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, III ed., 2014, nota 83 di pag. 104.

rifiuti urbani prodotti dalla propria attività ha l'obbligo di iscrizione nella categoria 2 *bis* di cui al d.m. 120/2014»⁴.

Donde scaturisce la necessità di questa precisazione? Probabilmente dalla disomogeneità – se non anarchia – che regna nelle gestioni pubbliche italiane, visto che quelle private, ordinariamente parlando, non possono che rispettare il secco dato normativo che non si presta a... scappatoie. L'attività imprenditoriale «sana» non gode qui di comode scorciatoie interpretative in materia di gestione dei rifiuti, essendo quotidianamente messa alle strette da autorizzazioni e da controlli stringenti, se non occhiuti: a parte le situazioni dovute a lassismo e quelle che coltivano la collusione, o altro ancora⁵.

Accade, infatti – in varie parti del nostro bel Paese – che taluni gestori del servizio di gestione integrata dei rifiuti⁶, nella largheggiante tolleranza (se non con la complicità) delle autorità pubbliche ivi preposte, abbiano da tempo intrapreso la «conquista» del mercato dei rifiuti speciali. Ciò è avvenuto, e avviene, non solo estendendo la dichiarazione di assimilazione di rifiuti speciali ai rifiuti urbani, con il correlativo allargamento della platea degli utenti e delle superfici assoggettate al tributo rifiuti (o alla tariffa puntuale, ove istituita), ma pure – come vedremo oltre – congegnando diversamente il servizio pubblico.

Il tutto conferma una sorta di volontà di potenza che sembra viepiù contrassegnare la gestione dei rifiuti da parte dei soggetti pubblici, che potrebbero più utilmente dedicarsi al soddisfacimento delle funzioni attribuite in materia agli enti locali, perlopiù di ordine igienico-sanitario, piuttosto che spingersi – come un qualsiasi imprenditore – nel mercato dei rifiuti extra-privativa. Ma il pubblico entra in questo mercato – anche quando opera *jure privatorum* – godendo di una posizione di favore rispetto agli altri soggetti ivi operanti. Nel caso in esame, grazie al regime della privata (di cui all'assimilazione), alla specifica disciplina dei centri di raccolta, e ai minori incombenzi amministrativi previsti per la gestione pubblica e i produttori⁷.

4 Si tratta del d.m. 3 giugno 2014, n. 120 col quale il Ministro dell'ambiente, di concerto con quello dello sviluppo economico e delle infrastrutture, all'art. 8 («Attività di gestione dei rifiuti per le quali è richiesta l'iscrizione all'Albo») ha previsto che: «1. L'iscrizione all'Albo è richiesta per le seguenti categorie di attività: ... b) categoria 2 *bis*: produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, nonché i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi in quantità non eccedenti trenta chilogrammi o trenta litri al giorno di cui all'art. 212, comma 8».

5 Le recenti vicende di Mafia Capitale sono la conferma di un sistema, conosciuto da tutti, ma da tutti - in un modo o nell'altro - «tollerato». Chissà perché...

6 La «gestione integrata dei rifiuti» definita dall'art. 183, lett. *l*) è «Il complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade come definita alla lett. *oo*), volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti». La «gestione» viene definita nella lett. *n*) ed è: «la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario; non costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati».

7 Ad esempio, si vedano: l'art. 188 (responsabilità della gestione dei rifiuti), comma 3, lett. *a*); l'art. 189 (Catasto dei rifiuti), comma 3 (però nella versione precedente alla novellazione introdotta dal d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 - cfr. anche l'art. 11, comma 3 *bis* del decreto legge n. 101/2013 convertito in legge n. 125/2013 - l'art. 189, al comma 3, prevedeva l'esonero anche per le imprese ex art. 212, comma 8);

Siccome all'assimilazione «formale» (o provvedimento)⁸ dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani deve correlarsi l'effettiva prestazione del servizio pubblico, pena la venuta meno della pretesa tributaria/tariffaria⁹, ecco che il gestore consente a questi produttori di conferire i loro rifiuti ai centri comunali, tranquillamente con i loro mezzi, senza la previa iscrizione all'albo nazionale gestori *ex art. 212*, comma 8 del codice ambientale, come pure senza la necessità di pesare in entrata i rifiuti conferiti¹⁰.

Però l'iscrizione all'Albo gestori ambientali rientra in quel mercato «regolato» prefigurato dalla normativa europea, sottoposto alla vigilanza pubblica, ma aperto alla concorrenza fra tutti gli operatori dei Paesi UE in possesso dei requisiti definiti e armonizzati a livello comunitario dalle direttive e con un contenuto compatibile con il Trattato istitutivo della UE¹¹.

Tra altro, l'iscrizione all'albo fa presumere che il trasportatore, avente i requisiti, gestisca i rifiuti in modo corretto, oltre a garantire il controllo della pubblica amministrazione sulle operazioni di gestione¹². In effetti, a ragionare in modo «malizioso», potrebbero esservi degli operatori che si prestano a coacervare, seppur modeste quantità di rifiuti – propri e di altri soggetti –¹³, nei flussi dei rifiuti conferiti al centro di raccolta. Potrebbe addirittura ipotizzarsi una variante affinata di quanto spesso si riscontra nell'assai diverso sistema degli ambulanti, dove i rifiuti «in nero» vengono sbiancati¹⁴.

⁸ Tramite deliberazioni consiliari, oppure in via regolamentare.

⁹ O la sua riduzione: cfr. l'abrogato art. 59 del d.lgs. n. 507/1993 e la giurisprudenza formatasi *in parte qua*.

¹⁰ Vero è che il d.m. 8 aprile 2008 sui centri di raccolta prevede che vengano adottate procedure di contabilizzazione dei rifiuti in ingresso per quanto concerne le sole utenze non domestiche, che rientrano tra le tipologie di rifiuti speciali assimilati agli urbani, come pure in uscita, al fine di impostare dei bilanci di massa o volumetrici, entrambi stimati sulla base della scheda rifiuti di cui ai modelli allegati 1A e 1B al cit. d.m. Qui, ancora una volta, sono sempre le effettive gestioni per come concretamente effettuate (fuori dalle carte e dagli *slogans*) che possono orientare, se non piegare i dati e la realtà ai desiderata dei *dominus* di turno. Va soggiunto che il centro di raccolta deve tenere presso la sede legale o quella operativa il registro di carico e scarico dei rifiuti pericolosi fino all'entrata in vigore del SISTRI, ferma restando la mancata equipollenza tra il registro e i modelli 1A e 1B: conformemente O. BUSI, *Codice dei rifiuti commentato*, Santarcangelo di Romagna, 2014. Peraltro «le novità in tema di tracciabilità non mutano le modalità di compilazione dei registri di carico e scarico, continuandosi a seguire le indicazioni di cui al d.m. n. 148 del 1998»: D. CARISSIMI, *Produttori di rifiuti e SISTRI*, Milano, 2014, 119.

¹¹ Vedasi la sentenza T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II 27 maggio 2010, n. 2161, in *Foro amm. T.A.R.*, 2010, 5, 1617. Sull'argomento sia permesso rinviare al nostro *La gestione dei rifiuti e le sanzioni rilette allo specchio dell'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali, della sua disciplina e responsabilità*, in A. PIEROBON (a cura di), *Nuovo Manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, Santarcangelo di Romagna, 2012, 383-438.

¹² Si vedano M. BUSA - P. COSTANTINO, *La disciplina dei rifiuti. Prontuario tecnico-giuridico*, Santarcangelo di Romagna, 2012, 301.

¹³ In spazi e in tempi sui quali sarebbe interessante un approfondimento da parte dei controllori.

¹⁴ Sia consentito rinviare al nostro *La raccolta e il trasporto di rifiuti in forma ambulante (dopo la sentenza Cass. Sez. III Pen. 9 luglio 2014, n. 29992)*, in *Dir. e giur. agr. al. amb.*, 2014, 1092-1099.

Comunque sia, al di là della sospettosità che aleggia in questo disgraziato settore, qui ci limitiamo a segnalare i seguenti aspetti che, a nostro sommo parere, confermano l'opportunità dell'intervento del Comitato dell'Albo:

- l'equivoco non sta tanto nell'oggetto (rifiuti speciali) conferito nei centri di raccolta, quanto che i produttori non domestici che trasportano (nelle previste condizioni e con i propri mezzi) i propri rifiuti siano (o meno) iscritti all'albo ambientale gestori. Risulta necessaria l'iscrizione all'albo quantomeno per minimali esigenze connesse alla idoneità, tracciabilità e controllo. Come pure per non alterare la situazione tra i medesimi operatori (degli stessi rifiuti) che devono avere parità di regole per garantire concorrenzialità;

- le disposizioni del codice ambientale non prevedono, per questa categoria di soggetti – anche se conferitori ai centri comunali – l'esclusione dall'iscrizione all'albo. Neppure una lettura di insieme (e/o, a voler concedere, «implicita») rende ammissibile la diversa tesi della non iscrizione all'albo.

Del resto, la esclusione (o la deroga) non può che avvenire se non in via di eccezione e, comunque, espressamente.

Ad esempio, sintomaticamente, si veda il comma 19 *bis* dell'art. 212, per il quale sono esclusi dall'obbligo di iscrizione all'Albo «gli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 del codice civile, produttori iniziali di rifiuti, per il trasporto dei propri rifiuti effettuati all'interno del territorio provinciale o regionale dove ha sede l'impresa ai fini del conferimento degli stessi nell'ambito del circuito organizzato di raccolta di cui alla lett. *pp*) del comma 1 dell'art. 183»;

- anche il regime esentativo (o di favore) è formalmente espresso. Ad esempio si vedano: l'art. 193 (trasporto dei rifiuti), al comma 5, che, tra altro, stabilisce che l'obbligo per i rifiuti di essere accompagnati da un formulario di identificazione (inserendo i dati ivi previsti) non si applica al «trasporto di rifiuti urbani effettuato dal soggetto che gestisce il servizio pubblico, né ai trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano le quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri, né al trasporto di rifiuti urbani effettuato dal produttore degli stessi ai centri di raccolta»¹⁵; l'art. 190 (registri di carico e scarico), comma 9, il quale prevede che «le operazioni di gestione del centro di raccolta (...) sono escluse dagli obblighi del presente articolo limitatamente ai rifiuti non pericolosi. Per i rifiuti pericolosi la registrazione del carico e dello scarico può essere effettuata contestualmente al momento dell'uscita dei rifiuti stessi dal centro di raccolta e in maniera cumulativa per ciascun Codice dell'elenco dei rifiuti»;

- se per i rifiuti assimilati (e loro produttori) si applica il regime di favore dianzi indicato (formulari, registri, mud, responsabilità, etc.) previsto per chi conferisce questi rifiuti al servizio pubblico locale, ciò non comporta però automaticamente (e nemmeno come scelta comunale) la possibilità di derogare all'iscrizione all'albo. Ancora, non ci si può barricare (come sembra opinare qualcuno) dietro alla presunta/presupposta linearità per la quale la situazione in esame viene liquidata come segue: il produttore prende i propri (pochi) rifiuti speciali dichiarati assimilati e li porta in un centro comunale perché siano trattati dal soggetto pubblico, quindi perché fare tante questioni? A cosa servirebbe, per la gestione pubblica, questa iscrizione? Tanto basta una convenzione che identifica il produttore e l'automezzo che potrà essere esibita agli organi di controllo stradale e al personale del centro per l'accesso ai relativi servizi, per cui perché fare tanto baccano?

Proprio perché entrano in gioco altre regole e principi anche in materia di mercato e di posizione dominante. Inoltre, nello scenario dei produttori che conferiscono con propri mezzi i propri rifiuti, il sistema pubblico non può certo garantire – come avviene per gli altri rifiuti assimilati dove è il gestore pubblico che direttamente raccoglie presso il produttore – queste «fasi» gestionali che precedono il conferimento al centro comunale;

15 «Sono considerati occasionali e saltuari i trasporti di rifiuti, effettuati complessivamente per non più di quattro volte l'anno non eccedenti i trenta chilogrammi o trenta chili al giorno e, comunque, i cento chilogrammi o cento litri l'anno»: così l'ultimo periodo del cit. comma 5, art. 193.

- il regime degli assimilati non comporta per ciò stesso che il trasporto effettuato da questa categoria di soggetti privati, per così dire... si «ritagli» una sua «specialità» che consente ai soggetti *ex art.* 212, comma 8, di portare con propri mezzi i propri rifiuti senza iscrizione all'albo. Diversamente si altera il sistema monopolistico (della privata), non solo erodendo spazi del mercato degli operatori privati¹⁶. Il tutto in una competizione quantomeno asimmetrica, con ingiustificato beneficio del gestore pubblico, anche trattando i medesimi produttori in modo diverso;

- dal punto di vista tariffario, i costi imputabili *pro quota* al centro di raccolta per questa specifica gestione dovrebbero peraltro venire ribaltati esattamente al conferitore (produttore/detentore), evitandosi di chiedere (come solitamente avviene in sede di convenzione stipulata tra il soggetto pubblico e il produttore/detentore) una somma di accesso spesso determinata in via forfettaria.

Diversamente, pur considerando che le superfici presumibilmente sono produttive di rifiuti assimilati – e quindi amministrate agli effetti del tributo/tariffa, con conseguente maggior entrata per la quota fissa – viene a distorcersi il meccanismo di calcolo tariffario, che alla fine potrebbe gravare in modo indistinto, non equamente, a carico dell'utenza non produttiva di quei rifiuti e al contempo sgravando di costi (almeno parzialmente) chi effettivamente chiede ed utilizza quel servizio;

- la gestione pubblica, grazie all'obiettivo incentivamento per i produttori *ex art.* 212, comma 8, conseguente a una siffatta posizione, porta ad aumentare l'intercetto di rifiuti speciali nel flusso dei rifiuti assimilati.

Invero, si tratta di una sorta di, per così dire, «esonero» accordato ai produttori, che è però frutto di una «invenzione» municipale (peraltro in spregio alla normativa e ai principi in materia ambientale e del mercato), che avvantaggia il gestore per il solo fatto di essere incardinato nel sistema di gestione integrata dei rifiuti.

Infine, ricordiamo che l'attività di gestione dei rifiuti non autorizzata di cui all'art. 212 viene punita *ex art.* 256 (distinguendosi se essa attività riguarda rifiuti pericolosi o non). L'art. 258 (violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari), al comma 4, prevede che le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi di cui all'art. 212, comma 8, che non aderiscono, su base volontaria al SISTRI [art. 188 *bis*, comma 2, lett. a)] ed effettuano il trasporto di rifiuti senza il formulario *ex art.* 193 ovvero indicano nel formulario stesso dati incompleti o inesatti sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria. L'art. 258, comma 5, prevede una sanzione pecuniaria per il mancato invio e la mancata conservazione da parte dei soggetti obbligati alle autorità competenti dei registri *ex art.* 190, comma 1 o del formulario *ex art.* 193.

Alberto Pierobon

¹⁶ Non ricadente nella privata.