

Numero 00693/2018 e data 20/03/2018 Spedizione



# REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 22 febbraio 2018

**NUMERO AFFARE 00250/2018**

## OGGETTO:

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ufficio legislativo.

Schema di regolamento del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, recante *“La determinazione dei requisiti e delle capacità tecniche e finanziarie per l'esercizio delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresi i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie a favore delle regioni e province autonome di Trento e Bolzano ai sensi dell'articolo 195, comma 2, lettera g) e comma 4 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”*.

## LA SEZIONE

Vista la relazione trasmessa con nota del 13 febbraio 2018 n. 3098, con la quale il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto;

esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Antimo Prosperì.

Premesso.

I. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in data 13 febbraio 2018, ha trasmesso per il prescritto parere lo schema di regolamento indicato in oggetto.

La fonte normativa comunitaria alla base del regolamento in esame è costituita dalla direttiva 1999/31/CE del Consiglio del 26 aprile 1999, relativa alle discariche dei rifiuti e, in particolare, l'articolo 8, par. 1, lettera a), punto IV), ai sensi del quale: *“gli Stati membri adottano misure*

*affinché l'autorità competente conceda l'autorizzazione per la discarica solo qualora, prima dell'inizio delle operazioni di smaltimento, il richiedente abbia adottato o adotti idonei provvedimenti, sotto forma di garanzia finanziaria o altra equivalente, sulla base di modalità che gli Stati membri dovranno decidere, volti ad assicurare che le prescrizioni (compresa la gestione successiva alla chiusura) derivanti dall'autorizzazione rilasciata ai sensi della presente direttiva sono state adempiute e che le procedure di chiusura di cui all'articolo 13 sono state eseguite", e l'articolo 18.*

La fonte normativa nazionale è costituita dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante *"Norme in materia ambientale"*. Il comma 2., lettera g) dell'articolo 195 del predetto d.lgs. n. 152/2006, stabilisce che sono di competenza dello Stato: *"la determinazione dei requisiti e delle capacità tecniche e finanziarie per l'esercizio delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresi i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie in favore delle regioni, con particolare riferimento a quelle dei soggetti obbligati all'iscrizione all'Albo di cui all'articolo 212, secondo la modalità di cui al comma 9 dello stesso articolo"*. Il comma 4 dello stesso articolo 195 stabilisce che: *"Salvo che non sia diversamente disposto dalla parte quarta del presente decreto, le norme regolamentari e tecniche di cui al comma 2 sono adottate, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri delle attività produttive, della salute e dell'interno, nonché, quando le predette norme riguardino i rifiuti agricoli ed il trasporto dei rifiuti, di concerto, rispettivamente, con i Ministri delle politiche agricole e forestali e delle infrastrutture e dei trasporti"*.

Riferisce l'Amministrazione che lo schema di regolamento in esame disciplina, ai sensi e per gli effetti dell'art. 195, comma 2, lett. g), e comma 4, del d.lgs. n. 152/2006, i requisiti e le capacità tecniche e finanziarie per l'esercizio delle attività di gestione dei rifiuti, nonché i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie da prestarsi a favore delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Nella relazione ministeriale si precisa che *"in sede di stesura del presente schema di regolamento si è tenuto conto delle disposizioni di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 3 giugno 2014, n. 120, per finalità di omogeneità e di armonizzazione del quadro normativo nonché degli oneri e degli adempimenti a carico degli operatori del settore"*. Nella scheda A.I.R. il Ministero chiarisce che *"il regolamento è finalizzato a dettare una normativa uniforme su tutto il territorio nazionale, che non crei una disparità di trattamento da parte delle diverse Regioni in modo da evitare situazioni che possano ledere l'equilibrio del mercato"* e che il regolamento, *"in aderenza al principio di delega recato dall'art. 195, comma 2, lett. g), del decreto legislativo n. 152 del 2006 - reca essenzialmente disposizioni di riordino e di semplificazione della materia afferente alla determinazione delle garanzie finanziarie"*.

II. Lo schema di regolamento è composto di quattro capi, nove articoli e quattro allegati.

Nel preambolo del decreto, mentre si richiama espressamente l'art. 8, par. 1, lettera a), punto IV, della direttiva 1999/31/CE del Consiglio del 26 aprile 1999, si cita semplicemente il decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, art. 195, comma 2, lettera g), e comma 4, che costituisce la base normativa per l'emanazione del presente decreto, senza alcuna precisazione al riguardo, come peraltro per le altre fonti normative richiamate.

### *Capo I – Disposizioni generali*

L'art. 1 (*Oggetto, ambito di applicazione ed esclusioni*), comma 1, precisa che il presente regolamento viene emanato in attuazione del citato art. 195, comma 2, lett. g), del d.lgs. n.

152/2006, riportando le relative disposizioni e quelle di cui al comma 1, lettere t) e z) dell'art. 183 dello stesso d.lgs. n. 152/2006. In particolare, si conferma che il regolamento determina i requisiti e le capacità tecniche e finanziarie per l'esercizio delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresi i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie da prestarsi, in favore delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, da parte dei soggetti che esercitano attività di recupero e smaltimento di rifiuti, così come definite alle lettere t) e z), del comma 1, dell'art. 183 del d.lgs. n. 152/2006 e autorizzate ai sensi dell'art. 208 del medesimo d.lgs., nonché per la gestione delle discariche come disciplinate dall'art. 14 del d.lgs. n. 36/2003.

I commi 2 e 3 dell'art. 1 precisano che il capo II e il capo III del regolamento si applicano, rispettivamente, ai soggetti che esercitano attività di gestione dei rifiuti e a quelli che esercitano attività di recupero e smaltimento; si tratta di precisazioni che appaiono superflue e che pertanto andrebbero espunte.

Sono escluse dall'ambito di operatività del decreto le attività autorizzate ai sensi dell'art. 214 del d.lgs. n. 152/2006 ammesse alle procedure semplificate, in quanto per lo svolgimento di queste attività "non è prevista, dalla norma primaria, la prestazione della garanzia finanziaria di cui al predetto art. 208".

Il comma 4 stabilisce che le disposizioni del regolamento in esame non si applicano inoltre ai soggetti di cui all'art. 212, comma 11, del d.lgs. n. 152/2006 che effettuano attività di bonifica dei siti e di bonifica dei beni contenenti amianto, perché le relative garanzie finanziarie verranno definite con separato decreto (cfr. relazione).

L'art. 2 (*Definizioni*) si limita a stabilire che ai fini del presente regolamento si applicano le definizioni di cui all'art. 183 del d.lgs. n. 152/2006 e all'art. 2 del d.lgs. n. 36/2003 (*Attuazione della direttiva 1199/31/CE relativa alle discariche di rifiuti*).

#### *Capo II – Requisiti, capacità tecnica e capacità finanziaria*

L'art. 3 (*Requisiti*), comma 1, prevede che i soggetti che svolgono attività di gestione di cui al d.lgs. n. 152/2006, art. 183, comma 1, lett. n) – *“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”* – devono possedere una serie di requisiti che sono stati quasi integralmente ripresi dall'art. 10 del D.M. 3 giugno 2014 n. 120, recante *“Regolamento per la definizione delle attribuzioni e delle modalità di organizzazione dell'Albo nazionale dei gestori ambientali, dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese e dei responsabili tecnici, dei termini e delle modalità di iscrizione e dei relativi diritti annuali”*.

Il comma 3 stabilisce che il possesso dei predetti requisiti è attestato mediante dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, redatta in conformità dell'art. 47 del d.P.C.M. n. 445/2000.

L'art. 4 (*Capacità tecnica*) stabilisce che i soggetti che svolgono la predetta attività di gestione *“devono possedere idonea capacità tecnica, in relazione alla specifica attività e alla potenzialità dell'impianto, dimostrata mediante il possesso: a) dei requisiti definiti all'Allegato A per le attività di raccolta e di trasporto dei rifiuti; b) dei requisiti definiti nell'Allegato B per le attività di recupero e smaltimento di rifiuti”*.

L'Allegato A stabilisce che *“i requisiti di capacità tecnica consistono: a) nella qualificazione professionale dei responsabili tecnici; b) nella disponibilità dell'attrezzatura tecnica necessaria,*

risultante, in particolare, dai mezzi d'opera, dagli attrezzi, dai materiali di cui l'impresa o l'ente dispone; c) in un'adequata dotazione di personale". L'Allegato B stabilisce che i requisiti di capacità tecnica per i soggetti che esercitano attività di recupero e di smaltimento dei rifiuti, "consistono: a) nella qualificazione professionale tecnica di almeno una unità di personale, dimostrata da titoli di studio ovvero dall'esperienza maturata nel settore della gestione dei rifiuti, di cui alla tabella 1; b) nella disponibilità dell'attrezzatura tecnica necessaria individuata dalle norme tecniche di settore applicabili, incluse le migliori tecniche disponibili di settore".

L'art. 5 (*Capacità finanziaria*), nel prevedere che la valutazione della capacità finanziaria del gestore è effettuata in ragione delle potenzialità economiche e finanziarie dell'impresa o dell'ente, dispone tuttavia che "l'idonea capacità finanziaria è dimostrata, alternativamente, mediante: a) idonee referenze bancarie da parte di un istituto bancario o intermediario autorizzato ai sensi del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385; b) bilanci o estratti dei bilanci dell'impresa".

### *Capo III – Criteri generali per la determinazione della garanzia finanziaria in favore delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano*

L'art. 6 (*Criteri generali per la determinazione della garanzia finanziaria per gli impianti di cui all'articolo 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, escluse le discariche*) prevede che per la gestione dei nuovi impianti di smaltimento o di recupero dei rifiuti di cui al sopra citato art. 208 deve essere prestata la garanzia finanziaria secondo le modalità di cui all'art. 1 della legge n. 348/1982 (*Costituzione di cauzioni con polizze fideiussorie a garanzia di obbligazioni verso lo Stato ed altri enti pubblici*) e che l'ammontare di detta garanzia è effettuata in conformità ai criteri generali indicati nell'Allegato C.

Con riguardo ai soggetti che esercitano le attività di recupero e smaltimento dei rifiuti di cui alle citate lettere t) e z), comma 1, dell'art. 183, si prevede che "nel determinare l'ammontare della garanzia finanziaria ..., si tiene in considerazione la durata della garanzia stessa, che è commisurata a quella dell'autorizzazione o, ad eccezione degli impianti autorizzati ai sensi dell'art. 211 ..., a periodi di tempo inferiori, almeno quinquennali" e che, nel caso di presentazione di garanzie di durata inferiore a quella dell'autorizzazione, si provvede da parte del gestore al rinnovo della stessa ovvero alla prestazione di una nuova garanzia, comunque non inferiore al periodo residuo di durata dell'autorizzazione. Il mancato rinnovo o presentazione di nuova garanzia ovvero la mancata accettazione della stessa da parte dell'ente interessato "comporta, fino all'accettazione, la sospensione dell'attività".

Il predetto Allegato C (*Criteri generali per il calcolo della garanzia finanziaria per gli impianti di cui all'articolo 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, escluse le discariche*) stabilisce che "l'ammontare della garanzia finanziaria è determinato in misura non superiore al valore risultante dall'applicazione di determinati criteri, definiti in ragione della tipologia dell'operazione, della capacità dell'impianto e della classificazione dei rifiuti gestiti dall'impianto". L'importo della garanzia finanziaria per gli impianti che effettuano operazioni di recupero di cui all'Allegato C, parte IV, del d.lgs. n. 152/2006 (operazioni R1 e operazioni di recupero definitive da R2 a R13) è calcolato "in misura non superiore" al valore risultante dalla moltiplicazione della potenzialità annua autorizzata dell'impianto (PMA), espressa in tonnellate, per un "coefficiente unitario espresso in euro a tonnellata", e ciò senza spiegare come siano stati determinati i coefficienti unitari utilizzati nella predetta formula.

L'art. 7 (*Criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie per le discariche di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36*) prevede che per la gestione delle discariche devono essere prestate: a) garanzia finanziaria per l'attivazione e la gestione operativa,

comprese le procedure di chiusura; b) garanzia finanziaria per la gestione successiva alla chiusura della discarica. Si prevede inoltre che le predette garanzie devono essere prestate secondo le modalità previste dall'art. 1 della legge n. 348/1982 e determinate in conformità ai criteri generali di cui all'art. 14 (garanzie finanziarie) del d.lgs. n. 36/2003 e all'Allegato D del presente regolamento. La garanzia finanziaria per l'attivazione e la gestione operativa della discarica deve avere durata pari a quella dell'autorizzazione, maggiorata di due anni, mentre la garanzia finanziaria successiva alla chiusura della discarica, che deve essere prestata contestualmente alla predetta garanzia, deve avere una durata non inferiore a trent'anni, ai sensi dell'art. 14, comma 3, lett. b) del predetto d.lgs. n. 36/2003.

L'art. 8 (*Criteri di riduzione delle garanzie finanziarie*) stabilisce che l'ammontare delle garanzie finanziarie, determinate ai sensi degli articoli 6 e 7 del presente regolamento, "è ridotto del: a) 50% per le imprese registrate ai sensi del regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009 (EMAS); b) 40%, nel caso di imprese in possesso della certificazione ambientale UNI EN ISO 14001, rilasciata da organismo accreditato ai sensi della normativa vigente".

L'art. 9 (*Disposizioni transitorie e finali*) si riferisce solo alle attività di cui all'art. 1, comma 2 (attività di gestione dei rifiuti) e prevede che "per le istanze di rilascio di nuove autorizzazioni ovvero di rinnovo, di riesame o di modifica sostanziale delle autorizzazioni già rilasciate ...", si applicano le disposizioni del presente regolamento.

### III. Osservazioni sullo schema di regolamento.

Sul piano generale si osserva che, nonostante si tratti di una disciplina già contenuta in diverse fonti normative e che le Regioni abbiano adottato disposizioni operative in materia, nella documentazione fornita l'Amministrazione, nel riferire che ha tenuto conto delle migliori esperienze a livello territoriale, non fornisce tuttavia dati ed elementi di conoscenza circa i risultati concreti delle diverse realtà operative e dei modelli a cui ha fatto riferimento.

In secondo luogo, si rileva che non appare comprensibile come l'obiettivo indicato dall'Amministrazione di creare una disciplina uniforme in materia su tutto il territorio nazionale al fine di evitare disparità di trattamento e lesione della concorrenza, possa essere effettivamente colto attraverso l'emanazione delle disposizioni di cui al regolamento in esame.

Con riferimento ai singoli articoli dello schema di decreto e ai relativi allegati, si osserva sinteticamente quanto segue.

Articolo 1. Si invita l'Amministrazione a chiarire perché le disposizioni del presente regolamento non si applichino ai soggetti di cui all'art. 212, comma 11, del d.lgs. 152/2006, considerato anche che la predetta disposizione non prevede l'emanazione di un apposito decreto per la disciplina delle garanzie finanziarie da parte di tali soggetti.

Articoli 2 e 3. Si segnala l'opportunità di verificare se le definizioni e i requisiti contenuti nelle fonti normative ivi richiamate richiedano aggiornamenti, anche in considerazione della portata del regolamento di che trattasi.

Articolo 4. Si rileva che la capacità tecnica non sembra possa essere "dimostrata" mediante il solo possesso dei requisiti e parametri indicati negli Allegati A e B. In proposito, valuti l'Amministrazione l'esigenza di declinare tali indicatori tenendo anche conto dei parametri più comunemente usati per valutare detti requisiti (ad esempio, nella disciplina degli appalti si fa

riferimento a: fatturato medio per le attività specifiche, numero medio dei dipendenti, misure e procedure di gestione ambientale certificate da organismi indipendenti adottati per l'esecuzione di specifiche attività).

Articolo 5. Al comma 2 si fa riferimento, per la valutazione dei requisiti di capacità finanziaria, al concetto di “potenzialità economiche e finanziarie dell'impresa o dell'ente, in relazione al volume d'affari, alla capacità contributiva ai fini dell'I.V.A., al patrimonio, nonché alla sussistenza di idonei affidamenti bancari”. Al riguardo, si osserva che, ai fini della effettiva valutazione di tali requisiti, occorrerebbe declinare i parametri da utilizzare per la verifica, caso per caso, della sussistenza di idonei margini di equilibrio gestionale, atti a garantire che il gestore sia effettivamente in grado di far fronte ai rischi di gestione connessi all'attività in concessione (nelle valutazioni economiche e finanziarie sono comunemente utilizzati rapporti tra poste contabili significative, quali ad esempio indici di copertura delle immobilizzazioni con capitale proprio, di rapporto tra capitale proprio e capitale di debito, di redditività della gestione operativa).

Articoli 6 e 7. Si osserva che la natura e l'oggetto delle garanzie di che trattasi non appaiono adeguatamente definiti, né sembrano chiari i criteri di determinazione dei parametri utilizzati per il calcolo del valore delle stesse contenuti negli Allegati C e D. Per quanto attiene ai criteri di determinazione dell'ammontare della garanzia finanziaria, i predetti allegati fanno riferimento ad un valore massimo determinato dal prodotto tra la misura della potenzialità massima dell'attività concessa (quantità di rifiuti raccolti trattati e stoccati, etc.) e un non meglio definito coefficiente unitario (CU, espresso in euro/tonnellata). Si evidenzia, inoltre, l'esigenza di precisare i rischi che devono essere coperti dalla garanzia finanziaria e le condizioni di operatività della stessa. Inoltre, si invita l'Amministrazione a spiegare perché l'ammontare delle garanzie finanziarie è determinato quale valore massimo (“in misura non superiore”); in proposito occorrerebbe invece far riferimento, a tutela dell'interesse pubblico sotteso, ad una soglia minima di garanzia finanziaria, al fine di evitare che possano essere prestate da parte degli operatori garanzie inadeguate rispetto agli effettivi rischi connessi alla gestione.

Con riferimento alla disposizione di cui al comma 6 dell'art. 6 dello schema, si rileva che la stessa presenta potenziali criticità in quanto introduce un elemento di incertezza nella continuità di gestione della relativa attività (il mancato rinnovo o la mancata presentazione di nuova garanzia, ovvero la mancata accettazione della stessa da parte dell'ente interessato, “comporta, fino all'accettazione, la sospensione dell'attività”); né la previsione della sospensione dell'attività in caso di inadempienza da parte del gestore, sembra costituire un valido rimedio per assicurare la corretta, continua ed efficiente gestione dei relativi servizi di interesse pubblico.

Articolo 8. Pur comprendendosi la *ratio* della riduzione dell'ammontare delle garanzie previste per le imprese registrate ai sensi del regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009 (EMAS) o in possesso della certificazione ambientale UNI EN ISO 14001, si chiede all'Amministrazione di chiarire in base a quali criteri l'ammontare della garanzia è stata ridotta rispettivamente del 50% e del 40%.

Articolo 9. Si invita l'Amministrazione a spiegare perché le norme transitorie ivi previste riguardano solo le attività di gestione di cui all'art. 1, comma 2 dello schema.

Si rileva inoltre che il regolamento dovrebbe essere integrato con la previsione di strumenti di monitoraggio volti a verificarne l'idoneità a perseguire in concreto gli obiettivi fissati dalla legge; in tal senso dovrebbe essere anche fornita la scheda V.I.R..

Infine, nello schema di decreto dovrebbe essere introdotta la cosiddetta clausola di invarianza finanziaria: “All’attuazione delle disposizioni del presente regolamento, si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.

IV. Premesso quanto sopra, considerata la rilevanza e la sensibilità del settore nonché la complessità tecnica e finanziaria della materia, si chiede all’Amministrazione di fornire con sollecitudine gli elementi e i chiarimenti sopra specificati, integrando conseguentemente le schede A.I.R. e A.T.N. e fornendo la scheda V.I.R..

P.Q.M.

sospende l’espressione del parere in attesa che l’Amministrazione fornisca gli elementi e i chiarimenti di cui in motivazione.

L'ESTENSORE  
Antimo Prosperi

IL PRESIDENTE  
Claudio Zucchelli

IL SEGRETARIO

Giuseppe Carmine Rainone

Fonte: <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=DNUTKZAUUA7L4QVJLEDJ345RRQ&q=>