

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS696 - GESTIONE DEI RIFIUTI IN PROVINCIA DI MACERATA

Roma, 1 giugno 2010

Ministro dell'Ambiente e della Tutela del
Territorio e del Mare
Presidente della Regione Marche
Assessore all'Ambiente della Regione
Marche
Conferenza Unificata Stato-Regioni, Città e
Autonomie Locali

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'esercizio dei poteri di cui agli articoli 21 e 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, intende formulare alcune osservazioni in ordine agli effetti distorsivi della concorrenza nel settore della gestione dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti assimilati nella Regione Marche. Tali effetti sono derivati, dalla mancata implementazione ed attuazione di quanto disposto dal decreto legislativo n. 152/06 (cosiddetto Testo unico ambientale o TUA), e, successivamente all'approvazione della legge regionale n. 24/09, dall'instaurarsi di un regime transitorio che di fatto ha perpetrato la situazione preesistente.

L'Autorità, nell'adunanza del 26 maggio 2010, ha esaminato alcune segnalazioni (precedenti alla legge regionale n. 24/09) in cui si prospettano distorsioni della concorrenza attribuibili alla gestione dei rifiuti nella Regione Marche, in particolare nella Provincia di Macerata.

Le doglianze riguardano innanzitutto l'ampliamento delle competenze del Consorzio obbligatorio denominato COSMARI, attivo nella Provincia di Macerata che, eccedendo l'ambito della privativa riconosciuta per le sole attività di smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati, svolge anche attività di trattamento e recupero degli stessi. Le segnalazioni evidenziano altresì che non è venuta meno la natura tributaria dell'onere finanziario del servizio di gestione dei rifiuti.

Ulteriori aspetti portati all'attenzione dell'Autorità riguardano, per un verso, le previsioni della normativa di riferimento per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, e, per altro verso, l'ampliamento delle possibilità di assimilazione ai rifiuti urbani di diverse categorie di rifiuti speciali.

In via preliminare è opportuno rilevare che l'Autorità ha già avuto modo di osservare come, sia nella legge n. 179/02 che nel principale atto normativo in materia ambientale all'epoca vigente (decreto legislativo n. 22/97, cosiddetto decreto Ronchi), il legislatore abbia stabilito che i Comuni dispongono di una privativa generale per la gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati (Rsu) che non comprende le relative attività di recupero. In sostanza, la normativa precedentemente citata ha previsto una privativa comunale per le attività di raccolta, trasporto e smaltimento dei Rsu, dall'altro, ha aperto alla libera concorrenza le attività di recupero. Tale impostazione è stata confermata nel TUA del 2006, tuttora vigente.

La scelta del legislatore di escludere l'attività di recupero dalla privativa comunale nasce dalla considerazione che il rifiuto può avere un valore economico: esso, infatti, può essere reimpiegato o riciclato all'interno di un processo produttivo.

In relazione alla liberalizzata attività di recupero, pertanto, l'Autorità ha segnalato la necessità di evitare l'instaurarsi di situazioni suscettibili di determinare distorsioni concorrenziali.

Nel caso di specie, l'ambito interessato è quello della gestione dei rifiuti nella Regione Marche². Dagli accertamenti svolti emerge come, sino all'ottobre 2009, in assenza di opportune iniziative legislative della Regione Marche, il permanere del preesistente regime di gestione dei rifiuti a livello regionale abbia provocato le distorsioni concorrenziali segnalate nella provincia di Macerata.

L'attuazione del sistema concorrenziale delineato nel TUA, che prevede l'espletamento di una gara ad evidenza pubblica per l'affidamento dell'intero servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani e assimilati ad un unico soggetto, presuppone l'attività attuativa delle Regioni: se le Regioni, infatti, non si attivano per adottare i piani regionali, definire gli ambiti territoriali ottimali e istituire le relative Autorità d'ambito, risulta impossibile procedere alla gara del servizio d'affidamento.

Nelle more dell'effettiva predisposizione del sistema integrato previsto dal TUA, i soggetti quali il COSMARI, che svolgevano il servizio di gestione dei rifiuti, hanno continuato a farlo, senza richiedere all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato il parere di cui all'articolo 23-bis della legge n. 133/08 prescritto in caso di affidamento diretto senza gara. Con la legge regionale n.

¹ Cfr. ad esempio la segnalazione AS550 del 15 luglio 2009, *Osservazioni in merito alle determinazioni della Regione Lazio in materia di gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati*, in Bollettino n. 26/09.

² Come noto, il complesso delle attività di gestione dei rifiuti risulta ampiamente disciplinato dalla normativa di settore, che ha disegnato un quadro generale di riferimento stabilito a livello nazionale con l'attribuzione di rilevanti compiti applicativi in capo alle regioni.

In particolare, il mercato del recupero del rifiuto potrà costituirsi una volta definito il sistema integrato di gestione su base regionale. Da questo punto di vista, rileva la complessiva architettura disegnata dal TUA e l'imprescindibile ruolo in proposito assegnato alle regioni dalla normativa nazionale al fine di dare attuazione concreta alla gestione integrata (si vedano l'articolo 196 in generale e, più nello specifico, gli articoli 199, 200, 201, 202, 203, 204 del TUA). Uno dei principali risultati del sistema integrato delineato dal TUA è, dal punto di vista economico-finanziario, il passaggio dal concetto di tassa a quello di tariffa (articolo 238).

Per quanto riguarda il regime temporaneo, nelle more dell'effettiva costituzione del sistema integrato che dipende in maniera cruciale dagli adempimenti delle regioni, lo stesso TUA ha previsto in particolare due aspetti. Da un lato, i comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa (articolo 198); dall'altro, i soggetti che già esercitavano il servizio di gestione dei rifiuti (quali nel caso di specie il COSMARI, operativo sin dal marzo del 2003) continuano a gestirlo fino alla istituzione e organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti (articolo 204).

Da ultimo, di recente la legge n. 42/10 ha modificato un aspetto rilevante della complessiva architettura costruita dal TUA, ma ciononostante ha nuovamente ribadito il ruolo centrale delle regioni attribuendo i poteri delle Autorità d'ambito alla potestà legislativa regionale. In particolare, secondo il comma 1-*quinquies* aggiunto all'articolo 1 del D.L. n. 2/10, entro il 1 gennaio 2011 le regioni attribuiscono con legge (e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza) le funzioni già esercitate dalle Autorità d'ambito, che a decorrere dalla medesima data del 1 gennaio 2011 sono soppresse.

24/09 , la regione Marche ha dato attuazione al TUA. In particolare, in conformità di quanto previsto dalla normativa nazionale, la Regione Marche ha previsto i piani regionali di gestione dei rifiuti, ha definito gli Ato; ha istituito le Autorità d'ambito; ha stabilito contenuto e tempistica di adozione del piano d'ambito.

La situazione venutasi a creare a seguito della citata legge regionale rimane tuttavia caratterizzata da criticità di natura concorrenziale.

In primo luogo, la legge regionale n. 24/09 non prevede espressamente che l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti avvenga mediante procedure ad evidenza pubblica sebbene tale principio sia chiaramente fissato nel TUA e nell'ordinamento generale. Come è noto, infatti l'articolo 23-bis della legge n. 133/08, considera la gara pubblica lo strumento ordinario di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica tra cui rientra il servizio di gestione dei rifiuti.

Infine, si osserva che l'evoluzione del contesto normativo che caratterizza la materia rischia di ricreare nella Regione Marche le stesse problematiche esistenti prima della legge regionale n. 24/09. La normativa, introdotta dalla legge regionale n. 24/09 e le nuove previsioni della legge nazionale del marzo del 2010 (legge n. 42/10), prevedono la soppressione dell'Autorità d'ambito dal 1° gennaio 2011. Conseguentemente, entro la medesima data la Regione dovrà rivedere la propria disciplina auspicabilmente superando le menzionate criticità concorrenziali.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato confida che i principi concorrenziali sopra formulati e le osservazioni ivi svolte possano essere tenuti in debita considerazione, allo scopo ultimo di non ostacolare lo sviluppo effettivo della concorrenza nel settore della gestione dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti assimilati nella Regione Marche.

IL PRESIDENTE
Antonio Catricalà
