

PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI - AGGIORNAMENTO 2018 AL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE (PNA)

Come anticipato nella audizione del 4 ottobre 2017 a questa Commissione, l'Autorità ha ritenuto di inserire nell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), approvato con Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018, un approfondimento dedicato all'intero processo della "Gestione dei Rifiuti" che ricomprende la pianificazione, il sistema delle autorizzazioni, il quadro dei controlli e le relative competenze, gli assetti amministrativi e gli affidamenti.

La gestione dei rifiuti è caratterizzata, rispetto ad altri ambiti di attività in cui è coinvolta la pubblica amministrazione, da particolare complessità normativa e organizzativa in conseguenza della varietà dei livelli istituzionali coinvolti e della intrinseca difficoltà tecnica della disciplina giuridica. Una sua inadeguata gestione si traduce in un disservizio immediatamente percepibile, con conseguenze indesiderate sulla qualità della vita e sulla salute dei cittadini. La notevole rilevanza economica del settore suscita, come confermato da numerose vicende, gli interessi delle organizzazioni criminali.

Da qui la scelta dell'Autorità di ritenere la gestione dei rifiuti meritevole di un approfondimento che esaminasse i principali rischi di corruzione del ciclo dei rifiuti e le possibili misure per contrastarli e supportasse le amministrazioni coinvolte nella predisposizione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPC) sollecitando una specifica attenzione a questo riguardo.

Al fine di elaborare l'approfondimento è stato costituito un tavolo tecnico cui hanno partecipato rappresentanti del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), l'Unione delle province italiane (UPI), l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) ed esperti della materia.

La stesura del documento è stata preceduta da una rilevazione di dati e di informazioni rivolta a tutte le amministrazioni regionali e alle province autonome con il coinvolgimento degli altri livelli amministrativi interessati (Province, Comuni, ARPA/APPA).

Un primo insieme di informazioni richieste ha riguardato il processo di pianificazione e autorizzazione connesso al ciclo dei rifiuti (la disciplina regionale generale, la disciplina specifica relativa alla formulazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti, l'articolazione delle competenze amministrative e il relativo processo, la presenza e la data di adozione del Piano, la presenza e la data di conclusione della procedura di Valutazione Ambientale Strategica - VAS).

Un altro set di informazioni ha riguardato il sistema di autorizzazione all'esercizio e i conseguenti controlli sul rispetto delle prescrizioni (l'articolazione delle competenze autorizzatorie e il relativo processo, inclusi i tempi medi dei procedimenti, per i diversi tipi di autorizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti: Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) e Valutazione di impatto ambientale (VIA); la presenza di Piani e programmi d'ispezione, l'attribuzione di competenze e il processo, i requisiti soggettivi del personale addetto, riferiti alle diverse tipologie di impianti).

Una terza categoria di dati ha restituito informazioni sull'assetto amministrativo della gestione dei rifiuti urbani e la capacità impiantistica del territorio (la normativa regionale, il numero di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) e la presenza di eventuali sub-ATO, gli enti di governo degli ATO e la loro forma organizzativa, le competenze sull'affidamento dei servizi, il livello di autosufficienza impiantistica).

Il quarto insieme di informazioni, infine, ha riferito sull'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti (il soggetto che ha affidato il servizio, il territorio di riferimento, le modalità di scelta dell'affidatario, l'oggetto e la data dell'ultimo affidamento e la relativa scadenza, gli importi dei contratti).

Il quadro complessivo emerso dalla rilevazione effettuata ha evidenziato diverse criticità che sinteticamente si rappresentano.

➤ **Tempi lunghi e difficoltà nella predisposizione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti.**

Alcuni Piani regionali sono molto risalenti nel tempo e non più adeguati. Inoltre, per i casi di ritardo nell'adozione del Piano, sembra mancare l'azione di segnalazione da parte del Ministero competente e conseguentemente l'intervento in via sostitutiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, pur previsto dalla normativa vigente in caso di inerzia. Peraltro non è raro il caso di Piani adottati nei quali la determinazione del fabbisogno risulta non corrispondente alla situazione reale, per ragioni diverse che vanno dall'incompletezza, inaffidabilità, inattualità dei dati sulla base dei quali i fabbisogni sono determinati, alla intenzionale manipolazione dei dati stessi per ragioni legate a pressioni esterne di interesse particolari, a volontà di evitare contrasti sul territorio o decisioni impopolari.

➤ Presenza di una percentuale ancora elevata di **regioni non autosufficienti** dal punto di vista degli impianti, con conseguente necessità di operare il trasferimento dei rifiuti che la normativa intendeva evitare.

➤ **Assetto organizzativo e dimensione degli ATO.**

L'assetto prevalente è quello degli ATO di dimensione sostanzialmente coincidente con il territorio delle Province. Si rilevano, tuttavia, importanti eccezioni, che creano un quadro generale alquanto disomogeneo. Così la Toscana ha suddiviso il proprio territorio in tre ambiti sovra-provinciali, mentre le Regioni Friuli Venezia Giulia, Basilicata, Emilia Romagna e Valle d'Aosta hanno preferito un ambito regionale unico. In Umbria, Veneto, Campania e in Sicilia, invece, si registrano attualmente ambiti sub-provinciali. Molto peculiare al riguardo è la situazione della Sicilia dove sono stati delimitati ben 18 ATO di cui 15 sub-provinciali, peraltro ancora non operativi; ci sono poi Regioni dove gli ATO non sono stati costituiti, come in Lombardia, o dove la loro costituzione è avvenuta solo a livello formale, come in alcune Regioni del Sud.

La delimitazione dell'ATO e degli ambiti viene effettuata derogando ai criteri di efficienza 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.

➤ **Ente di Governo dell'ATO.** In diversi casi esso non è ancora definito (come ad esempio in Molise, o nella Provincia di Bolzano), in altri seppur definito è ancora lontano dall'essere operativo. Si registra, infatti, 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, ad esempio, mediante società in house providing. Così, 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 servizi, trovandosi in tal modo, di fatto, in situazione di conflitto di interesse.

➤ **Titolarità dell'affidamento del servizio.** Nelle more dell'individuazione e dell'operatività dell'ente di governo d'ambito, i Comuni, singoli o associati, invocando l'art. 198 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante «Norme in materia ambientale», nella parte in cui dispone 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, co. 5 del TUEL. Tale evenienza si manifesta di frequente allorquando le gare pubbliche, indette in ottemperanza al Codice dei contratti, vanno ripetutamente deserte.

- Modalità **di affidamento dei servizi**, quasi mai rispondenti alle previsioni di legge e con contratti generalmente che si protraggono oltre i tempi previsti.
- **Disomogeneità** dei modelli di assetto delle competenze in materia di rilascio di autorizzazioni e loro frequente frammentazione. La delega esercitata dalle Regioni in favore delle Province in materia di rilascio delle autorizzazioni risulta essere elemento di debolezza del processo, in quanto determina disomogeneità di comportamenti, può scontare una inadeguatezza della struttura organizzativa e della preparazione dei tecnici a fronte di una materia molto complessa e determinare maggiori rischi di contiguità con gli operatori economici e i loro consulenti sul territorio e, quindi, il verificarsi di pressioni provenienti dal territorio stesso.
- Difficoltà nel dare piena applicazione in tutte le Regioni all'obbligo di redigere il **Piano delle ispezioni ambientali** 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. Le disposizioni introdotte dal decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 46, in attuazione della Direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali prevedono, infatti, che le attività ispettive in sito siano definite in un Piano d'ispezione ambientale a livello regionale, periodicamente aggiornato a cura della Regione, sentito il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Si evidenzia che in materia di controlli, già a far data dalla pubblicazione della Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 aprile 2001 relativa ai criteri minimi per le ispezioni ambientali negli Stati membri, è stata sottolineata l'esigenza di prevenire l'insorgere di disparità nei sistemi e nei meccanismi di ispezione, sia in relazione alla capacità di assolvere ai compiti ispettivi, sia per quanto riguarda la portata e l'oggetto di tali compiti. Realizzare, quindi, una completa standardizzazione delle procedure di controllo costituisce una indubbia misura di contenimento del rischio.

È bene ricordare che 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. Non di rado, infatti, nel corso delle attività di controllo, si rileva che gli impianti autorizzati al trattamento dei rifiuti solidi urbani non garantiscono l'assolvimento della funzione per la quale sono stati previsti, sia in termini di scarsa efficienza, in caso di mancata capacità di produrre flussi di rifiuti conformi alle attese in quanto a basso impatto ambientale, che ne consentano quindi adeguate forme di gestione finali, sia in termini di scarsa efficacia in relazione alle finalità previste, non contribuendo a ridurre utilmente i quantitativi di rifiuti da avviare a smaltimento in discarica a vantaggio della filiera del recupero, come stabilito dai Piani approvati e dalla strategia nazionale ed europea. Tali forme di cattiva gestione implicano un aggravio generale dei costi e in ogni caso 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 della "economia circolare".

- Criticità nelle fasi di stoccaggio e recupero, in particolare, **per gli imballaggi di plastica**, a fronte di un notevole incremento della raccolta differenziata, come i dati ISPRA 2017 evidenziano. Il fenomeno degli illeciti ambientali derivanti dai roghi negli impianti di selezione dei rifiuti plastici, a tutti noto, è evidente conseguenza della non corretta chiusura del ciclo dei rifiuti.

A fronte delle anomalie appena riportate, l'Autorità ha suggerito misure che, nel mitigare i possibili rischi corruttivi, contribuiscono al contempo superare le criticità emerse. A mero titolo esemplificativo si riportano di seguito alcune delle misure proposte, rinviando per una trattazione completa all'Aggiornamento 2018 al PNA.

Con riguardo ai Piani regionali di gestione dei rifiuti, l'Autorità ha invitato le amministrazioni coinvolte, tra l'altro, a prevedere nei propri PTPC misure di trasparenza e di partecipazione nella fase preliminare di definizione dei flussi e dei fabbisogni precedente la stesura del Piano allo scopo di evitare che esso sia sviluppato su fabbisogni non reali e che eventuali interventi correttivi comportino, a valle, la necessità di rielaborazione completa del Piano. Inoltre è stata richiamata l'importanza che il Piano stabilisca adeguati criteri tecnici ai fini della localizzazione degli impianti per lo smaltimento/trattamento/recupero dei rifiuti. Detti criteri dovrebbero essere definiti puntualmente individuando fattori escludenti, preclusivi alla localizzazione degli impianti, fattori penalizzanti, con la previsione di verifiche sito specifiche, e fattori preferenziali, da privilegiare per l'ideale localizzazione degli impianti stessi. L'adeguata definizione di tali criteri potrà così indirizzare le Province nella fase di localizzazione di dettaglio, aiutando a superare le difficoltà legate alla pressione del territorio e la resistenza ad assumersi la responsabilità della scelta.

Quanto, ai profili critici riscontrati nella dimensione degli ATO, l'Autorità ha auspicato l'attivazione dei poteri di controllo da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare circa la loro corretta perimetrazione, secondo i criteri definiti dall'art. 195 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, con l'obiettivo di eliminare la frammentazione esistente e ottimizzare la gestione integrata dei rifiuti. Al verificarsi, invece, della inoperatività dell'Autorità d'Ambito, ente di governo dell'ATO, l'Autorità ha valutato utile l'attivazione dei poteri sostitutivi da parte della Regione (ovvero dell'Ente dalla stessa individuato in sede di recepimento con legge regionale), affinché vengano espletate le gare per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti nell'ATO, in ottemperanza peraltro ai principi del nostro ordinamento secondo cui la potestà surrogatoria di un ente inadempiente, spetta al livello di governo più alto.

In caso di inoperatività dell'Ente d'ambito e di non attivazione da parte della Regione dei poteri sostitutivi, laddove i Comuni affidino in proprio la gestione del servizio e le gare effettuate vadano ripetutamente deserte, e dunque si proroghino le gestioni in essere o si affidi in via diretta il servizio, l'Autorità ha ritenuto opportuno che l'Amministrazione appaltante ne 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. 136.

In conclusione, si riscontra, in via generale, che il settore appare fortemente condizionato dalla distribuzione delle funzioni tra i tre livelli di governo territoriale, Regione, Province e Comuni, come delineata dal richiamato decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ispirato alla volontà di trovare funzioni per ciascuno dei livelli di governo, funzioni che finiscono, però, per pregiudicare la coordinata gestione dei rifiuti. L'assetto istituzionale ne risulta fortemente disarticolato e complicato dalla previsione di ulteriori soggetti, gli ATO, destinati ad intervenire ad una dimensione territoriale che in molte regioni è coincidente con quella provinciale. La dimensione provinciale fa sì che spesso gli ATO non si costituiscano, anche per l'elevato numero dei comuni coinvolti. Così, si rileva che, in molte occasioni, i Comuni non deliberano la costituzione degli ATO, dando luogo alla proroga dei servizi, come precedentemente organizzati a livello comunale.

Una efficiente gestione dei rifiuti sembra quindi poter 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, fondamentalmente 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.

Si ritiene opportuno segnalare, inoltre, che la complessità normativa, tecnica e di assetto delle competenze del settore, e in aggiunta le criticità segnalate riguardo alla qualità dei servizi e alla percezione da parte dei cittadini, suggeriscono di prevedere un intervento sostanziale in materia di gestione delle informazioni connesse all'intera filiera. Tale intervento dovrebbe portare alla 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.

In questo modo si potrebbe assicurare omogeneità e accuratezza dei dati attualmente raccolti da soggetti diversi e garantire un maggior livello di trasparenza del settore e delle procedure di pianificazione, autorizzazione, affidamento e controllo, a beneficio di tutti i soggetti, pubblici e privati, interessati. La funzione attribuita dalla legge 28 giugno 2016, n. 132 «Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale» 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.