

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. XXIV
n. 18

RISOLUZIONE DELLA 8^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici,
comunicazioni, innovazione tecnologica)

d'iniziativa dei senatori

FREGOLENT, PETRUCCI e DE PRIAMO

approvata il 26 marzo 2024

*ai sensi dell'articolo 50, comma 3, del Regolamento, a conclusione dell'esame della proposta
di risoluzione n. 7-00002 sull'adeguamento del programma nazionale di gestione dei rifiuti*

La Commissione,

premesso che:

l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), con delibera 3 agosto 2021, n. 363/2021/R/rif, ha inteso determinare i corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e ha fissato i criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti;

nel dettaglio, ARERA, al fine di pervenire al riconoscimento dei costi alla base delle tariffe di accesso a taluni impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti, ha distinto tra impianti: « integrati, minimi e aggiuntivi »;

gli impianti « minimi » sono impianti non integrati nel gestore della raccolta e tuttavia individuati come indispensabili per la chiusura del ciclo dei rifiuti in ambito regionale, soggetti a regolazione dei costi riconosciuti e delle tariffe;

tali tipologie di impianto, al pari di quelli integrati, sono sottratte al libero gioco della concorrenza nei mercati del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti, in quanto soggetti ad una pianificazione regionale dei flussi di rifiuti conferiti e a una fissazione delle tariffe di accesso;

per rientrare nella categoria degli impianti « minimi » e quindi indispensabili per la chiusura dei rifiuti a livello regionale, essi devono rispondere a specifici e stringenti requisiti, che sono puntualmente individuati da ARERA nella medesima delibera, ovvero: la presenza nelle filiere del trattamento e dello smaltimento di particolari categorie di rifiuti; la presenza di un forte e stabile eccesso di domanda a fronte di limitato numero di operatori; il fatto che tali impianti, presenti sul territorio regionale, abbiano già una capacità impegnata per flussi garantiti da strumenti di programmazione o da altri atti amministrativi, ovvero che siano già stati individuati per la chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti in sede di programmazione da parte dei soggetti competenti;

in assenza di tali requisiti e al di fuori dell'obiettivo finale di chiusura del ciclo dei rifiuti nell'ambito territoriale regionale, non sarebbe giustificata la misura di sottrarre tali impianti alle logiche di mercato, limitando indebitamente il principio della concorrenzialità;

infatti, in linea generale, il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, all'articolo 186, comma 5, prevede che per i rifiuti urbani differenziati destinati al riciclo e al recupero, compresa la frazione organica del rifiuto solido urbano (FORSU), sia sempre ammessa la libera circolazione

sul territorio nazionale seppure privilegiando, anche con strumenti economici, il principio di prossimità agli impianti di recupero;

nel contempo, ai sensi del successivo articolo 198 del citato decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, il gestore del servizio pubblico di igiene urbana esercita in regime di privativa le attività di raccolta e avvio al trattamento dei rifiuti differenziati (inclusa la FORSU), ma non il trattamento vero e proprio (a meno che il gestore non abbia partecipato a una gara per l'affidamento del servizio di gestione integrata che includa anche la realizzazione o la gestione degli impianti di trattamento e la conseguente fase operativa), pertanto, ove il gestore non sia affidatario della gestione integrata della raccolta urbana, le fasi di recupero e riciclo delle frazioni differenziate urbane devono, di norma, essere affidate secondo dinamiche competitive;

in aggiunta a quanto espresso, con il successivo articolo 198-*bis* del citato decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, norma inserita dal decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116, e in vigore dal 1° maggio 2022, si prevede, altresì, l'adozione, su iniziativa del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (oggi Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica), di un programma nazionale per la gestione dei rifiuti (PNGR) che fissi i macro-obiettivi e definisca i criteri e le linee strategiche cui le regioni e le province autonome si devono attenere nell'elaborazione dei piani regionali di gestione dei rifiuti;

più volte, dopo una segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato a Governo e Parlamento, la giustizia amministrativa si è espressa contro delibere di giunta di alcune regioni (Puglia ed Emilia-Romagna), le quali non si erano attenute ai criteri fissati da ARERA nell'individuazione degli impianti minimi, di fatto attuando una politica protezionistica ingiustificata ed illegittima, tesa a sottrarre al mercato la gestione delle fasi di recupero e riciclo delle frazioni differenziate urbane che devono, come più volte chiarito, essere affidate secondo dinamiche competitive;

successivamente e più recentemente, con la sentenza n. 5571/2023, il TAR della Lombardia, nel confermare l'orientamento giurisprudenziale già espresso, ha inteso affermare in modo ancor più chiaro come non spetti alle regioni, ma neanche ad ARERA, individuare impianti « minimi » da sottrarre al libero mercato per assoggettarli al regime di tariffe concordate e flussi prestabiliti, in quanto la prerogativa è del legislatore nazionale e in particolare del Ministero dell'ambiente, che avrebbe dovuto esercitarla nell'ambito dell'adozione del programma nazionale di gestione dei rifiuti, e solo allora ARERA avrebbe potuto e dovuto disciplinare l'ambito tariffario, secondo la competenza che le è attribuita dall'ordinamento;

ARERA, infatti, secondo i giudici amministrativi della Lombardia, avrebbe invaso l'ambito di competenza che il legislatore statale ha assegnato allo Stato ed in particolare al Ministero individuato dal citato

articolo 198-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in relazione ai contenuti di cui al programma nazionale per la gestione dei rifiuti;

appare quindi evidente come ARERA avrebbe attribuito, di fatto, alle regioni, poteri che il legislatore statale non ha assegnato agli enti regionali (articolo 196 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152), traslando quanto dovrebbe essere definito in sede nazionale all'ambito locale, in quella che sarebbe un'aperta violazione delle competenze dello Stato (articolo 195 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152), e allontanandosi dall'obiettivo del riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale,

impegna il Governo

ad istituire presso il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica un tavolo che, con ARERA e l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), sentiti i soggetti interessati, analizzi il programma nazionale di gestione dei rifiuti, con particolare riferimento ai criteri di identificazione degli impianti « minimi », indispensabili alla chiusura dei cicli regionali di gestione dei rifiuti urbani.