

LA DIFFICILE INTEGRAZIONE TRA LA DISCIPLINA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LE COMPETENZE REGIONALI NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI dell'Avv. Prof. Adriano Tortora.

1. Premessa.

Uno degli aspetti di maggiore criticità nella elaborazione dei piani di prevenzione della corruzione da parte delle Regioni in applicazione della L. 190/2012 si è dimostrato essere, in questi primi anni, quello di gestione del rischio corruttivo nelle attività connesse alla gestione dei rifiuti.

Oltre alle note difficoltà organizzative connesse alla gestione di un settore fortemente eterogeneo coinvolgente l'intero territorio regionale, gli aspetti organizzativi risentono particolarmente della frammentazione delle competenze degli enti territoriali così come ripartite a livello normativo.

La difficoltà, dunque, di individuare processi amministrativi gestiti totalmente (ed unicamente) da ognuno degli enti coinvolti e le conseguenti carenze riscontrate nella mappatura dei processi svolta in seno ai vari PTPCT, ha indotto l'Anac a fornire dettagliate linee guida sulla materia all'interno del Piano Nazionale Anticorruzione 2018.

Nonostante lo sforzo dell'Anac di chiarire in maniera sistematica le rispettive competenze degli Enti coinvolti nel Ciclo Integrato dei rifiuti, con particolare riferimento alle Regioni molti aspetti del loro complesso ruolo di "coordinamento" e di gestione di situazioni di particolare rilievo (ad esempio in tema di autorizzazioni ai trasporti transfrontalieri) non risultano essere stati adeguatamente approfonditi.

Vista la rilevanza delle problematiche in questione, soprattutto ai fini di una materia delicata quale quella della "prevenzione della corruzione", l'obiettivo del presente contributo è proprio quello di colmare le lacune riscontrate, agevolando l'individuazione di "storture" nel funzionamento della macchina amministrativa che potrebbero dar luogo a pericolosi fenomeni corruttivi (o quantomeno di *mala gestio* amministrativa).

2. Il quadro normativo di riferimento.

Come noto, con l'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione, l'art. 117 è stato modificato tracciando una linea ben definita relativamente alla competenza legislativa dello Stato e delle Regioni.

Nello specifico, è stata effettuata una suddivisione tra la competenza esclusiva dello Stato e quella concorrente tra Stato – Regioni.

Nonostante ciò, però, l'evidente sovrapposizione (tra le altre) della materia "*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*" riservata allo

Stato e quelle del "governo del territorio" e della "valorizzazione dei beni culturali e ambientali" attribuite alla competenza concorrente Stato – Regioni, ha reso conflittuale il rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale in materia ambientale.

Tale difficile relazione tra l'esercizio delle rispettive competenze legislative ha generato un crescendo di conflitti detti "di attribuzione", che ha trovato un primo punto di riferimento nella Sentenza della Corte Costituzionale n. 407/2002, secondo cui sussisterebbe un "intreccio" di competenze sulla materia "tutela dell'ambiente" in base alla quale essa *"non costituisce una materia in senso stretto dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché essa si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze"*.

Questo orientamento giurisprudenziale ha consentito il proseguimento della condivisione di competenze tra Stato e Regioni in tema di tutela dell'ambiente, nel senso statuito dall'allora vigente art. 1 comma 2 del d.lgs.n.22/1997 (c.d. decreto Ronchi), ove si precisava la natura di legge-quadro statale inderogabile della riforma in materia di rifiuti.

Con l'entrata in vigore del cosiddetto Testo unico ambientale (D.I. vo 152/2006), il Decreto Ronchi è stato abrogato, imponendo alle Regioni di adeguare i rispettivi ordinamenti alle disposizioni di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema contenute nella parte quarta del Testo Unico, senza però specificare nulla circa il riparto di competenze legislative Stato-Regioni.

Nonostante tale tentativo chiarificatore, successivamente all'abrogazione del decreto Ronchi, con la pronuncia n. 367/2007 in tema di paesaggio, la Corte Costituzionale (chiamata a risolvere l'ennesimo conflitto tra Stato e Regioni sul riparto di competenze relativo alla legislazione ambientale) individuava come oggetto di tutela non il bene immateriale ambiente, bensì l'insieme dei beni materiali e delle loro composizioni che conferiscono al paesaggio un certo aspetto, tanto che *"è evidente che sul territorio gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti la fruizione del territorio, che sono affidati alle competenze regionali, concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali"*.

La Consulta indicava, dunque, nello Stato il compito di assicurare in via unitaria la tutela ambientale e paesaggistica, con disposizioni che costituiscono un limite preciso all'esercizio delle competenze regionali in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali, riconoscendo il "concorso" di più competenze sullo stesso oggetto (inteso come insieme di beni materiali) "ambiente".

Con la sentenza n.378/2007 la Corte Costituzionale ha chiarito ulteriormente che l'ambiente non deve essere considerato come bene immateriale, ma come un bene della vita, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia della qualità e degli equilibri delle sue singole componenti. Ne consegue che, "la potestà di disciplinare la tutela dell'ambiente nella sua interezza è stata affidata allo Stato dall'articolo 117 (...) il quale, come è noto, parla di ambiente in termini generali e onnicomprensivi", mentre può spettare ad altri soggetti la tutela degli altri beni giuridici che, pur avendo ad oggetto aspetti del bene ambiente, riguardano interessi giuridici diversi.

Tale evoluzione del c.d. "diritto vivente" è stata recepita in modo espresso nel 2008 dalla legislazione statale, con l'inserimento nel d.lgs.n.152/2006 dell'art. 3 *quinquies* rubricato "principi di sussidiarietà e leale collaborazione", il cui comma 1 recita: "i principi contenuti nel presente decreto legislativo costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale".

E' in questo contesto di continuo conflitto Stato - Regioni che si è sviluppato in concreto il sistema di pianificazione della gestione dei rifiuti, attualmente disciplinato dalla parte IV del d.lgs.n.152/2006, che accentua fortemente i compiti attribuiti allo Stato e, in particolare, al Ministero dell'ambiente.

Alle Regioni sono attribuite competenze fondamentali in materia di pianificazione (art. 196 - 199), in adempimento dell'obbligo comunitario (che incombe su ciascuno Stato membro) all'adozione dello strumento pianificatorio in materia di gestione dei rifiuti e che l'ordinamento italiano ha devoluto alle Regioni perché elaborassero ciascuna piani tarati sulla propria scala territoriale, nonché sul proprio fabbisogno.

I piani regionali prevedono (tra le altre cose), oltre all'analisi conoscitiva ed al censimento della rete di impianti esistenti e del fabbisogno, le *"informazioni sui criteri di riferimento per l'individuazione dei siti e la capacità dei futuri impianti di smaltimento o dei grandi impianti di recupero"*, nonché *"il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno di ciascuno degli Ambiti Territoriali Ottimali (...)"* (art. 199 comma 3 lett. b - d - g).

In altre parole, i Piani comprendono l'analisi della gestione dei rifiuti relativi alla situazione esistente nell'ambito geografico interessato, i quali comprendono le misure da adottare per migliorare l'efficacia ambientale delle diverse operazioni di gestione dei rifiuti, nonché una valutazione del

modo in cui i piani contribuiscono all'attuazione degli obiettivi e delle disposizioni della parte IV del Decreto n. 152/06.

Sempre alle Regioni sono, inoltre, attribuite competenze fondamentali in materia di rilascio di autorizzazioni all'esercizio di impianti di smaltimento e recupero di rifiuti sia urbani che speciali, competenze che spesso vengono delegate con legge regionale alle Città Metropolitane.

3. Le competenze delle Regioni.

Il processo di gestione dei rifiuti si estrinseca in diverse fasi che vanno dalla pianificazione, al sistema delle autorizzazioni, al quadro dei controlli e delle relative competenze, agli assetti amministrativi e agli affidamenti.

Il primo passaggio procedurale è costituito dalla predisposizione e adozione, da parte delle Regioni, del Piano regionale di gestione dei rifiuti, strumento di pianificazione che definisce le necessità impiantistiche e infrastrutturali al fine di garantire un sistema di gestione dei rifiuti conforme al principio di autosufficienza.

A tale livello sono definiti i singoli ambiti territoriali ottimali sul territorio regionale per evitare la frammentazione delle gestioni e realizzare, invece, un servizio di gestione integrata specificamente tarato su dimensioni adeguate. E' a tale livello che sono stabiliti i criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti, indirizzando pertanto i processi di rilascio di nuove autorizzazioni.

Considerato che per l'approvazione dei Piani regionali si applicano le procedure in materia di Valutazione Ambientale Strategica (VAS), un adeguato processo di valutazione e condivisione, da parte dei soggetti a vario titolo coinvolti nell'ambito della procedura di VAS, degli obiettivi del sistema di gestione integrata dei rifiuti e delle modalità di raggiungimento degli stessi, consente di collocare la successiva fase, costituita dal rilascio delle autorizzazioni, a carico delle singole amministrazioni competenti, nel solco tracciato dalle previsioni contenute nei Piani.

Anche il sistema delle autorizzazioni e dei controlli prevede il ruolo centrale delle Regioni.

In relazione al sistema dei controlli, per gli impianti a maggior impatto ambientale, ovvero quelli soggetti alla disciplina in materia di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (Autorizzazione Integrata Ambientale - AIA), l'art. 29-decies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante «Norme in materia ambientale» attribuisce un ruolo speciale alle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente (ARPA/APPA), individuandole come soggetti competenti ad accertare, per conto delle Autorità regionali, la corretta gestione delle attività autorizzate.

Ai fini dello svolgimento delle previste attività ispettive, la norma citata stabilisce che le Regioni adottino i "Piani d'ispezione ambientale". Tali Piani, periodicamente aggiornati con il coinvolgimento del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, garantiscono un adeguato coordinamento delle attività di controllo sul territorio e, attraverso un'analisi generale dei principali problemi ambientali pertinenti, prevedono l'elaborazione degli specifici programmi per le ispezioni ambientali da realizzare.

In tale quadro di competenze, nel citato PNA 2018 l'Anac ha descritto le diverse criticità emerse dalle precedenti analisi dei PTPTC, di seguito sintetizzate:

1. i tempi lunghi e le difficoltà incontrate nella predisposizione dei Piani regionali di gestione. Alcuni Piani sono molto risalenti nel tempo e non più adeguati;
2. la presenza di una percentuale ancora elevata di regioni non autosufficienti dal punto di vista degli impianti, con conseguente necessità di operare il trasferimento di rifiuti che la normativa intendeva evitare;
3. le modalità di affidamento dei servizi, quasi mai rispondenti alle previsioni di legge e i contratti generalmente eccedenti i tempi previsti;
4. la disomogeneità dei modelli di assetto delle competenze in materia di rilascio di autorizzazioni e la frequente loro frammentazione. Ciò rende gli enti più esposti alle criticità legate all'assenza di competenze tecniche adeguate e alle pressioni provenienti dal territorio;
5. la difficoltà di dare piena applicazione in tutte le Regioni all'obbligo di redigere il Piano delle ispezioni ambientali e il relativo programma, condivisi tra organo di controllo e l'autorità competente. Ciò comporta il rischio che i controlli vengano effettuati con modalità non ottimali.

Ciò chiarito, possiamo, dunque, all'analisi specifica degli ambiti di competenza regionale.

3.1 Pianificazione

Sulla base dei criteri generali posti dallo Stato, differenziati per i rifiuti urbani e per i rifiuti speciali, le Regioni, sentite le Province, i Comuni e, per quanto riguarda i rifiuti urbani le Autorità d'ambito, predispongono e adottano Piani regionali di gestione dei rifiuti. Per l'approvazione dei Piani regionali si applica la procedura prevista in materia di VAS. I Piani di gestione dei rifiuti comprendono:

- l'analisi della gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico interessato;

le misure da adottare per migliorare l'efficacia ambientale delle diverse operazioni di gestione dei rifiuti;

- una valutazione del modo con cui i Piani contribuiscono all'attuazione degli obiettivi e delle disposizioni previste dalla normativa vigente in materia di rifiuti.

Inoltre ciascun Piano si differenzia e prevede:

- tipo, quantità e fonte dei rifiuti prodotti all'interno del territorio, suddivisi per ambito territoriale ottimale per quanto riguarda i rifiuti urbani, nonché la fissazione degli obiettivi di raccolta differenziata da raggiungere a livello regionale;
- i sistemi di raccolta dei rifiuti e gli impianti di smaltimento e recupero esistenti;
- una valutazione sulla necessità di nuovi sistemi di raccolta, sulla chiusura degli impianti esistenti per i rifiuti, su ulteriori infrastrutture per gli impianti per i rifiuti in conformità del principio di autosufficienza e prossimità e se necessario sugli investimenti correlati;
- informazioni sui criteri di riferimento per l'individuazione dei siti e la capacità dei futuri impianti di smaltimento o dei grandi impianti di recupero, se necessario;
- politiche generali di gestione dei rifiuti, incluse tecnologie e metodi di gestione pianificata dei rifiuti, o altre politiche per i rifiuti che pongono problemi particolari di gestione;
- la delimitazione di ogni singolo ambito territoriale ottimale sul territorio regionale;
- il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari, da una parte, a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno di ciascuno degli ambiti territoriali ottimali e, dall'altra, ad assicurare lo smaltimento e il recupero dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione, al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti;
- la promozione della gestione dei rifiuti per ambiti territoriali ottimali, attraverso strumenti quali una adeguata disciplina delle incentivazioni, prevedendo, per gli ambiti più meritevoli, tenuto conto delle risorse disponibili a legislazione vigente, una maggiorazione di contributi. A tal fine le Regioni possono costituire nei propri bilanci un apposito fondo;
- la stima dei costi delle operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti urbani;
- i criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti nonché per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti;
- le iniziative volte a favorire il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dai

rifiuti di materiale ed energia, ivi incluso il recupero e lo smaltimento dei rifiuti che ne derivino;

- le misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani;
- le prescrizioni in materia di prevenzione e gestione degli imballaggi e rifiuti di imballaggio; il programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica;
- un programma di prevenzione della produzione dei rifiuti che descriva le misure di prevenzione esistenti e fissi ulteriori misure adeguate e gli obiettivi di prevenzione. Le misure e gli obiettivi sono finalizzati a dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti. Il programma deve contenere specifici parametri qualitativi e quantitativi per le misure di prevenzione al fine di monitorare e valutare i progressi realizzati, anche mediante la fissazione di indicatori.

Le Regioni provvedono a valutare la necessità dell'aggiornamento del Piano almeno ogni sei anni e assicurano la pubblicazione annuale di tutte le informazioni utili a definire lo stato di attuazione del medesimo.

L'efficacia del Piano, dunque, è subordinata ad un sistematico e periodico monitoraggio sullo stato di attuazione dello stesso, con riguardo all'allineamento tra il sistema degli impianti e la programmazione adottata.

A tal uopo deve essere garantita una sistematica attività di reperimento dati che consenta all'Ente regionale di conoscere con certezza e ad intervalli periodici predefiniti:

- la produzione totale e pro-capite dei rifiuti solidi urbani, suddivisa per ambito territoriale ottimale;
- la percentuale di raccolta differenziata totale;
- l'ubicazione, proprietà, capacità nominale autorizzata e capacità tecnica di ogni tipo di impianto destinato al trattamento di rifiuti solidi urbani indifferenziati, degli inceneritori e delle discariche.

3.2 Rilascio delle autorizzazioni

L'art. 208 del D. lgs. 152/2006 costituisce la norma di riferimento per il rilascio delle autorizzazioni degli impianti di trattamento dei rifiuti.

Quanto alle competenze attribuite alle Regioni, alle stesse spettano:

- 1) l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, e l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti;
- 2) l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, anche pericolosi.

In particolare, entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di cui al comma 1, la regione individua il responsabile del procedimento e convoca apposita conferenza di servizi.

Alla conferenza dei servizi partecipano, con un preavviso di almeno 20 giorni, i responsabili degli uffici regionali competenti e i rappresentanti delle autorità d'ambito e degli enti locali sul cui territorio è realizzato l'impianto, nonché il richiedente l'autorizzazione o un suo rappresentante al fine di acquisire documenti, informazioni e chiarimenti.

La decisione della conferenza dei servizi è assunta a maggioranza e le relative determinazioni devono fornire una adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzianti espresse nel corso della conferenza.

Entro novanta giorni dalla sua convocazione, la Conferenza di servizi:

- a) procede alla valutazione dei progetti;
- b) acquisisce e valuta tutti gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con quanto previsto dall'articolo 177, comma 4;
- c) acquisisce, ove previsto dalla normativa vigente, la valutazione di compatibilità ambientale;
- d) trasmette le proprie conclusioni con i relativi atti alla regione.

Per l'istruttoria tecnica della domanda le regioni possono avvalersi delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente.

Entro 30 giorni dal ricevimento delle conclusioni della Conferenza dei servizi, valutando le risultanze della stessa, la regione, in caso di valutazione positiva del progetto, autorizza la realizzazione e la gestione dell'impianto.

L'approvazione sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori.

Nel caso in cui il progetto riguardi aree vincolate ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, si applicano le disposizioni dell'articolo 146 di tale decreto in materia di autorizzazione.

I maggiori rischi in materia di rilascio delle autorizzazioni sono frutto delle deleghe rilasciate dalle Regioni in favore delle Province.

3.3 Controlli sugli impianti autorizzati: Piano di ispezione ambientale.

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. In tal senso la definizione di criteri minimi da applicare come base comune nell'espletamento delle ispezioni ambientali costituisce uno strumento

necessario per il corretto svolgimento delle attività ispettive.

In relazione alla citata necessità, le nuove disposizioni introdotte dal decreto legislativo 4 marzo 2014, n.46 in attuazione della Direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali, prevedono 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.

3.4 Autorizzazioni alle spedizioni transfrontaliere di rifiuti.

Con il Regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, vengono stabilite le norme sul controllo delle spedizioni di rifiuti per migliorare la tutela ambientale.

Incorpora anche nel diritto comunitario le disposizioni della convenzione di Basilea, nonché la revisione della decisione dell'OCSE del 2001 sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi (ovvero quando un rifiuto viene trattato per recuperare un prodotto utilizzabile o trasformato in carburante).

A livello nazionale, la spedizione transfrontaliera di rifiuti è disciplinata dall'art. 194 del Testo Unico Ambientale, Decreto Legislativo n. 152 del 2006, il quale rinvia ai regolamenti comunitari che regolano la materia, nonché agli accordi bilaterali di cui agli articoli 41 e 43 del Regolamento CE n. 1013/2006 e dal decreto di cui al comma 4.

L'art. 194 del D.Lgs. n.152/06 stabilisce che le autorità competenti di spedizione e di destinazione sono le Regioni e le Province autonome e individua quale autorità di transito il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

In tale ruolo, le Regioni si inseriscono nel complesso sistema di cui è dotata l'Unione europea (U.E.) per sorvegliare e controllare le spedizioni di rifiuti all'interno dei suoi confini e con i paesi dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA), dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) e i paesi terzi che hanno firmato la convenzione di Basilea.

La legge si applica alle spedizioni di rifiuti:

- tra i paesi dell'UE all'interno dell'UE o con transito attraverso paesi terzi;
- importati nell'UE da paesi terzi;
- esportati dall'UE verso paesi terzi;
- in transito nel territorio dell'UE, con un itinerario da e verso paesi terzi.

Ad essere coinvolte sono quasi tutte le tipologie di rifiuti, ad eccezione di rifiuti radioattivi, rifiuti prodotti a bordo delle navi, spedizioni soggette all'obbligo di riconoscimento di cui al regolamento sui sottoprodotti di origine animale, talune spedizioni di rifiuti provenienti dall'Antartico,

importazioni nell'UE di taluni rifiuti prodotti da forze armate o da organizzazioni umanitarie in situazioni di crisi ecc.

La normativa, inoltre, è stata modificata nel 2014 per rafforzare i sistemi di controllo dei paesi dell'UE. Essa stabilisce i requisiti minimi di ispezione con particolare attenzione ai flussi di rifiuti problematici (come i rifiuti pericolosi e i rifiuti spediti illegalmente, abbandonati in discariche abusive o trattati non conformemente). I paesi dell'UE dovranno predisporre piani di ispezione entro il 2017.

4. Gli eventi rischiosi.

Così delineato il quadro delle competenze regionali, ai fini del contrasto della corruzione è necessario interrogarsi su quali eventi rischiosi possano riscontrarsi nelle descritte attività inerenti alla gestione dei rifiuti.

L'individuazione degli specifici eventi rischiosi consentirà agli enti regionali, una volta definite altresì le relative cause, di approntare le più adeguate misure di prevenzione della corruzione, adempiendo in tal modo agli obblighi normativi in materia.

4.1 Pianificazione

I rischi connessi sia in riferimento all'elaborazione, sia all'attuazione dei Piani sono particolarmente rilevanti in quanto hanno conseguenze permanenti o, comunque, di lunga durata che possono causare la perdita o il depauperamento di risorse non sostituibili per la collettività e per l'ambiente.

Gli interessi da contemperare nell'elaborazione del Piano sono vari e molteplici e, malgrado le indicazioni delle norme, la discrezionalità delle scelte resta elevata.

I rischi principali sono connessi ai seguenti aspetti così individuati dal PNA 2018:

- La determinazione del fabbisogno può risultare 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;
- La complessità delle procedure e il lungo tempo necessario al loro svolgimento comportano il rischio - nei fatti piuttosto concreto - che il Piano approvato dopo lungo tempo dall'avvio del processo di elaborazione non sia più corrispondente ai dati e alle necessità effettivi al momento della sua adozione.

- La natura delle decisioni assunte con il Piano ha una chiara portata politica e ciò determina scelte e decisioni non sempre improntate al principio di distinzione fra politica e amministrazione.
- Per quanto la norma preveda che nel Piano debba essere valutata anche la necessità di chiusura degli impianti presenti, le difficoltà che si incontrano nella realizzazione di nuovi impianti possono determinare un vantaggio di fatto per gli impianti già esistenti, a scapito dell'applicazione del principio di concorrenza.
- Una volta adottato il Piano è difficile raggiungere l'accordo sul territorio per la sua attuazione e procedere all'effettiva realizzazione degli impianti previsti.
- La complessità delle procedure e i molteplici interessi in gioco possono far sì che un nuovo Piano previsto non sia adottato e che resti vigente un Piano molto datato e inadeguato alle necessità sopravvenute.
- 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 in caso di inerzia.
- Soprattutto nel caso in cui manchi un Piano aggiornato, e quindi si determinino necessità non contemplate dal Piano vigente, è forte il rischio di pressioni particolaristiche esercitate dai portatori di interessi che agiscono in funzione di rendite di posizione.
- L'assenza di un Piano adeguato o l'incapacità di dare attuazione a un Piano approvato determina interventi in emergenza che impediscono un effettivo confronto concorrenziale.

4.2 Autorizzazioni.

Come già anticipato, nell'ambito del rilascio delle autorizzazioni, la delega esercitata dalle Regioni in favore delle Province, risulta essere elemento di debolezza del processo, in quanto non solo determina disomogeneità di comportamenti, ma può comportare una inidoneità da un punto di vista di organizzazione e di preparazione stante le difficoltà scaturenti dalla complessità della materia.

Anche in considerazione di ciò i possibili eventi rischiosi collegati al rilascio delle autorizzazioni sono:

- L'assenza del Piano o un Piano troppo generico o troppo datato comportano il determinarsi di situazioni di emergenza che fanno sì che l'autorizzazione possa essere rilasciata in assenza dei requisiti o non in coerenza con le necessità.

- La complessità normativa e tecnica della materia può comportare una inadeguata verifica dei presupposti autorizzativi, in particolare quando gli enti titolari sono di piccole dimensioni e il personale non sufficientemente qualificato.
- I tempi di conclusione dei procedimenti possono diventare molto lunghi (anche per effetto delle criticità sopra richiamate) o, al contrario, contrarsi artificialmente per improprie accelerazioni motivate da situazioni di emergenza.
- La complessità tecnica delle norme può determinare valutazioni orientate a favorire interessi privati in caso di modifiche da apportare all'installazione (che possono essere considerate o no sostanziali in maniera impropria, determinando obblighi diversi per il gestore e diverse procedure).

4.3 Controlli.

In materia di controlli, i possibili eventi rischiosi possono essere qualificati come "tipici", in quanto sono propri di ogni comune attività di controllo. L'inadeguato accertamento della corretta gestione delle attività autorizzative nonché una scarsa e inadatta attività ispettiva può comportare il verificarsi di eventi ascrivibili ad una scorretta prevenzione della corruzione che inesorabilmente può riversarsi in:

- Omissione di controlli su alcune installazioni; effettuazioni di controlli con ritardo o con frequenza inferiore rispetto a quanto previsto o a quanto di regola praticato; esecuzione di controlli immotivatamente ricorrenti e insistenti su determinate installazioni o determinati gestori.
- Composizione opportunistica delle squadre ispettive, evitando la rotazione e favorendo la creazione di contiguità fra controllori e controllati, o comunque non prestando la dovuta attenzione all'assenza di conflitti di interesse del personale ispettivo.
- Esecuzione delle ispezioni in modo disomogeneo, a vantaggio/svantaggio di determinati soggetti.
- Omissioni nell'eseguire le ispezioni o nel riportarne gli esiti.

5. Misure di prevenzione della corruzione

Il fulcro dell'attività di prevenzione della corruzione risiede nelle cosiddette "misure di prevenzione" o di "trattamento del rischio". Il richiamo a tale strumento è presente già nella legge 190/2012 laddove si richiamano le "misure adottate dalle pubbliche amministrazioni", come ambito dell'azione di vigilanza dell'Autorità anticorruzione e in altre occasioni come modalità attuativa degli interventi di prevenzione.

Come noto, ciascuna misura di trattamento del rischio deve rispondere a tre requisiti:

1. Efficacia nella neutralizzazione delle cause del rischio. L'identificazione della misura di prevenzione è quindi una conseguenza logica dell'adeguata comprensione delle cause dell'evento rischioso.
2. Sostenibilità economica e organizzativa delle misure. L'identificazione delle misure di prevenzione è strettamente correlata alla capacità di attuazione da parte delle amministrazioni ed enti. Se fosse ignorato quest'aspetto, i PTPC finirebbero per essere irrealistici e quindi restare inapplicati. Ferma restando l'obbligatorietà delle misure previste come tali dalla legge, l'eventuale impossibilità di attuarle va motivata, come nel caso, ad esempio dell'impossibilità di effettuare la rotazione dei dirigenti per la presenza di un unico dipendente con tale qualifica.
3. Adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione. L'identificazione delle misure di prevenzione non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative dell'amministrazione. I PTPC dovrebbero contenere un numero significativo di misure specifiche, in maniera tale da consentire la personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione sulla base delle esigenze peculiari di ogni singola amministrazione.

Seguendo tali criteri, con riferimento agli individuati eventi rischiosi insiti nella gestione del ciclo dei rifiuti di competenza della Regione, si ritiene che, in linea con il PNA del 2018 le più adeguate misure di trattamento del rischio da attuarsi in materia sono le seguenti.

5.1 Pianificazione

Di seguito si analizzano più specificamente le varie fasi di predisposizione del Piano e i possibili eventi rischiosi con l'indicazione di possibili misure di prevenzione.

Durante la fase di redazione del piano gli specifici eventi rischiosi che potrebbero verificarsi sono riconducibili sostanzialmente riconducibili alla formulazione generica o poco chiara del Piano oppure all'inadeguatezza delle previsioni impiantistiche necessarie a soddisfare il fabbisogno rispetto ai flussi reali (che possono essere sottostimati, determinando successivamente situazioni di emergenza, o sovrastimati, con conseguente previsione di impianti non necessari).

In proposito potrebbe pesare, inoltre, l'assenza di chiare e specifiche indicazioni in merito alle necessità cui fare fronte e alle scelte di gestione complessiva cui devono corrispondere le scelte tecniche.

Le misure che, invece potrebbero venire in rilievo per tentare di contrastare i suddetti rischi sono legate alla previsione, in seno al Piano, di adeguati

criteri tecnici nella localizzazione degli impianti per lo smaltimento/trattamento/recupero dei rifiuti.

I citati criteri dovrebbero essere definiti puntualmente individuando fattori escludenti, preclusivi alla localizzazione degli impianti, fattori penalizzanti, con previsione di verifiche sito specifiche, e fattori preferenziali, da privilegiare per l'idonea localizzazione degli impianti. L'adeguata definizione di tali criteri potrà indirizzare le Province nella fase di localizzazione di dettaglio.

Molto utile potrebbe essere anche l'implementazione di misure di trasparenza e di partecipazione nella fase preliminare di definizione dei flussi e dei fabbisogni precedenti alla stesura del Piano allo scopo di evitare che l'intero Piano sia sviluppato su fabbisogni non reali e che eventuali interventi correttivi su questo aspetto comportino, a valle, la necessità di rielaborazione completa del Piano.

Sarebbe necessario, inoltre, prevedere, già nella fase di redazione del Piano, un sistema di monitoraggio adeguato e periodico sullo stato di attuazione del medesimo, finalizzato a verificare che la dotazione impiantistica utilizzata a servizio del sistema di gestione integrato sia in linea con i criteri e le indicazioni in esso contenute e quindi in grado di garantire il reale raggiungimento degli obiettivi pianificati, evidenziando in caso di disallineamento dal medesimo gli extracosti sostenuti.

Infine, è fondamentale assicurarsi che anche in tale settore vengano rispettati gli obblighi di verifica circa l'assenza di cause di incompatibilità o conflitto d'interesse in capo a tutti coloro che intervengono nella formulazione del Piano (in particolare ove partecipino soggetti esterni) ovvero l'attivazione degli obbligatori meccanismi di vigilanza in materia di *pantouflage* (art. 53, co. 16-ter, d.lgs. 165/2001).

5.2. Fase di pubblicazione e raccolta delle osservazioni

La fase della pubblicazione, a causa della vastità e della laboriosità della materia trattata, può generare uno squilibrio informativo e una conseguente disparità in ordine alla categoria di soggetti che godono di posizioni privilegiate, in virtù di ruoli apicali.

Per ovviare a tali inconvenienti sarebbe opportuno che ogni Piano assicuri la divulgazione e la massima trasparenza e conoscibilità delle decisioni fondamentali contenute nello schema di Piano, anche attraverso l'elaborazione di documenti di sintesi dei loro contenuti in linguaggio non tecnico e la predisposizione di punti informativi per i cittadini (cfr. PNA 2016).

5.3 Fase di approvazione del Piano

Durante questa fase i possibili rischi sono da identificarsi nelle scelte di favorire, attraverso l'approvazione di osservazioni, alcuni soggetti a discapito di altri.

Attraverso una puntuale, sistematica e dettagliata conoscenza dei criteri guida è possibile, quindi, scongiurare tali rischi, predeterminando e pubblicando i criteri per la valutazione e l'accoglimento delle osservazioni ed assicurando la trasparenza delle osservazioni accolte e delle motivazioni dell'accoglimento (come pure delle osservazioni non accolte e delle motivazioni del mancato accoglimento).

5.4 Partecipazione degli enti coinvolti

A causa del considerevole numero di interessi locali in gioco, vista l'elevata partecipazione degli enti coinvolti, le scelte politiche possono comportare la mancata adozione e attuazione dei Piani Regionali.

I rimedi che *prima facie* possono mitigare detti rischi, sono da rinvenire in un'accurata ed efficace tutela, sia sotto il profilo della pubblicità sia sotto il profilo della trasparenza, sullo stato e sull'avanzamento dei processi mediante, tra le altre cose, l'ausilio di azioni di monitoraggio, anche da parte del Ministero competente, del processo in corso.

In proposito si ricorda che, in caso di mancata adozione del Piano, segnalazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, perché intervenga in via sostitutiva.

5.5. Autorizzazioni

In tema di autorizzazioni le possibili misure da adottare, affinché sia possibile ridurre i rischi della corruzione, sono varie ed hanno come obiettivo comune quello di evitare il loro rilascio in assenza dei requisiti ovvero non in coerenza con le necessità del Piano.

Tali esigenze possono essere salvaguardate attraverso misure semplici e allo stesso tempo efficaci quali, ad esempio:

- l'esplicitazione nell'autorizzazione della correlazione fra l'autorizzazione rilasciata e il Piano;
- la standardizzazione della "modulistica" per la presentazione delle richieste di autorizzazione, con analitica descrizione delle caratteristiche dell'impianto e delle normative tecniche da applicare, al fine di ridurre l'incertezza nell'interpretazione e favorire la trasparenza.
- la conoscibilità di tutte le fasi, dei documenti e degli atti del procedimento (sul modello di quanto già fa il MATTM con le AIA);
- la trasparenza riguardo ai pareri degli organi tecnici; chiarezza e standardizzazione nella formulazione del parere medesimo e delle sue conclusioni; esplicitazione dell'eventuale mancato o parziale recepimento del parere da parte dell'autorità competente;

- la standardizzazione del procedimento e degli atti di rilascio delle autorizzazioni;
- il monitoraggio interno, anche a campione, dei tempi dei procedimenti e dei contenuti degli atti;
- la verifica dell'insussistenza di incompatibilità o conflitto d'interessi in capo ai tecnici incaricati dell'istruttoria e agli altri soggetti dell'amministrazione che intervengono nel procedimento rispetto ai richiedenti l'autorizzazione;
- la limitazione nei confronti dei funzionari coinvolti dello svolgimento di attività esterne nel territorio di competenza dell'ente;
- la rotazione dei dirigenti e dei funzionari, ovvero adozione di procedure interne di segregazione delle responsabilità e dei compiti nelle diverse fasi del procedimento, per assicurare un controllo interno nel corso di avanzamento del procedimento;
- il miglioramento della qualificazione professionale e tecnica dei funzionari incaricati dell'istruttoria per rafforzarne l'autonomia valutativa tenuto conto della specificità, complessità e rilevanza economica e quindi della capacità di pressione dei soggetti economici destinatari dei provvedimenti.

5.6 Controlli

Le possibili misure da adottare nell'ambito dei controlli possono e devono senz'altro passare da una corretta gestione delle attività autorizzative.

E' necessario, inoltre, accrescere i controlli attraverso organi ispettivi che verifichino e riscontrino i requisiti e la regolarità imposti dalla normativa, di modo che venga assicurata una effettiva prevenzione alla corruzione.

Considerato che sarebbe opportuno predisporre la programmazione regionale dei controlli secondo quanto previsto dalle disposizioni del d.lgs. 46/2014 per favorire l'omogeneità dei criteri e l'allontanamento dal territorio e dalle sue influenze, si potrebbe partire dall'assicurare piena trasparenza sulle tempistiche e sui i criteri per la programmazione stessa.

Altro aspetto fondamentale è l'individuazione del personale ispettivo sulla base di precisi requisiti soggettivi, così come previsto dall'art. 14 della l. 132/2016 per gli addetti alle attività di controllo del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente.

Sempre con riferimento al personale, oltre ad una adeguata formazione, si dovrebbe mettere in pratica la regola della Rotazione per coloro che effettuano le attività ispettive su singole installazioni da un lato assicurando che operino in squadra, ma dall'altro lato che le squadre abbiano una composizione variabile.

Un utile strumento è infine quello di definire procedure standard per l'effettuazione delle ispezioni, elaborando check list e modelli standard di verbale.

6. Conclusioni

L'effettuata analisi mostra la complessità di un settore, quello dei rifiuti, dalle ricadute sociali ed economiche davvero importanti. Altrettanto rilevante è la posizione che ricopre la Regione nell'articolato sistema di gestione del ciclo integrato dei rifiuti che, come detto, coinvolge tutti gli Enti Territoriali a vari livelli.

Nonostante ciò e nonostante tale settore sia da anni attenzionato da tutte le autorità politiche e giudiziarie, a livello italiano ed europeo, nonché da ultimo proprio dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, lo studio comparativo condotto sui vari PTPTC 2018-2021 redatti dalle Regioni fa emergere gravissime e pericolose lacune nella mappatura e nella conseguente gestione, in termini di anticorruzione, dei processi trattati.

La lettura dei piani, infatti, ci consegna un quadro desolante fatto di totale omissione, per la maggior parte delle regioni, e di parziale analisi per alcune di esse.

Completamente assenti, salvo nel caso della regione Lombardia, sono i riferimenti, nell'ambito dell'analisi del contesto esterno, alle numerose ed impattanti problematiche che riguardano tutto il territorio italiano.

Non vi è chi non veda, dunque, come tali lacune lascino privo di controllo proprio quel settore che notoriamente favorisce i più gravi fenomeni corruttivi, spesso collegati all'attività della criminalità organizzata.

Fermo restando che non può essere da solo sufficiente a "raddrizzare" la descritta situazione, l'intervento a gamba tesa effettuato dal PNA 2018 può sicuramente rappresentare un buon punto di partenza nella ricognizione delle attività esercite dai singoli uffici in seno ai processi relativi alla gestione dei rifiuti.

L'individuazione dei possibili eventi rischiosi e delle relative di Misure di trattamento del rischio da applicare favoriranno, inoltre, il più celere passaggio alla seconda e più importante fase della gestione del rischio corruttivo, quella del "trattamento".

Ovviamente tutto ciò dovrà essere accompagnato anche da una concreta volontà di formare e ri-formare gli uffici rendendoli più consapevoli dei processi gestiti e delle connesse cause degli eventi corruttivi, in modo da gestire il rischio in maniera più efficace e limitare l'insinuazione di fenomeni di illegalità nelle attività della P.A..