



OSSERVAZIONI  
CONFSERVIZI ER  
NUOVA LEGGE URBANISTICA  
REGIONALE

L'associazione Regionale Confservizi condivide l'impianto generale del Progetto di Legge *"Disciplina Regionale sulla tutela dell'uso del territorio"*.

In particolare, è condivisa l'esigenza di un ripensamento degli obiettivi che stanno alla base del processo pianificatorio.

Il cambiamento dei contesti di riferimento di carattere economico, culturale, ambientale e sociale, impone l'esigenza di ripensare l'idea stessa di sviluppo che dovrà sempre più essere declinato in termini di sostenibilità, qualità e sicurezza.

Da questa consapevolezza, nasce l'esigenza di pensare al territorio come fondamentale bene comune ed al suolo come una risorsa finita da salvaguardare.

Lo sviluppo insediativo degli ultimi decenni ha esaurito la sua funzione di leva dello sviluppo economico e la fine dell'espansione urbana coincide con il passaggio paradigmatico dalla crescita alla sostenibilità.

Conseguentemente sono mutati anche i criteri con cui valutare il contesto insediativo e territoriale: manutenzione, cura, sicurezza, risparmio di risorse ed energia, diventano i nuovi parametri con cui declinare il valore della qualità.

Su questi temi esiste una forte condivisione delle aziende dei servizi pubblici locali, impegnate a migliorare le loro capacità gestionali nella direzione della sostenibilità e della innovazione intelligente delle reti e degli impianti.

Confservizi ha anche apprezzato il metodo usato per raccogliere indicazioni e suggerimenti utili alla stesura della nuova legge, un metodo caratterizzato da un ampio coinvolgimento delle forze economiche, sociali e culturali della nostra regione.

Infine, vogliamo esprimere un ringraziamento per la disponibilità dimostrata dall'Assessorato a partecipare ad un seminario di approfondimento dei contenuti della legge rivolto alle aziende dei SPL della nostra regione.

## ART. 38 - comma 8 - lettera A)

Dopo “Ai soggetti competenti in materia ambientale ..... “  
aggiungere: **“Regolatori e Gestori dei servizi pubblici locali”**

L'emendamento nasce dall'esigenza di rendere esplicito il coinvolgimento, nella fase progettuale, dei gestori dei servizi ambientali, i quali sono tenuti ad erogare servizi che spesso richiedono un adeguamento delle reti, a monte del comparto urbano oggetto della proposta di accordo.

## Titolo VI - Norme finali (art. 72/77)

Proposta di emendamento da inserire nel Titolo VI Norme finali (art. 72/77) finalizzata ad anticipare già nel testo ciò che normalmente dovrebbe essere specificato negli Atti di coordinamento tecnico previsti all'art. 49: ***“Al fine di attuare i principi dell’economia circolare e incentivare il recupero di materia dai rifiuti, anche secondo gli orientamenti espressi dal Piano Regionale Gestione Rifiuti, le aree per trattamento e recupero rifiuti pericolosi e non pericolosi, per una loro idonea classificazione negli usi previsti dai Piani Urbanistici Generali e dalla pianificazione vigente, devono essere comprese negli usi produttivi del territorio (Ambiti per attività produttive) e nelle Aree Produttive Ecologicamente attrezzate. Qualora gli strumenti vigenti adottino classificazioni non conformi alla presente previsione, dovranno essere adeguati secondo le procedure vigenti”.***

L'emendamento nasce dall' esigenza di rendere esplicito il fatto che le aree produttive sono tutte idonee ad ospitare impianti di riciclo di rifiuti.

## Oneri di urbanizzazione

Si ritiene utile evidenziare, anche in occasione della discussione della nuova Legge Urbanistica, il tema relativo agli oneri di urbanizzazione e, in specifico, ***l'esenzione del pagamento in caso di realizzazione di impianti di trattamento dei rifiuti urbani.***

Le ragioni di una specifica valutazione di questa richiesta sono contenute nella nota allegata.

## ALLEGATO OSSERVAZIONE N. 3

**La gestione dei rifiuti e la disciplina giuridica in materia di oneri di urbanizzazione: ricostruzione dei profili di escludibilità della stessa dall'ambito di applicazione.**

### **1. AMBITO E SCOPO DEL DOCUMENTO**

La seguente nota si pone la finalità di fare sintesi delle **argomentazioni a fondamento dell'esenzione del pagamento degli oneri di urbanizzazione, in caso di realizzazione di impianti di trattamento rifiuti**, in ragione delle evidenze normative che attribuiscono l'esonero alle opere di interesse generale, o di utilità sociale e di servizio al territorio, tanto che la normativa le riconduce, in certi casi, alla fattispecie stessa delle opere di urbanizzazione.

L'**accezione pubblicistica** degli impianti di trattamento rifiuti si giustifica in ragione delle seguenti, principali, peculiarità, per la cui disamina approfondita si rimanda ai paragrafi successivi:

- a. **la gestione dei rifiuti (urbani al pari di quelli speciali) "costituisce attività di pubblico interesse"** in quanto strettamente connessa alla protezione delle matrici ambientali e alla salvaguardia dell'igiene pubblica (art. 177, comma 2,. Dlgs n.152/2006);
- b. **Il principio di prossimità e, nel caso dei rifiuti urbani non differenziati, anche quello di autosufficienza, che deve caratterizzare il trattamento dei rifiuti;** principi, entrambi rispondenti alla necessità di minimizzare il trasporto dei rifiuti, a salvaguardia delle matrici ambientali, nonché a tutela della salute della collettività;
- c. **la gestione dei rifiuti è attività soggetta alla pianificazione pubblica.** La pianificazione definisce le scelte pubbliche più importanti, incidendo massicciamente sull'organizzazione impiantistica del territorio e, conseguentemente, sugli investimenti dei soggetti i cui impianti sono a servizio della stessa;
- d. **la gestione dei rifiuti è attività soggetta alla regolamentazione pubblica.** All'attività pianificatoria si affianca l'attività regolamentare pubblica, sia rispetto ai fattori economici, che a quelli gestionali, anche, nel caso emiliano-romagnolo, laddove gli impianti di trattamento sono di proprietà privata;
- e. **la gestione dei rifiuti è servizio pubblico essenziale soggetto a limiti al diritto di sciopero, con il precipuo fine di tutela del sovraordinato interesse dell'igiene pubblica;** (ex **Legge n. 146/1990**, *Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati*). Pertanto, quale attività pubblica essenziale non può essere interrotta o sospesa se non nei limiti consentiti dalla legge, ovvero con provvedimento dell'autorità giudiziaria o di altra autorità amministrativa competente: l'eventuale interruzione dell'attività di smaltimento, che turbi la regolarità del servizio stesso, fuori dai casi e dalle modalità consentite, integra la fattispecie penale di interruzione di servizio pubblico o di pubblica necessità (ex articolo 331, Codice penale);

- f. **la leva pubblicistica che il legislatore, in applicazione degli orientamenti comunitari in materia di economia circolare, riconosce all'attività di recupero, incardinandola tra le opzioni preferite nella gerarchia di gestione dei rifiuti.**

**Le tipicità definite riconducono gli impianti di trattamento nella fattispecie delle opere di interesse generale ex art. 32, comma 1, lett. h della L.R. 15/2013, *Semplificazione della disciplina edilizia*; nonché, nella fattispecie delle opere di urbanizzazione secondaria, ex art. 16, comma 8 del DPR 380/2001, *Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*, e dell'art. 266 comma 1 del Dlgs 152/2006, **escludendole, pertanto, dal pagamento degli oneri di urbanizzazione****

## **2. IL CONTESTO NORMATIVO DI RIFERIMENTO**

Come brevemente richiamato nel paragrafo precedente, il quadro normativo in materia di oneri di urbanizzazione, che giustifica l'esenzione del pagamento agli impianti di trattamento rifiuti, trova origine:

1. **nei profili marcatamente pubblicistici del servizio di gestione dei rifiuti** che riconduce detti *asset* impiantistici nella fattispecie delle opere di interesse generale ex art. 32, comma 1, lett. h della L.R. 15/2013, *Semplificazione della disciplina edilizia*;
2. nell'ordinamento giuridico positivo che, proprio in ragione della natura pubblicistica dell'attività di trattamento, riconosce a detti *asset* la qualifica di opere di urbanizzazione secondaria, ex art. 16, comma 8 del DPR 380/2001, *Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*, e dell'art. 266 comma 1 del Dlgs 152/2006.

Segnatamente, con riferimento al punto 1, si rileva che l'impianto non è soggetto all'applicazione dei contributi di costruzione in ragione di quanto previsto dalla L.R. 15/2013, *Semplificazione della disciplina edilizia* che, all'art. 32, comma 1, lett. h, dispone che **il contributo di costruzione non è dovuto "per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti e dalle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), nonché per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici, e i parcheggi pertinenziali nella quota obbligatoria richiesta dalla legge"**.

Con riferimento al punto 2, si rileva il riconoscimento positivo agli *asset* impiantistici in parola della qualifica di oneri di urbanizzazione secondaria, ai sensi e per gli effetti dell'art. 16 comma 8 del DPR 380/2001, *Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*, e dell'art. 266 comma 1 del Dlgs 152/2006; in particolare, l'art. 16 comma 8 dispone che **"gli oneri di urbanizzazione secondaria sono relativi ai seguenti interventi: asili nido e scuole materne, scuole dell'obbligo nonché strutture e complessi per l'istruzione superiore all'obbligo, mercati di quartiere, delegazioni comunali, chiese e altri edifici religiosi, impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie. Nelle attrezzature sanitarie sono ricomprese le opere, le costruzioni e gli impianti destinati allo smaltimento, al riciclaggio o alla distruzione dei rifiuti urbani, speciali, pericolosi, solidi e liquidi, alla bonifica di aree inquinate."** Quanto disposto trova ulteriore

conferma nel succitato D.Lgs. 152/2006 che, all'art. 266, comma 1, ricomprende tra le strutture sanitarie "le opere, le costruzioni e gli impianti destinati allo smaltimento, al riciclaggio o alla distruzione dei rifiuti urbani, speciali, pericolosi, solidi e liquidi, alla bonifica di aree inquinate";

### 3. I PROFILI PUBBLICISTICI DELL'ATTIVITÀ DI TRATTAMENTO

Come oltremodo richiamato, il riconoscimento degli impianti di trattamento (ex art. 183 Dlgs 152/2006 comprendendo, quindi, le operazioni di smaltimento nonché gli impianti di recupero, incluse le operazioni di preparazione precedenti al recupero e allo smaltimento) tra gli oneri di urbanizzazione secondaria, si giustifica in ragione dei **profili pubblicistici dell'attività svolta** che, di seguito, vengono richiamati per punti:

#### a. **La gestione dei rifiuti quale attività di pubblico interesse**

Il corpus normativo ambientale, segnatamente il Dlgs n.152/2006, all'art. 177, comma 2, definisce in termini positivi che **"la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse" in quanto strettamente connessa alla protezione delle matrici ambientali e alla salvaguardia dell'igiene pubblica**; l'art. in parola prosegue, infatti, prevedendo che **"i rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente.**

**A confermare la natura di pubblico interesse dell'attività di trattamento** degni di nota sono i principi fondanti la stessa, sanciti dal Codice dell'Ambiente (ex art. 182 *bis*), e che **dispongono la necessità di minimizzare il trasporto di rifiuti a salvaguardia delle matrici ambientali pubbliche nonché a tutela della salute della collettività**; in particolare, con riferimento ai rifiuti urbani non differenziati, nonché ai rifiuti speciali prodotti da imprese commerciali, artigianali e industriali, insistenti nell'ambito territoriale servito dagli impianti, ci si riferisce al **principio di prossimità e di autosufficienza.**

**A corroborare l'accezione pubblicistica dell'attività di trattamento**, oltre alle norme disciplinanti la materia ambiente cui si è fatto cenno, **sostanziano ulteriormente la sua natura, i limiti al diritto di sciopero cui è soggetta, con il precipuo fine di tutela del sovraordinato interesse dell'igiene pubblica**; segnatamente, la **L. n. 146/1990, Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati (...)**, all'art. 1, comma 2, lett. a) **classifica lo smaltimento dei rifiuti urbani e di quelli speciali quale servizio pubblico essenziale, rimarcando, quindi, la sua essenzialità tra i servizi pubblici, in quanto atto a soddisfare diritti attinenti alla salute e all'igiene pubblica della collettività.** Pertanto, quale attività pubblica essenziale **non può essere interrotta o sospesa se non nei limiti consentiti dalla legge**, ovvero con provvedimento dell'autorità giudiziaria o di altra autorità amministrativa competente. Ad ulteriore sostegno della sua essenzialità e, conseguente, riconducibilità al novero dei servizi pubblici, giova ricordare che l'ordinamento prevede che l'eventuale interruzione dell'attività di smaltimento che turbi la regolarità del servizio stesso, fuori dai casi e dalle modalità consentite, integra la fattispecie penale di **interruzione di servizio pubblico o di pubblica necessità (ex articolo 331, Codice penale)**;

#### **b. La pianificazione pubblica in materia di trattamento dei rifiuti**

**A sostegno dei profili marcatamente pubblicistici dell'attività di gestione dei rifiuti, giova approfondire le finalità e gli elementi caratterizzanti la pianificazione pubblica in materia prevista dal Codice dell'Ambiente all'art. 199, che attribuisce alle Regioni, sentite le Province, i Comuni, e per quanto riguarda i rifiuti urbani, le Autorità d'ambito, il compito di predisporre e adottare piani regionali di gestione dei rifiuti. La pianificazione definisce le scelte pubbliche più importanti, incidendo massicciamente sull'organizzazione impiantistica del territorio, e, conseguentemente sugli investimenti dei soggetti i cui impianti sono a servizio della stessa, tra cui l'individuazione delle potenzialità impiantistiche atte a soddisfare il fabbisogno di trattamento dei rifiuti prodotti all'interno dell'ambito territoriale di competenza, le tecnologie da impiegare per migliorare l'efficacia ambientale delle diverse operazioni di gestione dei rifiuti, la localizzazione degli impianti, le forme di finanziamento del sistema, ecc. Le ragioni della pianificazione pubblica del settore vanno individuate nel già menzionato pubblico interesse di cui l'attività si caratterizza. La pianificazione delle infrastrutture impiantistiche, infatti, determina un obbligo in capo alle Autorità d'ambito di bandire gara per la realizzazione e gestione delle stesse, laddove tali infrastrutture, seppur pianificate, non siano presenti sul territorio. Da ciò ne deriva il primato del pubblico interesse alla tutela dell'igiene pubblica rispetto alla tutela dei profili concorrenziali. Laddove, pertanto, si è in presenza di tipologie impiantistiche ex art. 199 Cod. Amb. in parola, e non sussiste un mercato degli operatori, l'ordinamento prevede la sussidiarietà delle istituzioni locali in ragione del rischio che l'eventuale inerzia determinerebbe sulla tutela dell'igiene pubblica;**

#### **c. La regolazione pubblica in materia di trattamento dei rifiuti urbani**

**L'attività regolatoria a disciplina della gestione dei servizi pubblici locali rappresenta l'evoluzione del ruolo del potere pubblico nell'economia: la macchina amministrativa statale da soggetto attore, dapprima direttamente coinvolto nelle attività pubbliche locali, tramite organi strumentali degli enti territoriali, quali organizzazioni in economia, poi evolute in organizzazioni societarie più complesse (a seguito dei mutamenti normativi che di tempo in tempo si sono succeduti a partire dal processo di privatizzazione degli enti pubblici, prima formale poi sostanziale), ha fortemente ridotto il proprio intervento diretto nell'economia dei servizi pubblici locali, in sintonia con il tramonto dell'economia nazionale c.d. "mista" (caratterizzata dalla presenza di attività imprenditoriali private affiancate da una massiccia presenza del potere pubblico diretto nell'economia) avvenuto a partire dagli anni '90 sotto le spinte comunitarie di liberalizzazione dei mercati pubblici. Segnatamente, il driver di cambiamento più rilevante è stato l'evoluzione del regime di disciplina dei servizi pubblici che la Comunità Europea ha avviato riconoscendo la separazione tra il carattere pubblicistico dei servizi e il regime giuridico della proprietà dell'impresa gestore del servizio, tendendo così ad accogliere la nozione oggettiva di servizio pubblico di origine americana e anglosassone. Il riconoscimento della separazione tra il carattere pubblicistico dei servizi e il regime giuridico della proprietà dell'impresa ha comportato, di tempo in tempo, il ricorso a forme sempre più marcatamente privatistiche di gestione dei servizi pubblici. Il "big bang" ha avuto inizio con le prime forme di privatizzazione formale degli enti pubblici, agevolate dalla legge n. 142 del 1990, che consentiva l'impiego dello strumento societario di diritto comune in un settore caratterizzato da modelli organizzativi di impronta univocamente pubblicistica. La normativa che si è succeduta nel tempo (L. n. 498/1992; L.**

n.95/1995; L.n.127/1997; Dlgs 267/2000; ecc.) **ha portato a forme sempre più sostanziali di privatizzazione degli enti pubblici, arrivando ad istituire principi e strumenti cardine del moderno agire amministrativo; segnatamente:**

- i. **l'equilibrio economico della gestione del servizio e l'autonomia patrimoniale dell'ente gestore** che impone la gestione svolta in base a criteri di **efficienza, efficacia ed economicità che assicurino che i costi siano remunerati integralmente dalla tariffa**\_(compreso un margine per gli investimenti che consenta la modernizzazione). Si veda, in tal senso, la struttura della **tariffa di igiene ambientale** (che di tempo in tempo si è alternata a sistemi di tassazione) che prevede la copertura integrale dei costi di gestione del servizio secondo prefissate logiche ed obiettivi, inducendo, pertanto, meccanismi gestionali virtuosi pur nell'ambito di logiche di perseguimento di obblighi di servizio pubblico;
- ii. **il contratto di servizio** (ex L. n.95/1995) **quale strumento di disciplina dei rapporti tra l'ente locale titolare del servizio e il soggetto erogatore dello stesso**, passando così da un sistema di *governance* esercitata direttamente dall'ente locale sul proprio organo strumentale, ad un rapporto negoziale con il soggetto erogatore del servizio. Detto contratto impone *standard* di servizio e di qualità volti a disciplinare e dare contenuto agli obblighi di servizio pubblico connessi all'erogazione del servizio stesso, pena l'applicazione di penali.

**I processi di privatizzazione e liberalizzazione descritti hanno comportato l'abrogazione delle norme che limitavano le attività di privati nel settore dei servizi pubblici, ma non hanno portato al completo superamento della disciplina giuridica di natura pubblicistica delle attività economiche; i processi di liberalizzazione non impongono, infatti, il superamento del controllo pubblico, ma una sua trasformazione: cambiano, in particolare, gli strumenti, i soggetti e le finalità. Abbandonata la proprietà e la gestione, il controllo pubblico si realizza attraverso l'organizzazione del servizio e la sua regolazione (dei prezzi, della qualità, obblighi di prestazione a tariffe accessibili anche in caso di non profittabilità del servizio, ecc); si tratta dello storico passaggio dallo Stato c.d. "produttore", allo Stato c.d. "regolatore".**

**Degna di nota la regolazione emiliano-romagnola** (ex art. 16 L.R. 23/2011, "*Norme di organizzazione territoriale delle funzioni relative ai servizi pubblici locali dell'ambiente*") **che dispone obblighi di servizio pubblico anche laddove l'impiantistica sia di proprietà privata. In particolare, prevede che il soggetto privato proprietario dell'impiantistica di smaltimento dei rifiuti urbani, compresi gli impianti di trattamento di rifiuti urbani classificati R1 ai sensi dell'Allegato C, Parte IV, del Dlgs n. 152 del 2006, nel caso in cui l'affidamento della gestione del servizio dei rifiuti urbani non ricomprenda detta impiantistica, la stessa rimane comunque inclusa nella regolazione pubblica del servizio. A tal fine l'Agenzia individua dette specificità, regola i flussi verso tali impianti, stipula il relativo contratto di servizio e, sulla base dei criteri regionali, definisce il costo dello smaltimento da imputare a tariffa tenendo conto dei costi effettivi e considerando anche gli introiti;**

**d. Il trattamento dei rifiuti speciali come attività di pubblico interesse**

La gestione dei rifiuti speciali, pur non essendo sottoposta a vincoli di smaltimento territoriale al pari della gestione di quelli urbani, presenta spiccati elementi pubblicistici, in ragione:

- i. del già richiamato **principio di prossimità** disposto dall'art. 182 *bis*, lettera b) che prescrive che **"lo smaltimento dei rifiuti (urbani e speciali, ndr)"** abbia luogo "in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al **fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi (...)"**
- ii. del **fatto che, il processo di gestione e trattamento dei rifiuti - di tutti i rifiuti - assume rilevanti effetti sulla salute dell'uomo e dell'ambiente;**
- iii. **della natura di servizio pubblico essenziale riconosciutagli dall'ordinamento giuridico e, segnatamente, dalla già richiamata L. n. 146/1990;**
- iv. **dell'assoggettamento alla pianificazione pubblica dei rifiuti speciali e degli impianti ad essi dedicati, al pari di quelli urbani;** in particolare, i PRGR arrivano a valutazioni del fabbisogno territoriale di smaltimento (finanche articolato per aree industriali) sulla base dell'analisi della produzione di rifiuti, finalizzato alla costruzione di una proposta di fabbisogno impiantistico necessario al suo soddisfacimento, corredata da un'eventuale proposta impiantistica alternativa qualora la domanda di smaltimento non sia soddisfatta nell'ambito territoriale di riferimento (si veda in proposito la DGR E.R. 1620/2001).

**e. L'attività di recupero tra mercato e profili pubblicistici**

L'attività di recupero viene definita come **qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile**, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale (ex art. 183 Cod. Amb.); **pur essendo un servizio non compreso nel perimetro di privativa pubblica e, pertanto, escluso dalla disciplina pubblicistica applicabile in materia di affidamento del servizio di gestione del servizio di igiene urbana** (in tal senso si veda l'art. 25, comma 4 del DL n. 1/2012 convertito in Legge n. 27/2012), **risulta connotato di elementi marcatamente pubblicistici**, in linea con la moderna concezione oggettiva dei servizi pubblici che, si ricorda, sancisce la separazione tra il carattere pubblico del servizio e la natura e il regime giuridico della proprietà dell'impresa gestore del servizio; **segnatamente, si ricorda:**

- i. **l'accezione pubblicistica riconosciutagli dall'art. 178, comma 2 (già richiamato in materia di smaltimento)**, che definisce in termini positivi che **"la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse"** in quanto strettamente connessa alla protezione delle matrici ambientali e alla salvaguardia dell'igiene pubblica; l'art. in parola prosegue, infatti, prevedendo che **"i rifiuti devono essere recuperati (...) senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare:**
  - a) *senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora;*
  - b) *senza causare inconvenienti da rumori o odori;*
  - c) *senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente"*:

- ii. **la leva pubblicitica che il legislatore, in applicazione degli orientamenti comunitari, (art. 179 del Cod. Amb.) gli riconosce, incardinandola tra le opzioni preferite nella gerarchia di gestione dei rifiuti, in quanto considerata tra le soluzioni maggiormente sostenibili (il recupero di materia ancor prima di quello di energia) in termini di impatti ambientali, sanitari, sociali ed economici, dopo la prevenzione e la preparazione per il riutilizzo, mentre precede lo smaltimento finale in discarica;**
- iii. **Il principio di prossimità (ex 182 bis, lett.b), oltremodo richiamato, cui è sottoposta l'attività di recupero nel caso dei rifiuti urbani non differenziati, che prevede che il recupero degli stessi sia attuato con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti in modo tale che sia possibile effettuare l'attività in uno degli impianti più vicini ai luoghi di produzione, così da ridurre la movimentazione di rifiuti;**
- iv. **la stretta interdipendenza tra la fase della raccolta differenziata ed il recupero di materia. A ben vedere, infatti, l'attuazione dei principi dell'economia circolare sanciti dal Legislatore comunitario non può che comportare in materia di recupero e riciclaggio (in particolare, vengono imposte *performance* minime di riciclaggio) uno stretto coordinamento tra la fase della raccolta (ed in particolare quella differenziata) e quella del riciclaggio e del recupero, rendendo difficile ipotizzare programmazioni e gestioni separate dei flussi in uscita ed in entrata dalle due fasi e quindi gestioni lasciate al libero operare delle forze del mercato. Questo in ragione del fatto che la massima valorizzazione delle frazioni raccolte in maniera differenziata non può che ottenersi attraverso una programmazione interdipendente ed un governo coordinato dei flussi a seguito delle economie di coordinamento che caratterizzano le due fasi; peraltro, nell'attuale ordinamento nazionale detta interdipendenza viene riconosciuta e massimamente valorizzata. In particolare, ci si riferisce a quanto statuito all'art. 181, comma 5, in materia di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata destinati al recupero e al riciclaggio, per i quali è ammessa la libera circolazione sul territorio nazionale al fine di favorire il più possibile il loro recupero privilegiando il principio di prossimità agli impianti di recupero;**

**A rinforzare la natura pubblicitica dell'attività di recupero si aggiunga che gli obiettivi di riciclaggio e recupero sono destinati a diventare inesorabilmente più sfidanti nell'ambito del pacchetto Economia Circolare.** La proposta di modifica della Direttiva 2008/98 sui rifiuti - tutt'ora in corso di definizione e, pertanto, ancora passibile di modifiche - presentata dalla Commissione europea il 2 dicembre 2015, oltre a porre obiettivi di riciclaggio più ambiziosi (60% al 2025, 65% al 2030), introduce disposizioni per calcolare il conseguimento dell'obiettivo di riciclaggio dei rifiuti urbani. A ciò si aggiunga un ulteriore aspetto derivante dall'evoluzione della normativa in sede europea fornito dal "Piano d'Azione dell'UE per l'economia circolare" (COM (2015) 614 def.), in cui la Commissione individua, con scadenze definite nei prossimi 2 anni, le seguenti iniziative:

- i. elaborare norme di qualità per le materie prime secondarie (in particolare la plastica);
- ii. promuovere la certificazione volontaria, guidata dal settore, degli impianti di trattamento dei principali flussi di rifiuti/materiali riciclati.

Le medesime finalità che si prefigge il legislatore comunitario vengono riprese dal Dpcm 7 marzo 2016, recante **“Misure per la realizzazione di un sistema adeguato e integrato di gestione della frazione organica dei rifiuti urbani raccolti in maniera differenziata (...)”** che, in attuazione dell’art. 35 del DL n. 133/2014 (convertito, con modificazioni nella L. n. 164/2014), con riguardo agli impianti di compostaggio e digestione anaerobica prevede che, con decreto adottato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare, **venga effettuata la ricognizione dell’offerta esistente e l’individuazione del fabbisogno residuo di impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani raccolti in maniera differenziata. Detto intervento normativo che, peraltro, vede specularne emanazione per gli impianti di smaltimento (Dpcm 10 agosto 2016, *Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati*), trova i propri razionali in esigenze di natura pubblicistica, a riprova del fatto che l’attività di smaltimento e recupero sono attività la cui vocazione collettiva ne condiziona fortemente l’operatività. In particolare, i razionali trovano fondamento nella pubblica necessità di attuare un sistema integrato e moderno di gestione dei rifiuti urbani e speciali, *atto a conseguire la sicurezza nazionale nell’autosufficienza*. Tali impianti, infatti, individuati con finalità di progressivo riequilibrio socio economico fra le aree del territorio nazionale concorrono allo sviluppo della raccolta differenziata e al riciclaggio, mentre deprimono il fabbisogno di discariche. Tali impianti di trattamento (sia con riferimento agli impianti di recupero che a quelli di termotrattamento) vengono, infatti, classificati dal legislatore quali infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale ai fini della tutela della salute e dell’ambiente; evidenza che, peraltro, sostiene la vocazione pubblicistica dell’attività di smaltimento e recupero, vista la stretta interdipendenza delle stesse rispetto alla tutela dei valori e dei diritti fondamentali dei cittadini;**

In buona sintesi, a corroborare la natura pubblicistica dell’attività di recupero, che sia di materia o di energia attraverso tecnologie di incenerimento con recupero energetico ad alta efficienza, si rammenta che:

- i. **la qualificazione del processo di gestione comprensiva del trattamento dei rifiuti assume rilevanti effetti sulla salute dell’uomo e dell’ambiente**, come attività di pubblico interesse, costituendo la stessa per la collettività una priorità pubblicistica;
- ii. **la realizzazione degli impianti per il recupero dei rifiuti deve essere autorizzata per legge** e realizzata secondo caratteristiche indipendentemente dalla sostenibilità economica;
- iii. **anche nel caso del recupero di energia, non vi sono gli elementi per considerarla un’attività volta alla produzione di beni economici dalla cui vendita ricavare utili, in quanto attività strettamente strumentale e, quindi, secondaria, rispetto allo smaltimento di rifiuti** (in proposito si veda la nota 4 dell’Allegato B della parte IV del Cod. Amb) , in linea con quanto previsto dal Cod. Amb. ex art. 179, secondo le raccomandazioni comunitarie che con l’introduzione di sistemi per il recupero dei rifiuti per la produzione di energia ritengono completato l’intero processo di gestione dei rifiuti (produzione,

raccolta, trasporto, trattamento mediante riciclaggio e smaltimento, riutilizzo dei materiali di scarto;

- iv. ne deriva, pertanto, che **la destinazione propria degli immobili/impianti destinati all'incenerimento con recupero energetico esulano da una mera logica di attività industriale** e commerciale essendo questa stata impostata dalla legge **come condizione essenziale per la realizzazione ed il mantenimento di un impianto di smaltimento di rifiuti** (in proposito si veda l'art. 237, *quinquies*, c. 2, lett. b).

## Titoli abilitativi per opere ed interventi relativi al S.I.I. previsti nel Piano d'Ambito

Si propone, sulla base dei contenuti della nota allegata, di unificare i titoli abilitativi utilizzati dai Comuni per l'approvazione degli interventi previsti nei Piani d'Ambito approvati da Atersir.

## ALLEGATO OSSERVAZIONE N. 4

### **Proposta di modifica alla Legge regionale n. 15/2013**

#### **Visto:**

l' art. 7, lett. h) del Decreto Sblocca Italia, dopo l'articolo 158 del D. Lgs 152/06, che ha inserito il seguente:

“Articolo 158-bis) (Approvazione dei progetti degli interventi e individuazione dell'autorità espropriante)

1. I progetti definitivi delle opere, degli interventi previsti nei piani di investimenti compresi nei piani d'ambito di cui all'articolo 149 del presente decreto, sono approvati dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi dell'articolo 3 bis del decreto-legge del 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, che provvedono alla convocazione di apposita conferenza di servizi, ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241. La medesima procedura si applica per le modifiche sostanziali delle medesime opere, interventi ed impianti.

2. L'approvazione di cui al comma 1 comporta dichiarazione di pubblica utilità e costituisce titolo abilitativo e, ove occorra, variante agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, esclusi i piani paesaggistici. Qualora l'approvazione costituisca variante agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, tale variante deve essere coordinata con il piano di protezione civile secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 6, della legge 24 febbraio 1992 n. 225.

3. L'ente di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei di cui al comma 1 costituisce autorità espropriante per la realizzazione degli interventi di cui al presente articolo. L'ente di governo può delegare, in tutto o in parte, i propri poteri espropriativi al gestore del servizio idrico integrato, nell'ambito della convenzione di affidamento del servizio i cui estremi sono specificati in ogni atto del procedimento espropriativo.”.

#### **Premesso:**

che il suddetto art. 158 bis, co. 1, precisa che “I progetti definitivi delle opere, degli interventi previsti nei piani di investimenti compresi nei piani d'ambito di cui all'articolo 149 del presente decreto, sono approvati dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei ... che provvedono alla convocazione di apposita conferenza di servizi ai sensi dell'art. 14” della L. 241/90. “La medesima procedura si applica per le modifiche sostanziali delle medesime opere, interventi ed impianti”;

che l'art. 149, co. 3, del D. Lgs 152/06 evidenzia come “Il programma degli interventi individua le opere di manutenzione straordinaria e le nuove opere da realizzare, compresi gli interventi di adeguamento di infrastrutture già esistenti ...”;

che secondo il succitato art. 158 bis, co. 3, “L'approvazione di cui al comma 1 comporta dichiarazione di pubblica utilità e costituisce titolo abilitativo ...”;

che, in materia edilizia dispone il DPR 380/01 e, nella Regione Emilia Romagna, anche la L. 15/13, la quale distingue le attività di edilizia libera (art. 7) dagli interventi che richiedono i titoli abilitativi della SCIA e del Permesso di Costruire (art. 9);

che, a loro volta, i titoli abilitativi della SCIA e del Permesso di Costruire restano distinti dalle “Procedure abilitative speciali” dell'art. 10 della L. 15/13, relative alle opere pubbliche a

seguito di accordi di programma (lett. a), alle opere di interesse statale (lett. b) o, per quanto ci riguarda, alle opere di interesse regionale, provinciale e comunale (lett. c);

che, per quanto sopra e con particolare riferimento all'art. 149 co. 3 del D. Lgs 152/06, si può ritenere come qualsiasi intervento che non rientri nella cosiddetta "Attività edilizia libera", ma richieda per la sua realizzazione un titolo abilitativo, sia esso nuovo intervento o un intervento di manutenzione straordinaria di una infrastruttura esistente, e necessità dell'approvazione del progetto definitivo da parte di ATERSIR;

che, pertanto, si ritiene che non richiedano l'approvazione di ATERSIR i seguenti interventi:

- Realizzazione di allacciamenti;
- Opere al servizio di nuove lottizzazioni;
- Estensioni, potenziamenti, spostamenti di condotte e tubazioni quando realizzate su suolo pubblico in aree non soggette a vincolo e di rilevanza economica tale, da non trovare puntuale rappresentazione negli interventi inclusi nel piano investimenti compresi nei piani d'ambito;
- Interventi di manutenzione straordinaria a condizione che:
  - non prevedano la realizzazione di opere strutturali anche modeste, ovvero non ricomprese negli elenchi individuati nella delibera di Giunta Regionale n. 687/2011 (opere prive di rilevanza ai fini sismici);
  - manutenzioni straordinarie che impongano modifiche di involucri "fuori terra" e/o nuovi vani tecnici (una nuova sezione impiantistica in un depuratore; un nuovo sedimentatore; ecc.).

che l'art. 14 (Conferenza di servizi) della Legge 241/90 prevede la convocazione della conferenza di servizi quando "sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo (comma 1) e quando "l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga, entro trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta. La conferenza può essere altresì indetta quando nello stesso termine è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate (comma 2). La conferenza di servizi può essere convocata anche per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesimi attività o risultati (comma 3);

che, pertanto, la convocazione della conferenza di servizi da parte di ATERSIR non è necessaria, se le intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati, sono rilasciati entro i suddetti trenta giorni;

che pertanto, qualora l'intervento sia compreso nei casi dell'art. 149, co. 3, del D. Lgs 152/06, e quindi debbano essere acquisiti intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche, potrebbe essere il Gestore a provvedere all'attività istruttoria e a trasmetterne l'esito ad ATERSIR ai fini dell'approvazione del progetto definitivo;

che l'art. 4, co. 5, della Legge dell'Emilia Romagna 23/11 recita: "Per l'espletamento delle proprie funzioni ed attività l'Agenzia è dotata di un'apposita struttura tecnico - operativa, organizzata anche per articolazioni territoriali, alle dipendenze del direttore. Può inoltre avvalersi di uffici e servizi degli Enti locali, messi a disposizione tramite convenzione. Il regolamento di organizzazione definisce le modalità e le condizioni per la copertura della dotazione organica dell'Agenzia.";

che tale norma si riferisce all'avvalimento di risorse, "allo scopo di svolgere funzioni che gli sono e restano comunque proprie" e non alla delega intersoggettiva <sup>1</sup>, la quale invece comporta il trasferimento di compiti e di relative responsabilità, qualora ciò sia previsto da una norma;

che in assenza nei primi due commi dell'art. 158 bis della previsione di una delega analoga a quella relativa ai poteri espropriativi in capo al Gestore, invece stabilita al terzo comma, si ritiene come ATERSIR non possa delegare agli enti locali l'approvazione dei progetti definitivi e la responsabilità della convocazione della conferenza di servizi;

che, coerentemente con la suddetta legge regionale 23/11, in applicazione del criterio di economicità dell'attività amministrativa (art. 1 L. 241/90), discendente dal principio buon andamento di cui all'art. 97 Costituzione, nelle more del reperimento delle risorse necessarie presso gli enti locali, potrebbe essere affidata temporaneamente ai Gestori del servizio l'attività istruttoria utile all'acquisizione delle intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 14 della L. 241/90;

che si ritiene pertanto necessario introdurre alcune modifiche alla legge regionale n. 15/2013;

che tale modifica, in materia di edilizia ed urbanistica, in relazione all'art. 117 Costituzione, rientra nel "governo del territorio" e tratta materia di carattere "concorrente" secondo l'ordinamento, lasciando allo Stato la definizione dei principi e consentendo alle regioni il potere di introdurre norme di dettaglio, come pure risulta dalla sentenza della Corte Costituzionale n° 164 del 28/06/12;

## SI PROPONE

di introdurre al comma 1 dell'art. 10 "*Procedure abilitative speciali*" della legge regionale n. 15/2013 la seguente lettera d):

"d) gli interventi previsti nei piani di investimenti compresi nei piani d'ambito di cui all'articolo 149 del D. Lgs 152/2006, la cui approvazione è disciplinata dall'art 158 bis dello stesso decreto legislativo."

Di introdurre, dopo il comma 1 dell'art. 10 della legge regionale n. 15/2013, il seguente comma:

*"Con riguardo all'art. 158 bis, comma 1, del D. Lgs 152/06:*

- a) qualora l'intervento non sia compreso nei casi dell'art. 149, co. 3, di tale Decreto, non è necessaria l'approvazione del progetto definitivo da parte di ATERSIR;*
- b) qualora l'intervento sia compreso nei casi dell'art. 149, co. 3, del D. Lgs 152/06, e debbano essere acquisiti intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche, ATERSIR, senza convocare la conferenza di servizi, potrà avvalersi dei Gestori del Servizio, i quali svolgeranno la relativa attività istruttoria, richiedendo singolarmente agli enti competenti i suddetti atti. Conclusa l'istruttoria, i Gestori del servizio trasmetteranno gli atti, all'amministrazione*

---

<sup>1</sup> E' il caso dell'avvalimento da parte dello Stato degli Uffici comunali per le funzioni di Stato Civile, Anagrafe e Leva e Statistica (Manuale di diritto amministrativo. Aggiornato alla Legge finanziaria per il 2008 - Giuseppe Napolitano- Halley Editrice). L'avvalimento è l'istituto mediante il quale un organo della Pubblica amministrazione utilizza capacità organizzative e tecniche (attività di tipo ausiliario, cioè istruttorio o preparatorio) insediate in un apparato organizzativo di un'altra Pubblica amministrazione, pur conservando la titolarità e l'esercizio della funzione (Elio Casetta "Manuale di diritto amministrativo", XIII edizione, Giuffrè Editore, pagg. 91 - 92).

*comunale competente che li approveranno in linea tecnica ai sensi del DPR 380/01 e trasmetterà gli elaborati ad ATERSIR. Trascorsi 30 giorni – senza osservazioni – in virtù del principio del “silenzio assenso”, il progetto sarà definitivamente approvato da ATERSIR e tale approvazione costituirà il titolo abilitativo dell’opera.*

- c) Qualora gli enti interpellati dai Gestori del servizio, nell’ambito della procedura delineata al precedente comma, non rilascino gli atti di propria competenza nel termine di trenta giorni, qualora sia necessario approvare una variante urbanistica o una procedura espropriativa, i Gestori del servizio ne daranno immediata comunicazione ad ATERSIR, che provvederà alla convocazione della conferenza di servizi.”.*