

Chiarimenti e nuovi scenari ipotizzabili su rifiuti, servizi pubblici, pianificazione, mercato dalla lettura di una sentenza del Consiglio di Stato: alla ricerca di Robin Hood

di Alberto Pierobon

Una iniziativa privata da parte di una sorta di *holding* che sembra raggruppare due ditte, un impianto di recupero rifiuti e una commerciale, presenta istanza AIA all'Autorità competente per realizzare, nel medesimo sito ove sorge l'impianto, un ulteriore impianto di recupero termico da rifiuti speciali (RS), in particolare della famiglia codice «19»¹.

L'istanza viene però respinta dall'Autorità, e confermata dal T.R.G.A. di Bolzano, con sentenza 22 maggio 2019, n. 166². L'istante ricorre al Consiglio di Stato (Sez. VI) che si manifesta con sentenza n. 5025, decisa il 17 giugno 2021 (pubblicata il 1° luglio 2021)³.

La pronuncia assume rilievo sotto più profili, soprattutto con riferimento ai principi di prossimità e di specializzazione, alla libera intrapresa economica, alla circolazione dei rifiuti, puranche nel rapporto con la pianificazione regionale (nel caso della Provincia autonoma di Bolzano).

Le violazioni e le disposizioni tatticamente, ma argutamente, invocate dalla parte ricorrente, tra altro riguardano: l'art. 16 della direttiva 2008/98/CE sul principio di prossimità; l'art. 178 (Principi); l'art. 179 (Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti); art. 182 *bis* (Principi di autosufficienza e di prossimità); l'art. 183 (Definizioni); l'art. 199 (Piani regionali); l'art. 200 (Organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani) della parte IV (Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ss.mm.ii. (c.d. «codice ambientale» d'ora in poi «CA»).

Occorre preliminarmente ricordare che l'autosufficienza e la prossimità dei rifiuti urbani (RU) – riferiti all'ambito territoriale ottimale «ATO» – sono cogenti sicuramente per lo smaltimento, mentre per il recupero dei RU essi rilevano solo per gli indifferenziati. È ciò che si capisce non tanto dall'istologia delle singole disposizioni, bensì da una lettura olistica, ovvero collocando questi asseriti entro il contesto più ampio di un sistema complessivo.

Ad esempio basterebbe disaminare gli obiettivi stabiliti dalla normativa nazionale/unionale entro la politica ambientale unionale⁴ per la quale i RU indifferenziati vanno gestiti entro l'ATO, sulla quale dimensione e forma costitutiva decide la Regione o Provincia autonoma, mentre i RU differenziati (materia/energia) sono p.c.d. gestibili anche extrabacinalmente⁵. Da notare che la predetta «scelta» regionale o della Provincia autonoma, sull'ATO – collegata ad altri aspetti che sarebbe qui un fuor d'opera esaminare – ha notevolissimi riflessi *in parte qua*.

Diversamente, per i RS non si applica l'autosufficienza bacinale, rilevando di primo acchito il criterio della specializzazione che va coordinato col principio di prossimità. La prima opzione è allora quella di trattare i rifiuti (RU/RS) nel luogo più vicino alla loro produzione, poichè la loro movimentazione va ridotta il più possibile, in quanto presuntivamente foriera di impatti ambientali (polvere, rumore, inquinamento,

¹ Sulla generale problematica dei rifiuti in parola, sia concesso rinviare all'approfondimento in A. PIEROBON, *Il rifiuto EER 191212: dall'origine ai destini. Il caso delle spedizioni transfrontaliere*, in *Azienditalia*, 5, 2021 ed articoli ivi citati.

² In www.giustizia-amministrativa.it.

³ In www.osservatorioagromafie.it.

⁴ Si veda A. PIEROBON, *Nuovi obiettivi europei sui rifiuti: tra piani, strategie e calcoli*, in www.osservatorioagromafie.it.

⁵ La confusione sembra qui allignare, forse per un'affrettata lettura ideologica, fors'anche per una incapacità di interpretazione giuridica che si limita alla geometria del diritto, alla superficie fors'anche agli aspetti mediatici. Certo stupisce che alcuni pseudo-esperti nella materia ambientale, addirittura rivestendo ruoli (strategici, gestionali, istituzionali, burocratici, etc.), come dire... pontifichino a vanvera, talvolta con supponenza e arroganza, su argomenti che francamente non hanno l'umiltà di comprendere.

spreco di risorse, etc.). Siamo quindi nel c.d. libero mercato, con la libera circolazione delle cose e la libertà di intrapresa economica? Insomma, per estremizzare: quale equilibrio va trovato e come, tra l'astratta libertà del mercato e il preteso dirigismo pubblico?

La soluzione sta, come giustamente sottolinea la sentenza in parola, nella prospettazione fornita dall'Autorità (nel caso in esame dall'Amministrazione provinciale), a partire da una fattualità che viene collocata nel contesto e in coerenza alle scelte strategico-pianificatorie, svolgendo una «precisa analisi di fatto» prodotta dagli Uffici e dal Comitato tecnico, tale da far superare l'anzidetta problematica, utilizzando il criterio del caso per caso, ossia valutando ed esprimendosi sull'istanza progettuale di cui trattasi, collocandola (per l'appunto) entro le scelte pianificatorie e strategiche provinciali.

Più esattamente, deve essere conoscibile l'originaria provenienza dei RS codice «19», così da consentire la valutazione sulla loro effettiva natura. Difatti, come già altrove illustrato⁶, nei vari «passaggi», che possono essere anche le «miscele» di rifiuti (cfr. l'art. 187 del CA) in ipotesi attuate, atomisticamente e/o collusivamente, dai produttori, ai soggetti intermedi (non solo impianti) sino alla destinazione finale (che può essere anche all'estero), tutto questo può smarrirsi.

Serve quindi una interpretazione sostanzialistica fuori dai roboanti principi e dai meri *puzzle* normativi. La sentenza, in linea con altre pronunce della Corte costituzionale, ribadisce la necessità di valutare le situazioni (*rectius*, l'istanza) al concreto, fuori dal sarcofago della isolata disciplina autorizzativa, relazionandola con la pianificazione (strategica) attuale o futura, valutandone anche gli effetti.

Peraltro, si apprende che l'istante non ha considerato e rappresentato progettualmente i cosiddetti «impatti cumulativi» dei due impianti (quello esistente e quello per il quale si chiedeva l'AIA) relativi alla medesima ditta, pur se ubicati nello stesso sito⁷.

Inoltre, la pianificazione regionale RS (come RU) non va censurata perchè si basa sui dati storici della produzione dei RS/RU riferiti all'ATO (Regione o altro), epperchè scardinabile e criticabile assumendo una visione p.c.d. ... liberalizzata spinta, degli *animal spirits* imprenditoriali di un mercato infinito, perchè altrimenti, in questa lettura di un mercato libero e sconfinato, il pianificatore erigerebbe delle barriere alla libera intrapresa intenzionata a gestire, ad es., anche gli RS provenienti da altre realtà regionali, cioè fuori dall'ATO.

Un qualsivoglia piano, fuori dalla modellistica, implica o assume una propria strategia⁸.

In Alto Adige, il piano *ex art.* 199 del CA è coerente con tutti gli atti fondamentali e di indirizzo ivi assunti, come pure di quelli attuativi, nella scelta che vede la propria rete di servizi e impiantistica atta a soddisfare i flussi dei RU ivi prodotti, secondo il principio dell'autosufficienza e della prossimità.

La pianificazione e la visione complessiva altoatesina contempla altresì i flussi dei RS prodotti (nel «censimento» statistico-storico) nel proprio territorio, e di quelli ivi «importati» e gestiti (anche indirettamente). Nella strategia dell'Autorità competente (cfr. gli artt. 179 e ss. del CA) vengono considerati i principi di autosufficienza/prossimità (nonché di specializzazione), ma – come vedremo – anche valutazioni relative al regime di privativa e di fuori privativa, del servizio pubblico, cosiccome le ricadute degli investimenti e interventi da effettuarsi, oltre agli aspetti fiscali, occupazionali, sociali, ambientali, in vari scenari.

Talché non viene ad essere aprioristicamente (e men che meno pregiudizialmente o ideologicamente che sia) preclusa la gestione dei RS provenienti extraterritorio. Più semplicemente l'Autorità, ponderando plurimi interessi ed esigenze eterogenee, individua quel che interpreta essere il proprio punto di equilibrio,

⁶ A. PIEROBON, *Il rifiuto EER*, cit.; ID, *Apriamo le «scatole nere» del rifiuto EER 191212*, in www.osservatorioagromafie.it e articoli ivi citati.

⁷ Tra gli impatti ambientali derivanti dall'iniziativa, gli organi tecnici segnalavano - tra altro - l'aumento dell'ossido di azoto oltre il 3 per cento riferito all'intera situazione provinciale; di oltre il 10 per cento per la CO₂; la non recuperabilità dell'energia termica prodotta, in assenza (ivi) di un rete locale di teleriscaldamento; l'inquinamento acustico; il pregiudizio alla situazione paesaggistica come pure ai piani di autorizzazione agli insediamenti produttivi; i rischi connessi alla zona considerata alluvionale, al contesto territoriale, alla residenzialità, etc.

⁸ Sulla tematica sia permesso rinviare A. PIEROBON, *Modelli, propensioni ed efficacia di piani e budget*, in *Azienditalia*, 4, 2020 e articoli ivi citati.

guidato dall'interesse pubblico e della comunità rappresentata, tra le diverse esigenze che emergono (sintomaticamente quelle dello sviluppo e ambientali), valutandone anche gli effetti sotto più profili (ambientali, economici-occupazionali, paesaggistico-turistici, etc.), manifestandosi anche valorialmente (cioè politicamente, attraverso gli strumenti che l'ordinamento offre), rispettando e attuando la disciplina sui rifiuti, anche nei principi e criteri dianzi richiamati.

Pervero, in questa complessa ponderazione, possono emergere altre esigenze o preoccupazioni, ad esempio sulla completa e sostanziale (non tanto documentale-dichiarata) tracciabilità dei rifiuti, massimamente per quanto riguarda la – più volte da noi richiamata – problematica (che assume importanza ormai decisamente nazionale) dei RU/RS del codice famiglia «19» (in particolare il codice 191212).

Si potrebbe così impedire, proprio alla luce del principio di prossimità *ex* art. 199, comma 3, del codice ambientale, che questi «nuovi» RS codice «19» che arrivano extraregionalmente (o, nel caso, extraprovincialmente) alimentino questi flussi gestionali, tramite operazioni «intermedie», portandoli a far smarrire l'originaria natura e provenienza dei RS.

Senza poi trascurare che questi flussi, etichettati RS, consentono, in vari modi (nel «complotto» tra le operazioni, teoricamente antagonistiche, dello smaltimento e del recupero) la fuoriuscita dall'autosufficienza bacinale [art. 182 *bis*, comma 1, lett. a) del CA] dei RU da smaltire tra i quali vanno annoverati non solo i RU indifferenziati, altresì i sovvalli, le perdite di processo, altri RS, etc.

Siamo – ancora una volta – alle trascurate (soprattutto dalle Autorità pubbliche) porosità e ambiguità delle operazioni di smaltimento (allegato «B» alla parte IV del CA) e di recupero (allegato «C» alla parte IV del CA)⁹, come pure nelle classificazioni RU/RS (cfr. l'art. 184 del CA).

Eccoci pertanto alla necessità della programmazione, nella coerenza sistemica del mosaico provvedimentale che si salda agli atti pianificatori e di indirizzo, e, auspicabilmente, ai comportamenti dei soggetti operanti e/o preposti agli uffici dell'Amministrazione.

Non possiamo, ancora una volta, ipotizzare quale sarà il probabile esito di questi scenari, obiettivamente condizionati da talune criticabili scelte, più o meno pasticciate e/o mascherate persino dal «ce lo chiede l'Europa»¹⁰, cosiccome ribadite anche in recenti indirizzi¹¹.

Sempre in una visione «olistica»¹², contemplando assieme: la «nuova» disciplina sui rifiuti (RU/RS, la similarità, regime di privativa, etc.), quella sulla tariffa (T.A.R.I. o puntuale) nel nuovo metodo tariffario ARERA, quella sui servizi pubblici locali¹³, quanto prevede il Piano nazionale di ripresa e di resilienza (PNRR) e le iniziative in cantiere ad es. lo «schema di disegno di legge recante delega al Governo in materia di contratti pubblici» possiamo meglio capire quanto sembra delinearsi quale nuovo e prossimo scenario, se non tendenza (non solo) governativa-normativa in corso. Una situazione che forse non è stata ancora ben compresa, quantomeno negli effetti, financo strutturali.

Non rientra nell'economia del presente scritto affrontare l'argomento (sul quale ci riserviamo tornare prossimamente), basti qui evidenziare che dovendo la *governance* pubblica assicurare con una propria

⁹ Ne accenniamo in A. PIEROBON, *Le «4 R» dei rifiuti, tra sogni e realtà*, in www.osservatorioagromafie.it.

¹⁰ Sia consentito rinviare alle prime sintesi di A. PIEROBON, *Piccole verità e ipocrisie nella disciplina dei rifiuti urbani, servizi pubblici e tariffa*, in www.osservatorioagromafie.it; ID., *Piccole confessioni dal decreto semplificazioni 2021 per rifiuti urbani, servizi pubblici e tariffa*, in www.lagazzettaentelocali.it; ID., *ARERA: primi orientamenti per la definizione del metodo tariffario rifiuti 2 (mercato di incidenza)*, in www.quotidianopa.leggiditalia.it.

¹¹ Recentemente: A. PIEROBON, *La ragionevole discutibilità della circolare MITE: rifiuti, privativa, servizi pubblici, tariffa*, in *L'Ufficio Tecnico*, 6, 2021; ID., *Perplexità nei chiarimenti MITE: rifiuto, servizio pubblico e T.A.R.I.*, in *Rifiuti - Bollettino di informazione normativa*, n. 295, 6, 2021; ID., *L'estuario unificante dei rifiuti urbani: servizi pubblici, privativa, tariffa*, in *Azienditalia*, 6, 2021.

¹² Nell'olismo «un asserto scientifico è tale quando si colloca dentro il contesto più ampio di un sistema teorico complessivo. È una illusione quella di verificare una certa tesi scientifica isolandola dal contesto (...). In generale una concezione olistica si abbina preferenzialmente a una concezione coerentista della verità, contrapposto al corrispondentismo, che è a sua volta cosa diversa dal correlazionismo», E. PETRIS, *Filosofia e servizi segreti. Il doppio mestiere dei filosofi analitici*, Milano-Udine, 2016, 64.

¹³ Sono discipline tra loro embricate, pur se scritte da mani diverse (e se ne accorge da taluni errori o incoerenze) riguardando discipline diverse, una prima sintesi di una lettura integrata e storica che abbraccia il periodo 1861-2021 sta in A. PIEROBON, *L'insorgenza dei rifiuti similari nei servizi pubblici locali*, in *Azienditalia*, 7, 2021.

impiantistica la gestione intrabacinale dei RU indifferenziati rispettando, nel tempo, gli obiettivi unionali del riciclaggio e del recupero, nonché i divieti allo smaltimento (in discarica¹⁴, ma non solo), giocoforza saranno viepiù marginalizzati gli impianti di smaltimento, puntantosi a quelli di recupero energetico¹⁵, prima che di materia, per le argomentazioni già svolte in altre sedi¹⁶.

Dopo il recepimento domestico (settembre 2020) del pacchetto delle quattro direttive sull'economia circolare, nel rimpinguato flusso di RU (da rifiuti simili e dalla nuova definizione di RU), nella più ampia perimetrazione del servizio pubblico locale, nella certezza dei ricavi dei servizi pubblici di RU grazie al provento tariffario autoritativo eppur considerato di natura privatistica, nelle incentivazioni soprattutto previste per il recupero energetico, nel rendere appetibile il mercato dei RU (e correlativamente di quanto è ad essi parassitario anche come RS), nella sua apertura ai grandi soggetti presenti (pubblico e privati)¹⁷, non potrà che uscire un nuovo e diverso assetto imprenditoriale che condizionerà (si badi) la *governance*, non viceversa.

Nel nuovo rapporto diritto-politica-economia-servizio pubblico verranno ad essere ridimensionati gli operatori medio-piccoli, un tempo linfa e testimonianza della possibilità di ambire con successo al mercato, probabilmente essi verranno ridotti ad un ruolo ancillare¹⁸ quantomeno rispetto al gigantismo operativo e del capitale della struttura industriale che condurrà da regista (e non solo) il *continuum* imprenditoriale nel nuovo mercato dei RU/RS.

In questa strategia fusioni, aggregazioni, acquisizioni, cartelli e tanto altro non mancheranno, anzi!

Lo strumento del *project financing*¹⁹ si imporrà per l'incapacità pubblica e nella necessità di acquisire *know-how* oltre che per rispettare, nell'intervento privato, la tempistica e gli obiettivi innanzi accennati, ad es. quelli del PNRR, come pure quelli della pianificazione regionale e delle Autorità di ambito (EGATO), in particolare per quanto concerne la rete degli impianti da realizzarsi.

Questa continua crisi del sistema finanziario pubblico e dei rifiuti, contrassegnato da eccezionalità e urgenze, assieme alla disomogeneità e alla frammentazione della disciplina, consentirà di continuare ad

¹⁴ Entro il 2035, la quantità di RU collocati in discarica va ridotta ex art. 1, comma 1, lett. d) del d.lgs. n. 121/2020 al massimo al 10 per cento del totale in peso dei rifiuti urbani prodotti.

¹⁵ Direttamente, ma anche indirettamente, con la trasformazione dei RU/RS in combustibile solido secondario (CSS), la cui definizione sta nell'art. 183, comma 1, lett. c): «il combustibile solido prodotto da rifiuti che rispetta le caratteristiche di classificazione e di specificazione individuate nelle norme tecniche UNI CEN/TS 15359 e successive modifiche e integrazioni; fatta salva l'applicazione dell'articolo 184 *ter*, il combustibile solido secondario, è classificato come rifiuto speciale». Il d.m. 14 febbraio 2013, n. 22 stabilisce, all'art. 5, che il CSS può prodursi esclusivamente in impianti autorizzati in procedura ordinaria con AIA, certificati UNI-EN 15358 e registrati EMAS. Vedasi anche la circolare MATTM prot. 0004843 del 27 marzo 2018 che rende «superato» in parte *qua* il d.m. 5 febbraio 1998.

¹⁶ Cfr. gli articoli già citati.

¹⁷ Sfugge a molti la forte compenetrazione tra il settore pubblico e privato. È un errore pensare che saranno solo i grandi soggetti operanti nel mercato dei rifiuti ad essere incentivati. Lo saranno anche altri, ad esempio i ciclopici *players* operanti nel campo delle energie rinnovabili. Così può ipotizzarsi per il recupero energetico dai rifiuti organici (e quanto può aiutare: da industrie agroalimentari, agricoltura, etc.) come per quelli indifferenziati (ad es. acciaierie, cementifici, etc.), in un c.d. mercato dove potrebbero non mancare compravendite di iniziative, progetti, autorizzazioni, impianti (con loro *revampaggi*) nella «novazione» (*sic!*) di soggetti, ove gli aspetti finanziari più che industriali stanno viepiù prevalendo. Qui le autorità pubbliche devono meglio consapevolizzarsi onde decidere quale potrà essere il futuro delle loro comunità, mettendo sul tavolo ogni opzione e motivazione. Parimenti la parte c.d. burocratica dovrà rendere più trasparenti e tracciabili queste attività e operazioni intrecciate - se non matassate - tra di loro, talvolta offuscate nella pretesa separatezza delle diverse discipline (es. energia e rifiuti, ma pure idrico, etc.).

¹⁸ Soprattutto per le operazioni propedeutiche a questo p.c.d. «macchinismo» industriale, per cui la terziarizzazione, se non marginalizzazione dei soggetti piccoli e medi riguarderà non solamente i processi intermedi, ad es. di preparazione al riutilizzo, riciclaggio etc., ma pure la logistica e il c.d. «commercio» (anche transfrontaliero) dei RU/RS.

¹⁹ Si ha ad es. conferma della tendenza in atto leggendo il cit. «schema di disegno di legge recante delega al Governo in materia di contratti pubblici» che nell'art. 1 prevede: alla lettera *m*) un «forte incentivo al ricorso a procedure flessibili, quali il dialogo competitivo, il partenariato per l'innovazione e le procedure negoziate con bando, per la stipula di contratti pubblici complessi e di lunga durata, nel rispetto dei principi di trasparenza e di concorrenzialità»; alla lettera *n*) la «razionalizzazione, semplificazione ed estensione delle forme di partenariato pubblico-privato, con particolare riguardo alla finanza di progetto, anche al fine di rendere tali procedure effettivamente attrattive per gli investitori professionali, oltre che per gli operatori del mercato delle opere pubbliche, garantendo la trasparenza e la pubblicità degli atti».

introdurre deroghe, soprattutto nell'amministrativizzazione del settore, operata da soggetti non eletti democraticamente e che rispondono apparentemente a criteri/esigenze tecniche e manageriali.

In realtà si tratta, ognuno se ne avvede, di scelte ideologico-politiche che porteranno a un nuovo modo di governare e di gestire, sempre più lontano dalla comprensione dell'uomo medio, richiedendone il consenso, con ciò allontanandosi da quella auspicabile cultura non solo del diritto²⁰, della buona amministrazione e pure politica che dovrebbe essere coltivata e perseguita dalla dirigenza pubblica, dai *managers* e dai politici.

²⁰ Basti per tutti ricordare i prolifici studi e approdi grossiani.