

A549 - RIDA/ECOLOGIA VITERBO

Provvedimento n. 30609

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 18 aprile 2023;

SENTITA la Relatrice Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO l'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ("TFUE") e l'articolo 3 della legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il Regolamento n. 1/2003 del Consiglio europeo del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato istitutivo della Comunità Europea (oggi articoli 101 e 102 TFUE);

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modifiche;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTE le segnalazioni ricevute da R.I.D.A. Ambiente S.r.l.;

VISTO il proprio provvedimento n. 29911, adottato in data 30 novembre 2021, con cui è stata avviata un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90 nei confronti della società Ecologia Viterbo S.r.l., per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 102 TFUE e/o dell'articolo 3 della legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA l'istanza di partecipazione al procedimento formulata da Ecosystem S.p.A., ex articolo 7, comma 1, del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217, accolta il 21 gennaio 2022;

VISTO il provvedimento di non adozione di misure cautelari adottato in data 15 febbraio 2022;

VISTA la propria delibera del 2 novembre 2022, n. 30359, con cui è stato prorogato il termine di chiusura del procedimento al 28 aprile 2023;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie (CRI) e del termine di chiusura della fase di acquisizione degli elementi probatori, trasmessa alle parti in data 9 marzo 2023;

VISTE le note di replica alla CRI presentate il 6 aprile 2023 da Ecologia Viterbo S.r.l. e da R.I.D.A. Ambiente S.r.l.;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Ecologia Viterbo S.r.l. (di seguito anche "EV") è una società attiva nel settore dei rifiuti urbani indifferenziati (di seguito "RUI") attraverso un impianto di trattamento meccanico biologico (di seguito "TMB") del rifiuto urbano residuo (di seguito "RUR"), sito in località Casale Bussi (VT) e una discarica per lo smaltimento degli scarti prodotti dal trattamento dei RUR, sita in località Le Fornaci sempre nel territorio del comune di Viterbo. Il capitale sociale di EV è detenuto, con una partecipazione paritetica del 50%, dalle società Viterbo Ambiente S.C.A.R.L.¹ ed Ecologia 2000 S.p.A.². EV ha realizzato, sulla base del bilancio chiuso al 31 dicembre 2021 nel 2020 un fatturato complessivo pari a circa 34 milioni di euro.

2. R.I.D.A. Ambiente S.r.l. (di seguito RIDA) è una società attiva nel trattamento del RUR attraverso un impianto di trattamento biologico meccanico (di seguito "TBM") sito ad Aprilia (LT). Il capitale sociale di RIDA è interamente detenuto da una persona fisica e ha realizzato, sulla base del bilancio chiuso al 31 dicembre 2021, un fatturato pari a oltre 28,5 milioni di euro.

3. Ecosystem S.p.A. (di seguito "Ecosystem") è una società, interamente partecipata da quattro persone fisiche, attiva nel trattamento del RUR attraverso un impianto di trattamento meccanico (di seguito "TM") sito a Pomezia (RM).

II. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

4. Il presente procedimento istruttorio è stato avviato a seguito di alcune segnalazioni pervenute da parte di RIDA a partire dal settembre 2020, relativamente a comportamenti di EV asseritamente diretti a impedire o ostacolare l'accesso alla sua discarica da parte di RIDA, per accertare la possibile violazione dell'articolo 102 TFUE o dell'articolo 3 della legge n. 287/1990.

¹ [Viterbo Ambiente Scarl è partecipata per il 51% da Tecno Service Scarl e per il 49% dalla Gesenu S.p.A., entrambe riconducibili alla stessa catena di controllo, rappresentata dal Comune di Perugia e dalla famiglia Paoletti, attraverso la società Paoletti Ambiente S.r.l. dell'omonima famiglia (fonte visure camerali).]

² [Il capitale sociale di EV è interamente riconducibile, attraverso una serie di interposizioni societarie, a esponenti della famiglia Cerroni e Giovi.]

5. Le condotte oggetto di segnalazione riguardano le condotte di EV volte a: (a) subordinare (dal 9 agosto 2021 e fino al 16 ottobre 2021) la conclusione del contratto con RIDA per il conferimento in discarica dei suoi scarti all'applicazione di un prezzo di libero mercato, imponendo a RIDA di rinunciare all'applicazione del regime tariffario regionale; (b) ritardare il rilascio dell'omologa necessaria per il conferimento dei suoi scarti nella discarica di EV³. Tali condotte avrebbero, secondo RIDA, l'effetto di preservare dalla pressione concorrenziale di un operatore efficiente e indipendente un assetto di mercato, di fatto, fortemente concentrato in favore di imprese, tra le quali la stessa EV, riconducibili a un comune centro di interessi rappresentato dalle famiglie Cerroni e Giovi. Inoltre, tali condotte non consentirebbero di prestare soccorso al territorio di Roma Capitale, allora in piena emergenza rifiuti.

6. Contestualmente, l'Autorità ha avviato anche un procedimento cautelare, ai sensi dell'articolo 14-*bis* della stessa legge⁴ e ha disposto lo svolgimento di accertamenti ispettivi presso la sede di EV che sono stati svolti il 2 dicembre 2021⁵.

7. Successivamente all'avvio del procedimento, RIDA ha trasmesso, a partire dal 13 dicembre 2021, le comunicazioni con le quali ha contestato l'assegnazione da parte di EV di un quantitativo massimo annuo di 50.000 ton. di scarti conferibili nella discarica, che limiterebbe arbitrariamente l'accesso alla medesima⁶.

8. Il 28 dicembre 2021 è pervenuta, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lett. b) del D.P.R. n. 217/1998, l'istanza di partecipazione al procedimento da parte della società Ecosystem S.p.A. che è stata accolta con comunicazione inviata il 21 gennaio 2022⁷.

9. Il 15 febbraio 2022, l'Autorità ha deliberato il provvedimento di non adozione di misure cautelari⁸ e il successivo 1° marzo 2022 un provvedimento di cambio del Responsabile del procedimento⁹.

10. RIDA ha presentato, nel corso dell'istruttoria, plurime memorie anche in replica alle osservazioni e informazioni fornite da EV, dalla Regione Lazio, da AMA S.p.A. (di seguito "AMA") e da Roma Capitale (di seguito "RC") nel corso delle relative audizioni e ha trasmesso le reiterate richieste inviate alla Regione Lazio in merito alla necessità di individuare gli impianti per lo smaltimento degli scarti prodotti dal proprio TBM¹⁰.

11. Il 20 luglio 2022 è stata inviata una richiesta di informazioni ai gestori delle cinque discariche presenti in Toscana¹¹ che sono state riscontrate¹². Il 28 ottobre 2022 è stata inviata una richiesta di informazioni a RIDA e a EV¹³, entrambe riscontrate¹⁴.

12. L'Autorità, con provvedimento del 2 novembre 2022, ha prorogato il termine di chiusura del procedimento al 28 aprile 2023 e ne ha dato comunicazione alle Parti¹⁵.

13. Sono stati sentiti in audizione i rappresentanti della Regione Lazio, di RC¹⁶, di AMA, RIDA e di EV¹⁷. Le Parti hanno, inoltre, fatto ripetutamente accesso agli atti del procedimento¹⁸.

14. In data 9 marzo 2023 è stata trasmessa alle Parti la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie (CRI)¹⁹, nella quale veniva fissato all'11 aprile 2023 il termine infra-procedimentale di chiusura della fase di acquisizione degli elementi probatori.

³ [V. in particolare docc. 41, 42, 43 e 45.]

⁴ [In pari data, l'Autorità ha deliberato lo svolgimento di un accertamento ispettivo presso le sedi di EV che, come detto, si è svolto il successivo 2 dicembre.]

⁵ [V. doc. 48.]

⁶ [V. docc. 97; 103; 105; 106; 107; 110; 111, 116, 153.]

⁷ [V. doc. 126 e 147.]

⁸ [V. doc. 162; 163 e 164 (prov. n. 3007/2022 in Boll. N. 8/2022). L'Autorità ha disposto la non adozione delle misure cautelari per assenza dei presupposti applicativi in considerazione delle sopravvenute circostanze fattuali consistenti, in estrema sintesi: (i) nel rilascio, dopo l'avvio dell'istruttoria, da parte di EV dell'omologa degli scarti di RIDA con conseguente suo accesso alla discarica; (ii) nelle informazioni acquisite da RC e da AMA S.p.A. circa il superamento, a fine 2021, della situazione di emergenza connessa allo smaltimento dei RUI nel territorio di RC esistente nell'autunno del 2021; (iii) nella stipula di un contratto di smaltimento degli scarti tra EV e RIDA a seguito del quale RIDA ha iniziato dal 14 dicembre 2021 a conferire giornalmente presso la discarica di EV le quantità di scarti consentite sulla base di un piano di riparto della propria capacità residua definito dalla stessa EV e subito contestato da RIDA e (iv) la stipula per il 2022 di un contratto tra AMA e RIDA per il trattamento di RUI provenienti da RC.]

⁹ [V. doc. 174, 175 e 176 (provvedimento n. 3004/2022, in Bollettino n. 10/2022).]

¹⁰ [V. doc 172.]

¹¹ [V. doc. da 202 a 207 compresi.]

¹² [V. doc. 209, 212; 213; 214 e 215.]

¹³ [V. doc. 216 e 217.]

¹⁴ [V. doc. 221, 224 e doc. 223 (RIDA).]

¹⁵ [V. doc. 218; 219 e 220.]

¹⁶ [Roma Capitale è l'ente territoriale speciale subentrato al Comune di Roma in attuazione dell'art. 114, comma 3, Cost., come modificato dalla legge cost. n. 3/2001 di riforma del Titolo V della Costituzione.]

¹⁷ [V. docc. 8, 135, 142, 184, 195, 199.]

¹⁸ [V. docc. 85; 112; 113; 145; 151; 152; 192; 200; 201.]

15. In data 13 marzo 2023 EV ha comunicato la propria rinuncia all'audizione finale dinanzi al Collegio. In pari data, RIDA presentava istanza di audizione finale, che l'Autorità riscontrava con nota del 7 aprile 2023, comunicando che, in ragione della rinuncia della impresa interessata, della natura di soggetto segnalante di RIDA, nonché del contributo istruttorio da questa offerto a seguito dell'effettivo esercizio del diritto di partecipazione procedimentale da parte di RIDA, l'audizione finale non avrebbe avuto luogo²⁰.

16. In data 29 marzo e 6 aprile 2023, pervenivano le note di replica alla CRI, rispettivamente, di EV e RIDA²¹. In particolare quest'ultima, richiedeva una integrazione della istruttoria ai fini di un riesame delle proposte contenute nella CRI.

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

a. Il settore interessato²²

17. Il procedimento riguarda in generale il settore dei rifiuti e, più in particolare, il ciclo della gestione dei rifiuti urbani²³. Tale ciclo si articola in diverse fasi, che si differenziano significativamente tra loro sia sul piano tecnico, sia sul piano economico. La prima fase è rappresentata dalla attività di raccolta, mediante la quale sono distinti i rifiuti in frazione indifferenziata e differenziata. La raccolta indifferenziata consiste nella raccolta di rifiuti che non vengono separati dagli utenti per tipologia; con la raccolta differenziata, invece, vengono ritirati quei rifiuti che sono stati raggruppati in base a frazioni merceologiche omogenee.

18. Le due tipologie di raccolta danno origine a due distinte filiere di gestione dei rifiuti di cui trattasi. I rifiuti indifferenziati (i quali rappresentano la frazione di diretto interesse del procedimento istruttorio, anche identificati come c.d. Rifiuto Urbano Residuo, "RUR") devono essere avviati a smaltimento in discarica o a recupero energetico negli impianti di termovalorizzazione ("TMV"). Nel trattamento dei rifiuti indifferenziati, di frequente, si attiva prima della destinazione finale una fase intermedia rappresentata dal passaggio attraverso gli impianti di trattamento meccanico-biologico ("TMB"), i quali determinano una stabilizzazione e una riduzione del volume dei rifiuti e, dunque, anche del carico di discariche e termovalorizzatori nella fase conclusiva del ciclo. Più in particolare, i TMB separano la frazione secca del rifiuto indifferenziato da quella umida. La prima viene ridotta in combustibile da rifiuto (CDR o CSS), smaltibile in termovalorizzatori o cementifici²⁴. La seconda viene "stabilizzata", dando origine alla c.d. "Frazione Organica Stabilizzata" (FOS), che invece va smaltita o al più recuperata, tipicamente come materiale per ricoprire le discariche. Oltre al CDR/CSS e alla FOS, un TMB produce, principalmente, acqua e scarti di lavorazione²⁵. All'esito del trattamento dei rifiuti indifferenziati nei TMB, residuano quindi frazioni di rifiuti che devono essere ulteriormente avviate a recupero o smaltimento, quali CDR/CSS, scarti e FOS.

19. A livello impiantistico, sia i TMB sia i TMV sono generalmente caratterizzati da un'elevata complessità tecnologica e presentano costi fissi di investimento piuttosto elevati. Anche a causa dell'impatto ambientale che tali impianti possono generare, è previsto un regime autorizzatorio per la realizzazione degli stessi, che comporta l'esistenza di significative barriere all'entrata. Lo smaltimento in discarica, dal canto suo, è un'attività nella quale i costi fissi non risultano particolarmente elevati e i costi irrecuperabili sono modesti, legati soprattutto alla predisposizione del sito. Tuttavia, il servizio di smaltimento in discarica determina delle forti esternalità negative sotto il profilo ambientale, che hanno suggerito la previsione da parte del legislatore di un disincentivo esplicito all'utilizzo di detti impianti²⁶.

20. Per quanto riguarda la dotazione impiantistica nazionale, nel 2017 sono risultati complessivamente operativi in Italia 644 impianti per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti urbani. Di questi, 340 sono dedicati al trattamento della frazione organica della raccolta differenziata (FORSU), 130 sono impianti per il trattamento intermedio di tipo meccanico o meccanico-biologico (TM o TMB), 123 sono discariche, a cui si aggiungono 39 impianti di incenerimento/TMV e 12 impianti industriali che effettuano il co-incenerimento dei rifiuti urbani.

¹⁹ [V. docc. 229-231.]

²⁰ [V. docc. 232 e 241.]

²¹ [V. docc. 239 e 240.]

²² [Per i contenuti di questa sezione cfr. IC49, Indagine Conoscitiva sui Rifiuti Urbani, AGCM, chiusa con Prov. n. 25823 del 21 gennaio 2016 e pubblicata in Boll. n. 3/2016, e ISPRA, Rapporto Rifiuti Urbani, 2018.]

²³ [Come ben noto, si indicano quali "rifiuti urbani" i rifiuti domestici e assimilati, distinguendosi tale categoria da quella dei "rifiuti speciali", derivanti invece da attività produttive (cfr. art. 184 d.lgs. n. 152/2006, c.d. "Testo Unico dell'Ambiente" o "TUA"). Sia i rifiuti urbani che quelli speciali si distinguono poi, ulteriormente, in rifiuti pericolosi e non pericolosi.]

²⁴ [Una percentuale mediamente molto bassa della frazione secca (circa l'1%), composta da materiali di natura ferrosa, è invece destinata al riciclo.]

²⁵ [Gli scarti di lavorazione sono rifiuti che dal processo di selezione e raffinazione che porta al CDR/CSS, nonché dalla selezione e fermentazione che porta alla FOS, vengono espulsi perché eterogenei per dimensioni o per composizione.]

²⁶ [Come ben noto, la normativa euro-unitaria di riferimento ha tra i propri obiettivi la progressiva riduzione dello smaltimento in discarica, che dovrebbe rimanere esclusivamente quale modalità residuale di gestione dei rifiuti alla quale far ricorso solo laddove non sia possibile impiegarne altre ambientalmente più efficienti (cfr. artt. 4 e 12 Direttiva 2008/98/CE); si ricorda altresì che a livello nazionale, l'art. 3, comma 24, della l. n. 549/95 ha istituito la c.d. "ecotassa", un tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, con l'espressa finalità di penalizzare economicamente tale modalità di gestione e contemporaneamente favorire la minore produzione dei rifiuti e il recupero degli stessi in materia prima o in energia.]

21. Da un punto di vista normativo, la gestione dei rifiuti è disciplinata in modo da perseguire, anzitutto, l'obiettivo della progressiva riduzione del ricorso allo smaltimento in discarica, individuata come la modalità residuale di gestione dei rifiuti e, quindi, la meno desiderabile (cfr. articolo 179 TUA²⁷).

22. Rilevanza assumono i principi di autosufficienza e prossimità, che sono stati recepiti nel nostro ordinamento dagli articoli 182 e 182-*bis* TUA. La prima delle disposizioni richiamate ha, anzitutto, imposto, il divieto di smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi²⁸ in Regioni diverse da quelle dove sono prodotti, "fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali, qualora aspetti territoriali e l'opportunità tecnico economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita lo richiedano" (articolo 182, comma 3, TUA). Ai fini del presente procedimento, occorre precisare che gli scarti prodotti dal trattamento dei RUI, sono considerati "rifiuti speciali", ai sensi dell'articolo 184, comma 3, lett. g), TUA²⁹ e, quindi, sono sottratti al divieto di circolazione *extra*-regionale e possono sia circolare sull'intero territorio nazionale che essere esportati all'estero.

23. Il successivo articolo 182-*bis* TUA ha, invece, disposto che "lo smaltimento dei rifiuti e il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati sono attuati con il ricorso a una rete integrata e adeguata di impianti [...] al fine di: a) realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti non pericolosi e del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali (c.d. principio di autosufficienza); b) permettere lo smaltimento dei rifiuti e il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti" (c.d. principio di prossimità).

24. Dal punto di vista organizzativo, il legislatore italiano ha organizzato la gestione integrata dei rifiuti urbani in ambiti territoriali ottimali (di seguito "ATO") la cui estensione geografica è stata rimessa alla competenza delle Regioni che deve esercitarla in sede di adozione del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (articolo 200 TUA). L'ATO rappresenta, quindi, il perimetro territoriale e organizzativo entro cui devono essere realizzati i principi di autosufficienza e prossimità in applicazione dei criteri di pianificazione in proposito stabiliti dal PRGR³⁰. Esso deve, in particolare, contenere: una "mappatura" della tipologia, quantità e fonte dei rifiuti prodotti all'interno dei singoli ATO; la ricognizione dell'impiantistica esistente e degli ulteriori fabbisogni da garantire in conformità con il principio di autosufficienza e prossimità; la fissazione degli obiettivi di raccolta differenziata³¹.

25. Le Regioni devono, inoltre, istituire in ciascun ATO il relativo Ente di governo d'ambito (di seguito "EGATO") che è, in particolare, competente, ai sensi dell'articolo 202 TUA, all'aggiudicazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ricorrendo a una delle modalità di affidamento consentite dall'ordinamento (*i.e.* gara, c.d. gara a doppio oggetto e affidamento diretto a società *in house providing*): nelle more dell'aggiudicazione della gara d'ambito i comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani, ex articolo 198, comma 2, TUA.

26. Per quanto di specifico interesse, la Regione Lazio ha provveduto all'istituzione degli EGATO con la recente Legge regionale n. 14/2022³². Gli EGATO sono obbligatoriamente partecipati dai comuni compresi nel medesimo ATO e sono competenti, in particolare, per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti e la determinazione della tariffa per la gestione stessa, ai sensi dell'articolo 238 TUA (artt. 5, 6 e 7)³³. La L.R. n. 14/2022 ribadisce, inoltre, che in ciascun ATO la gestione dei rifiuti deve avvenire nel rispetto dei principi e degli obiettivi stabiliti nella Parte IV del TUA, compreso quello di realizzare, ai sensi dell'articolo 182-*bis*, TUA, l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti nel rispetto del principio di prossimità (articolo 2).

28. Il TUA prevede inoltre uno specifico strumento per la gestione del ciclo dei rifiuti nel caso di sopraggiunte situazioni di emergenza. Si tratta delle ordinanze contingibili e urgenti di cui all'articolo 191 TUA che possono essere

²⁷ [In merito si rinvia anche al parere reso dall'Autorità ex art. 22, legge n. 287/1990, AS1073-Regione Lazio/Gestione dei rifiuti urbani del 31 luglio 2013, in Bollettino n. 35/2013.]

²⁸ [Per le definizioni di rifiuti urbani e la distinzione tra rifiuti urbani pericolosi e non pericolosi, v. art. 183 TUA.]

²⁹ [Cfr. art. 184, comma 3, lett. g), TUA: "sono rifiuti speciali i rifiuti derivanti dall'attività di recupero e smaltimento di rifiuti [...]". Cfr. dichiarazioni rese in audizione dai Rappresentati della Regione Lazio l'11 gennaio 2022: "[...] a differenza del trattamento fuori regione dei rifiuti indifferenziati che implica il trasporto inter-regionale di rifiuti urbani quindi la previa stipula di accordi tra Regioni, gli scarti sono rifiuti speciali e quindi possono circolare liberamente; a seconda della Regione, il conferitore pagherà poi un prezzo libero o regolato. [...]"] (cfr. doc. 135). Cfr. TAR Lazio sentenza n. 2902/2016 che ha sanzionato, su ricorso dell'odierna segnalante RIDA, l'illegittimità degli atti con i quali "la Regione Lazio ha del tutto escluso la possibilità di smaltimento in discariche fuori regione dei rifiuti derivanti da trattamento dei rifiuti solidi urbani-RSU (CER 19.05.01, 19.05.03 e 19.12.12)".]

³⁰ [Il PNRG rappresenta, più in generale, "lo strumento principale di programmazione attraverso il quale la Regione definisce in maniera integrata le politiche in materia di prevenzione, riciclo, recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché di gestione dei siti inquinati da bonificare e concorre all'attuazione dei programmi comunitari di sviluppo sostenibile". Cfr. PNRG della Regione Lazio, approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 4 del 5 agosto 2020 (v. anche *infra* nel testo).]

³¹ [Il contenuto del PRGR è dettagliato dall'art. 199 TUA.]

³² [Legge Regione Lazio 25 luglio 2022, n. 14, recante "Disciplina degli enti di governo d'ambito territoriale ottimale per la gestione integrata dei rifiuti urbani".]

³³ [In caso di ingiustificata inerzia, grave inadempimento dell'EGATO e/o in caso di mancata approvazione del piano d'ambito è prevista, l'attivazione del potere sostitutivo della Regione (art. 8).]

emesse dal Presidente della Giunta regionale o dal Presidente della Provincia o dal Sindaco "per consentire il ricorso a speciali forme di gestione dei rifiuti. [...]" per un periodo massimo di sei mesi, prorogabile per ulteriori diciotto mesi³⁴.

29. Infine, con riferimento alla classificazione dei rifiuti, la disciplina prevede un unico elenco (Elenco Europeo dei Rifiuti-EER, di cui alla decisione della Commissione 2000/532³⁵), che classifica i rifiuti utilizzando un codice (CER- Codice europeo dei rifiuti) costituito da una sequenza numerica di sei cifre riunite in coppia³⁶. Ai fini del presente procedimento, assumono rilevanza i codici CER che individuano i RUI (CER 20.03.01) e gli scarti da smaltire in discarica a seguito del trattamento dei RUI stessi (codice CER 19.05.01, che identifica la frazione organica non destinata a *compost*, prodotto dal trattamento dei RUI presso il TBM di RIDA; codice CER 19.12.12³⁷, che identifica gli scarti prodotti dagli impianti di TMB, compreso quello di EV e dai TM).

b. La disciplina dell'attività di discarica e la regolazione tariffaria di ARERA

30. Il D.lgs. n. 36/2003³⁸, come da ultimo modificato dal D.lgs. n. 121/2020³⁹, attuativo della direttiva UE 2018/850/UE (c.d. Direttiva discarica)⁴⁰, ha adeguato la disciplina in materia di discariche ai principi di gerarchia del trattamento di rifiuti e di conseguente residualità dello smaltimento in discarica di cui ai richiamati articoli 179 e 182 TUA (articolo 1). In particolare, si è previsto: (i) l'obbligo di subordinare il conferimento in discarica dei rifiuti alla c.d. "procedura di omologa del rifiuto", vale a dire "alla verifica della sua conformità ai criteri di ammissibilità della corrispondente categoria di discarica (articolo 7, comma 3) e (ii) il divieto, in linea di principio, di smaltimento in discarica del rifiuto "tal quale", vale a dire del rifiuto che non abbia subito un preventivo trattamento (articolo 7, comma 1) che, come chiarito dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea (di seguito "CGUE"), deve comprendere "un'adeguata selezione delle diverse frazioni dei rifiuti e la stabilizzazione della loro frazione organica"⁴¹.

31. Ai fini del presente procedimento assume particolare rilievo la richiamata "procedura di omologa del rifiuto" che, se non superata positivamente, comporta l'impossibilità del suo smaltimento nella discarica di destinazione⁴².

32. Il TUA ha, inoltre, rimesso alla competenza regionale l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti e il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica per i nuovi impianti. Alla Regione compete anche la definizione dei criteri per l'individuazione delle aree idonee e non idonee alla localizzazione di impianti di smaltimento (articolo 196, lett. n) e o) TUA), mentre è di competenza delle Province la concreta individuazione delle zone idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti (articolo 197 TUA).

33. Il quadro normativo riconosce all'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) funzioni di regolazione e controllo del servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati, tra cui, in particolare, quelli in materia tariffaria. ARERA predispose e aggiorna infatti il metodo tariffario utilizzato per determinare i corrispettivi del servizio in base alla valutazione dei costi efficienti del servizio e del principio "chi inquina paga" e approva inoltre le tariffe definite dagli EGATO o, comunque, dalle autorità competenti.

34. Al riguardo, con la Deliberazione 363/2021/R/Rif⁴³, ARERA ha approvato il c.d. Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025⁴⁴ per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e per la fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, categoria in cui sono

³⁴ [Solo in caso di comprovate necessità e previa intesa con l'attuale Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), possono essere adottate dal Presidente della Regione anche oltre i predetti termini (art. 191 TUA).]

³⁵ [L'elenco dei rifiuti previsto dalla direttiva rifiuti è stato predisposto dalla Commissione con la decisione 94/3/CE., da ultimo modificata dalla Decisione della Commissione del 18 dicembre 2014.]

³⁶ [Nell'ordinamento interno, l'elenco dei codici CER è riportato nell'allegato D, alla parte IV del TUA Il compito di attribuire il codice CER spetta al produttore e la classificazione deve avvenire prima che il rifiuto sia allontanato dal luogo di produzione.]

³⁷ [Le coppie di numeri 19.12 identificano, infatti, i "Rifiuti prodotti dal trattamento meccanico dei rifiuti non specificati altrimenti" (cfr. allegato D al TUA).]

³⁸ [Decreto Legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, recante "Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti.".]

³⁹ [Decreto Legislativo 3 settembre 2020, n. 121, recante "attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti", entrato in vigore il 29 settembre 2020 (cfr. anche supra nota a piè di pagina n. 20).]

⁴⁰ [Direttiva (UE) 2018/850 che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti.]

⁴¹ [CGUE, sentenza del 15 ottobre 2014, Causa C-323/13, ECLI:EU:C:2014:2290.]

⁴² [La procedura di c.d. omologa comprende: (i) il campionamento del rifiuto; (ii) la sua caratterizzazione di base che serve a determinare le caratteristiche del rifiuto attraverso la raccolta di tutte le informazioni necessarie per lo smaltimento finale in condizioni di sicurezza e deve essere fatta obbligatoriamente prima del conferimento in discarica e ripetuta almeno annualmente (art. 7-bis); (iii) la verifica di conformità effettuata dal gestore della discarica in base ai dati forniti dal produttore del rifiuto e necessaria "per stabilire se possiedono le caratteristiche della relativa categoria [di rifiuto] e se soddisfano i criteri di ammissibilità previsti" e anch'essa ripetuta almeno una volta l'anno (art. 7-ter). Inoltre, i test "sono effettuati con oneri a carico del detentore dei rifiuti o del gestore della discarica, da persone e istituzioni indipendenti e qualificate. I laboratori devono possedere una comprovata esperienza nel campionamento e analisi dei rifiuti e un efficace sistema di controllo della qualità. [...]. I metodi di campionamento e analisi garantiscono l'utilizzazione delle tecniche e delle metodiche riconosciute a livello nazionale e internazionale, e sono individuati all'Allegato 6." (art. 7 e allegato 6, sottolineatura aggiunta).]

⁴³ [V. Deliberazione ARERA del 3 agosto 2021, 363/2021/R/Rif, avente a oggetto "Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025".]

⁴⁴ [Cfr. *ibidem*.]

compresi gli impianti di chiusura del ciclo dei rifiuti, quali, tra gli altri, le discariche. A questo proposito, l'ARERA ha seguito un approccio asimmetrico per il riconoscimento dei costi posti a base delle tariffe di accesso agli impianti, distinguendo tra impianti: (i) integrati, che sono ricompresi nell'affidamento al gestore della raccolta integrato, che gestisce almeno uno dei servizi a monte e a valle della catena del valore del settore, e sono soggetti a regolazione tariffaria *tout court* (che comprende sia il servizio di raccolta che quello di trattamento); (ii) minimi (per la chiusura del ciclo), che non sono integrati con la raccolta e, individuati come indispensabili per la chiusura del ciclo dei rifiuti, sono soggetti a regolazione dei costi riconosciuti e delle tariffe e (iii) aggiuntivi, che non sono integrati con la raccolta e che offrono sul libero mercato la propria capacità, soggetti a meri obblighi di trasparenza sulle condizioni di accesso agli impianti.

35. Ai fini della presente istruttoria assume rilevanza la definizione di "impianti minimi" che sono individuati come quelli indispensabili nella misura in cui offrono capacità in un mercato con rigidità strutturali, in quanto caratterizzato da un forte e stabile eccesso di domanda e da un limitato numero di operatori (articolo 6.1)⁴⁵. È attribuita alle Regioni la competenza a individuare gli impianti "integrati", "minimi" e "aggiuntivi"¹⁴⁶.

c. Il settore dei rifiuti nel Lazio

i) La normativa regionale e il PRGR

36. Nel Lazio, la disciplina in materia di rifiuti è contenuta nella legge regionale n. 27/1998 e ss.mm.ii.⁴⁷ che, per quanto di interesse, ribadisce la competenza della Regione ad adottare il PRGR e a esercitare le altre competenze previste dal TUA e, per quanto riguarda la tariffa di accesso agli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti, prescrive che il relativo provvedimento di autorizzazione al loro esercizio debba "contenere la determinazione della tariffa" (articolo 29, comma 2). Con la recente L.R. n. 14/2022 sono stati istituiti gli EGATO⁴⁸.

37. Il PRGR del Lazio, da ultimo aggiornato con la Delibera di Consiglio Regionale (di seguito "DCR") n. 4/2020⁴⁹, prevede la suddivisione del territorio regionale in cinque ATO di estensione corrispondente al territorio delle quattro province e del territorio della c.d. area vasta della Città Metropolitana di Roma Capitale (di seguito "CMRC")⁵⁰ che comprende anche il territorio di Roma Capitale (RC). I cinque ATO sono, precisamente: (1) l'ATO della CMRC; (2) l'ATO di Frosinone; (3) l'ATO di Latina; (4) l'ATO di Viterbo e (5) l'ATO di Rieti. Con riferimento a quest'ultimo ATO, si ammette che esso si avvalga dell'impiantistica presente nell'ATO limitrofo di Viterbo, sul quale sono presenti gli impianti di EV e che è l'unico ATO autosufficiente del Lazio⁵¹.

38. Sotto il profilo dell'organizzazione del ciclo integrato dei rifiuti, il PRGR stabilisce, in particolare, che all'interno di ciascun ATO debba essere: "[...] *garanti[ta] l'autosufficienza degli impianti di selezione dei rifiuti urbani indifferenziati (TMB); garanti[ta] l'autosufficienza degli impianti di smaltimento di rifiuti urbani (discariche). In caso di carenza impiantistica, in attesa dell'autosufficienza di ATO, l'ATO deficitario può utilizzare impianti presenti in altri ATO, fermo restando il principio di prossimità e per un periodo massimo di trentasei mesi.*", vale a dire fino alla scadenza del PRGR stesso.

39. Il c.d. principio del soccorso temporaneo tra ATO è stato confermato dalla richiamata recente L.R. n. 14/2022 istitutiva degli EGATO (vd. *supra* §. III.5.a). Rispetto, però, alla previsione di cui al PRGR, la L.R. richiamata non pone un limite temporale al soccorso che l'ATO autosufficiente può prestare a quello limitrofo deficitario nell'ATO deficitario

⁴⁵ [La deliberazione ARERA precisa ulteriormente agli art. 6.2 e 6.3 che: "In sede di individuazione degli impianti di chiusura del ciclo «minimi» sono esplicitati [...]: a) i flussi che si prevede vengano trattati per impianto, anche ove ancora non risultino negli strumenti di programmazione vigenti; b) la distinzione dei medesimi secondo il criterio di prossimità che si ritiene utile specificare; c) l'elenco dei soggetti che si prevede conferiscano ai medesimi impianti. Gli impianti di chiusura del ciclo «minimi» [...] mantengono tale qualifica per un periodo almeno biennale [...]"] (sottolineature aggiunte).]

⁴⁶ [La Regione Lazio vi ha provveduto con DGR n. 290/202246 che ha individuato come impianti "minimi" oltre alle due discariche gestite, rispettivamente, da EV a Viterbo e da Ecoambiente S.r.l. ad Albano Laziale (da ultimo sottoposta ad amministrazione straordinaria; v. *infra* §. IV.2.b) anche: (i) tutti gli impianti di compostaggio/digestione anaerobica/integrati attivi sul territorio regionale, in quanto funzionali al soddisfacimento del fabbisogno regionale di trattamento della frazione organica⁴⁶ e (ii) l'unico impianto di termovalorizzazione presente sul territorio regionale, sito a San Vittore del Lazio (FR) e gestito da ACEA Ambiente S.r.l., in quanto funzionale al soddisfacimento del fabbisogno regionale di recupero energetico.]

⁴⁷ [Legge Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27, recante "disciplina regionale della gestione dei rifiuti".]

⁴⁸ [Legge Regione Lazio 25 luglio 2022, n. 14, cit..]

⁴⁹ [Il precedente PRGR era stata adottato con Delibera del Consiglio regionale n. 4 del 5 agosto 2012. I dati in base ai quali è stata elaborata la programmazione per ATO in termini, in particolare, di produzione attesa di RU, di fabbisogno impiantistico e di flussi attesi in uscita dai TBM/TBM, provengono dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (di seguito "ISPRA") nella versione aggiornata al 2017]

⁵⁰ [Le Città Metropolitane sono enti territoriali di c.d. area vasta previsti dall'art. 114, comma 3, Cost., come modificato dalla legge cost. n. 3/2001 di riforma del Titolo V della Costituzione. La successiva legge n. 56/2014 ha istituito le attuali quattordici Città Metropolitane, tra le quali la Città Metropolitana di Roma Capitale, prevedendo, in particolare, che, a decorrere dal 1° gennaio 2015, subentrassero alle omonime province e che il rispettivo Sindaco fosse il Sindaco del Comune capoluogo.]

⁵¹ [In proposito, i Rappresentanti della Regione Lazio in audizione hanno richiamato quanto già detto nel PRGR vigente circa il fatto che l'ATO di Rieti "storicamente non ha mai avuto propri impianti di trattamento e smaltimento si è sempre avvalso dell'ATO-Viterbo: ciò sia per i pochi abitanti serviti e dunque pochi rifiuti urbani prodotti sia per il territorio prevalentemente montano che rappresenta un ostacolo nella localizzazione di impianti. I rifiuti dell'ATO-Rieti vengono, pertanto, da sempre trattati nel TMB di EV e dunque essi devono necessariamente essere conferiti presso la discarica di EV nello stesso ATO in cui vengono trattati" (cfr. doc. 135).]

e, inoltre, prevede che il soccorso sia oggetto di previo accordo tra gli EGATO interessati che devono anche stabilire idonee misure compensative per l'ATO che mette a disposizione gli impianti⁵² con la precisazione che, nelle more di costituzione degli EGATO, esse dovranno essere stabilite dalla Regione (articolo 3, commi 14 e 15)⁵³.

40. Il PRGR evidenzia, in particolare, la "scarsa disponibilità di discariche per lo smaltimento degli scarti derivanti dal trattamento del rifiuto indifferenziato e dagli scarti derivanti dal recupero della frazione differenziata", come risulta anche dalla ricostruzione dei flussi di scarti prodotti dal processo di trattamento dei RUI, che mostra come il 60% sia smaltito in impianti fuori Regione⁵⁴. Con particolare riferimento a RIDA, dal PRGR risulta che gli scarti prodotti dal suo TBM sono in larga parte stati smaltiti presso la discarica toscana di Peccioli (PI)⁵⁵ e in una discarica pugliese.

Tabella n.1: smaltimento fuori regione degli scarti nel 2017 (fonte PRGR 2020, tabelle nn. 24 e 25, pagg. 100-112)

Impianto	CER	TOT.	Smaltito fuori Regione
AMA-Rocca Cencia	19.12.12	96.299	96.299 (100%)
AMA-Via Salaria*	19.12.12	83.212	83.212 (100%)
Giovi-Malagrotta 1	19.12.12	48.364	4.337 (9%)
Giovi-Malagrotta 2**	19.12.12	76.138	20.783 (27%)
RIDA	19.05.01	70.432	61.204 (87%)
SAF	19.12.12	32.548	0%
EV	19.12.12	39.037	0%
	TOT.	446.030	265.835 (60%)

*Impianto andato a fuoco nel dicembre 2018 (vd. §. IV.2.b).

**Impianto andato a fuoco il 15 giugno 2022 (vd. §. IV.2.b).

41. Nel Lazio, quindi, il grave deficit impiantistico, soprattutto nella fase a valle dello smaltimento in discarica (vd. *infra*), determina un significativo flusso di quantitativi di scarti verso discariche fuori Regione⁵⁶. Al riguardo, lo stesso PRGR del 2020 riconosce tale criticità del sistema di gestione dei rifiuti nel Lazio e la necessità di fronteggiarla prevedendo che "ogni ATO debba essere dotato di almeno una discarica per lo smaltimento dei rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani. Laddove l'estensione demografica dell'ATO lo richieda (ATO Città Metropolitana di Roma Capitale) dovrà essere garantita la presenza di più siti di discarica nel rispetto della prossimità e della responsabilità del produttore"⁵⁷.

42. Per il territorio di RC, la gestione delle esigenze impiantistiche sono state, seppur transitoriamente, affidate al Sindaco di Roma nella sua veste di Commissario straordinario per il Giubileo del 2025 e la L.R. n. 14/2022 ha, in ogni

⁵² [V. art. 3, comma 14, L.R. n. 14/2022.]

⁵³ [La compiuta attuazione dei principi di autosufficienza e prossimità che - come detto in precedenza - devono governare la gestione dei RUI comporta, inevitabilmente, che ciascun ATO debba disporre dell'impiantistica necessaria al proprio fabbisogno e, infatti, il PRGR vigente stabilisce espressamente che: "in caso di autosufficienza dell'ATO è fatto divieto di autorizzare nuovi impianti che trattino rifiuti urbani, fatti salvi quelli che utilizzano tecnologie innovative e indirizzate ai principi dell'economia circolare" (PRGR, pag. 341). Sebbene il riferimento sia solo agli impianti di trattamento dei RUI, tuttavia l'applicazione in via prioritaria del principio di prossimità anche allo smaltimento degli scarti ottenuti dal loro trattamento (v. supra §. III.1), dovrebbe comportare che anch'esse abbiano, almeno tendenzialmente, una volumetria direttamente commisurata al fabbisogno dell'ATO al cui servizio sono poste: e, infatti, il PRGR prevede - come appena richiamato - che in ogni ATO sia garantita l'autosufficienza impiantistica sia nella fase a monte del trattamento che in quella a valle dello smaltimento.]

⁵⁴ [Si tenga presente che la valutazione è compiuta su dati aggiornati 2017 quando ancora erano in attività entrambe le discariche di MAD S.r.l. e site, l'una sita a Civitavecchia, in località Roccasecca) e, l'altra, nel frusinate, in località Fosso Crepacuore rispettivamente chiuse il 31 marzo 2021 e il 20 ottobre 2021 (entrambe le discariche risultano ancora censite dal PRGR adottato nel 2020 (ma - come già rilevato - sulla base dei dati ISPRA aggiornati al 2017) tra quelle attive perché il documento è stato redatto sulla base dei dati aggiornati al 2017: alla discarica di Fosso Crepacuore è attribuita una volumetria residua di circa 165.514t. e a quella di Roccasecca di circa 107.337t. (v. PRGR, pag. 331).]

⁵⁵ [V. PRGR 2020, pag.109.]

⁵⁶ [In proposito, il Rapporto rifiuti urbani 2021 di ISPRA, ha sottolineato che il registrato decremento nel Lazio "dello smaltimento in discarica non corrisponde al reale fabbisogno della regione: il conferimento fuori regione infatti ancora nel 2020 ha riguardato circa 78.000 tonnellate di rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani, avviate in impianti di discarica in territori extra regionale" (sottolineature aggiunte). Cfr. Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale - ISPRA; "Rapporto rifiuti urbani, edizione 2021", pubblicato sulla pagina del sito internet istituzionale, <https://www.isprambiente.gov.it/it/publicazioni/rapporti/rapporto-rifiuti-urbani-edizione-2021> (v., in particolare, tabella n.3.5.3, pag. 173).]

⁵⁷ [Cfr. PRGR del 2020, pag. 342.]

caso, previsto di individuare l'area di RC come un ATO separato da quello della CMRC nel quale è stato compreso dal PNRG del 2020. In particolare, l'articolo 13 della legge n. 91/2022, di conversione del D.L. n. 50/2022 (c.d. Decreto aiuti), ha, limitatamente al territorio di RC, trasferito al Sindaco di RC – nella sua qualità di Commissario straordinario per il Giubileo della Chiesa cattolica del 2025 e fino al termine del suo mandato, fissato al 31 dicembre 2026⁵⁸ - le competenze attribuite dal TUA alle Regioni in materia di gestione dei RU, compresa l'adozione del relativo piano di gestione dei rifiuti. Il Commissario straordinario può esercitare i propri compiti con ordinanza, sentita la Regione Lazio e in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale⁵⁹ e, proprio con ordinanza commissariale del 1° dicembre 2022, n. 7 è stato approvato, per il periodo 2022-2030, il Piano di Gestione dei Rifiuti di Roma capitale (di seguito, "PGRRC).

43. Da quanto precede, consegue che il PRGR della Regione Lazio deve coordinarsi con quello di RC e, del resto, già la L.R. n. 14/2022 istitutiva degli EGATO nel Lazio⁶⁰ ha disposto l'adeguamento del PRGR affinché in luogo dell'ATO unico della CMRC siano "individua[ti] due distinti ATO, uno per il territorio di RC e uno per il restante territorio di CMRC, per la gestione in forma separata del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento de rifiuti urbani nei rispettivi territori"⁶¹.

44. Con riferimento alle continue situazioni emergenziali che caratterizzano il territorio capitolino, il PGRRC osserva criticamente che la gestione del ciclo dei rifiuti è da anni fondata sull'esclusivo pretrattamento dei RUI che determina la necessità di fronteggiare: (a) un'elevata domanda di disponibilità di capacità di smaltimento in discarica di cui né l'ATO capitolino né l'intera Regione dispone e (b) un altrettanto elevata domanda di trattamento termico con recupero energetico che, allo stato, è interamente soddisfatta da impianti localizzati al di fuori del territorio urbano, a iniziare dal TV di proprietà di ACEA Ambiente S.r.l. sito nel Comune di San Vittore del Lazio (FR)⁶².

ii) *La produzione e il trattamento dei rifiuti urbani nel Lazio*

45. Nel Lazio il principale operatore nella raccolta è AMA S.p.A. ("AMA"), società *in house* interamente partecipata da RC che continua a svolgere il servizio di igiene urbana nel territorio romano sulla base di un affidamento diretto confermato, da ultimo, nel 2015 per ulteriori quindici anni⁶³.

46. La tabella n. 2, di seguito inserita, riassume per l'anno 2020 e sulla base dei dati pubblicati sul sito *internet* del Catasto dei rifiuti⁶⁴, la produzione regionale di RU nel Lazio scomposta per tipologia di rifiuto (indifferenziato e differenziato) e per singolo ATO, distinguendo l'ATO di RC da quello della CMRC, sebbene esso sia stato individuato come ATO separato solo recentemente.

⁵⁸ [Il Commissario straordinario al Giubileo della Chiesa cattolica del 2025 è stato istituito dall'art. 1, comma 421, legge n. 234/2021 (Legge di Bilancio 2022) e, il successivo D.P.R. del 4 febbraio 2022, lo ha individuato nella persona del Sindaco di Roma Capitale p.t..]

⁵⁹ ["Fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, delle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Le ordinanze adottate dal Commissario straordinario sono immediatamente efficaci e sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. La regione Lazio si esprime entro il termine di quindici giorni dalla richiesta; decorso tale termine si procede anche in mancanza della pronuncia." (cfr. art. 13, comma 2).]

⁶⁰ [Legge Regione Lazio 25 luglio 2022, n. 14, recante "Disciplina degli Enti di Governo d'Ambito Territoriale Ottimale per la gestione integrata dei rifiuti urbani".]

⁶¹ [Cfr. art. 4, L.R. n. 14/2022. Anche il PGRRC, come il PRGR, ha fondato le proprie previsioni di gestione del ciclo dei rifiuti della città di Roma su interventi finalizzati alla riduzione della produzione dei rifiuti e all'incremento del livello di raccolta differenziata (di seguito "RD") ma, a differenza del PRGR, intende invertire la tendenza discarico-centrica, propria dell'attuale sistema di gestione dei rifiuti nel Lazio, caratterizzato dalla produzione, attraverso i TMB/TBM di rifiuti da rifiuti. A questo scopo, non solo è prevista la drastica riduzione degli scarti prodotti dal trattamento dei RUI attraverso il generale potenziamento di tutti gli impianti di trattamento della RD ai fini di un'efficiente selezione delle frazioni secche da avviare al recupero ma, soprattutto, è prevista la realizzazione di un impianto di trattamento termico dei rifiuti indifferenziati residui con una capacità totale di 600.000 t/anno: questa pianificazione impiantistica sostituisce, pertanto, quanto previsto dal PRGR secondo cui: "per l'ATO di CMRC [...] data la dimensione demografica è fatto obbligo di realizzare uno o più impianti di trattamento e una o più discariche sul territorio di RC per rispondere all'autosufficienza di RC".]

⁶² [V., in particolare, pagg. 105-108 PGRRC.]

⁶³ [V. Deliberazione dell'Assemblea capitolina n. 52 del 26 settembre 2015.]

⁶⁴ [Il Catasto dei rifiuti è stato istituito dall'art. 3 del D.L. n. 397/1988, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 475/1988. I dati del Catasto dei rifiuti sono, tra quelli disponibili, i più aggiornati.]

Tabella n. 2: produzione rifiuti urbani 2021 nella Regione Lazio (fonte: INSPRA, Catasto dei rifiuti, aggiornato al 2021, <https://www.catasto-rifiuti.isprambiente>).

ATO	Abitanti	%Abitanti*	RUt	RU%*	RUIt	RUI%*	RDt	RD%
RC	2.761.632	48%	1.589.688	55%	874.718	65%	714.970	45%
CMRC	1.460.999	26%	637.302	22%	207.837	15%	429.465	67%
FR	468.438	8%	178.059	6%	71.555	5%	106.504	60%
LT	565.840	10%	288.849	10%	116.163	9%	172.686	60%
RI	150.689	3%	58.267	2%	25.199	2%	33.068	57%
VT	307.592	5%	130.878	5%	47.851	4%	83.027	63%
Totale	5.715.190	100%	2.883.043	100%	1.343.323	100%	1.539.720	53%*

* % a livello regionale.

47. La tabella che precede evidenzia come la città di Roma da sola produce oltre il 55% dei RU regionali e circa il 65% dei RUI regionali, a causa anche della peggiore performance regionale in termini di raccolta differenziata (pari al 45%, a fronte di un livello medio negli altri ATO del 61%).

48. Con riferimento agli impianti presenti nella Regione Lazio, sia nella fase a monte del trattamento dei RUI che in quella a valle dello smaltimento dei rifiuti prodotti da tale trattamento (RUR), il quadro di insieme restituisce, anzitutto, una situazione di cronica inadeguatezza e fragilità della dotazione impiantistica, soprattutto al fine di garantire la chiusura del ciclo dei rifiuti indifferenziati nel territorio di RC. In particolare, a fronte di una dotazione forse anche eccessiva di impianti di trattamento, si riscontra una forte carenza di impianti di smaltimento, vale a dire di discariche e di termovalorizzatori. Questa situazione è, a sua volta, conseguenza diretta di una gestione del servizio di igiene urbana fondata soltanto sul pretrattamento dei rifiuti (in impianti di TMB/TBM e TM) che, appunto, richiede un'elevata disponibilità sia di capacità di smaltimento in discarica, sia di un elevato ricorso al trattamento termico con recupero energetico in impianti di termovalorizzazione (di seguito "TV") che, peraltro, sono per lo più localizzati al di fuori della Regione Lazio dove è presente il solo termovalorizzatore di San Vittore gestito da ACEA Ambiente S.r.l.⁶⁵.

49. La chiusura della discarica di Malagrotta (1° ottobre 2013) ha acuito il deficit impiantistico regionale e, in particolare, quello del territorio di RC e ha determinato la difficoltà delle istituzioni locali a dare seguito agli obiettivi di raccolta differenziata e di potenziamento degli impianti di trattamento e recupero dei rifiuti idonei a permettere al sistema - sulla base della stessa pianificazione regionale di cui al PRGR - di affrancarsi da un'impostazione della gestione del ciclo integrato dei rifiuti basata principalmente sul conferimento in discarica.

50. La tabella che segue (tabella n. 3) riassume, l'impiantistica per il trattamento dei RUI attivi nei cinque ATO della Regione Lazio, distinguendo ulteriormente, per quanto riguarda l'ATO della CMRC, tra gli impianti presenti del territorio di RC e quelli presenti nel restante territorio compreso nell'Area vasta. Rispetto a quanto previsto nella tabella deve,

⁶⁵ [V. sul punto il PGRR pagg. 105-110. Per la descrizione della gravità della situazione impiantistica laziale cfr. il PRGR 2020: "[...] l'attuale forte insufficienza impiantistica [rende] necessari molti impianti per soddisfare il fabbisogno di trattamento anche e soprattutto al fine dell'auspicabile raggiungimento di autosufficienza sia per ogni singolo ATO sia su base regionale nell'immediato futuro" [...]. [...] [A]l momento [infatti per quanto riguarda la] fase di trattamento non è garantita l'autosufficienza su base di ATO mentre è garantita l'autosufficienza su scala regionale. In particolare, alcuni ATO hanno maggiori capacità di trattamento rispetto a quelle richieste. [Con riguardo, invece, alla] fase di smaltimento la maggiore criticità al momento presente nella Regione è la scarsa disponibilità di discariche per lo smaltimento degli scarti derivanti dal trattamento del rifiuto indifferenziato e dagli scarti derivanti dal recupero della frazione differenziata. L'esigenza di volumi disponibili di discarica rappresenta una fase indispensabile del ciclo. Questo principio implica che ogni ATO debba essere dotato di almeno una discarica per lo smaltimento dei rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani. Laddove l'estensione demografica dell'ATO lo richieda (ATO Città Metropolitana di Roma Capitale) dovrà essere garantita la presenza di più siti di discarica nel rispetto della prossimità e della responsabilità del produttore." (cfr. PRGR del 2020, pag. 342). La fragilità del sistema impiantistico regionale è stata evidenziata anche dal Commissario ad acta nominato dal TAR Lazio per dare esecuzione al giudicato amministrativo che aveva imposto alla Regione Lazio, su ricorso di RIDA, di individuare in suo favore una rete integrata e adeguata di impianti in ambito regionale (v. più diffusamente infra §. V.1): "la disponibilità di smaltimento in discarica attualmente disponibile in regione [i.e. ad aprile 2021] [è] decisamente al di sotto di quella necessaria anche per il solo fabbisogno stimato dalla Regione Lazio negli scenari del PRGR per il 2021. [...] Dall'analisi della documentazione è emersa una situazione impiantistica che può definirsi critica e che non trova soluzioni nella pianificazione regionale. Risulta infatti un disallineamento fra le previsioni del PRGR, approvato con D.C.R. n. 4/2020, e le esigenze oggettive [...]" (cfr. Relazione del Commissario ad acta in esecuzione della sentenza del Tar Lazio n. 426 del 2020, pag. 23). Tale critica valutazione è stata confermata dai rappresentanti della RC (v. doc. 142). Il deficit quali-quantitativo dell'impiantistica presente nella Regione Lazio rende, pertanto, ancora attuali le conclusioni della Relazione sul ciclo dei rifiuti di Roma Capitale approvata, il 20 dicembre 2017, dalla Commissione parlamentare di inchiesta "Sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali a esse correlati" e in cui si legge: "Tema centrale è la criticità del ciclo dei rifiuti di Roma, dove rimane tuttora dirimente la questione impiantistica, aggravata dall'assenza, in concreto, di alternative alla discarica di Malagrotta, che da quattro anni [dal 2013, n.d.r.] ha cessato di operare. L'assetto attuale rimane arretrato in quanto orientato a generare, attraverso i TMB, rifiuti da rifiuti che vanno ad alimentare impianti all'esterno di Roma Capitale.". Il problema della grave insufficienza impiantistica nel Lazio è, del resto, già chiaramente emersa in altri interventi di enforcement e di advocacy dell'Autorità (v., da ultimo, il provvedimento di non violazione n. 2850 del 20 dicembre 2019, relativo al procedimento 1831-Gare Ama servizio di smaltimento dei rifiuti, in Bollettino n. 3/2020).]

tuttavia, considerarsi che il 15 giugno 2022 è andato a fuoco il TMB-2 di Malagrotta con conseguente sua sopravvenuta inutilizzabilità.

51. Oltre a confermare il dato sopra evidenziato circa la prevalenza del pretrattamento dei rifiuti, se si procede a confrontare la capacità di trattamento complessivamente autorizzata nel Lazio con il quantitativo di RUI smaltiti nel 2021, emerge un significativo eccesso di capacità di trattamento con riferimento a tutti gli impianti di trattamento che, per quanto segnatamente riguarda RIDA, è pari al 55%⁶⁶. In proposito occorre, tuttavia, tenere anche presente che l'attività degli impianti è soggetta a vicende che "rendono la disponibilità effettiva degli impianti sempre inferiore"⁶⁷ come nel caso delle chiusure periodiche per necessità manutentive o a seguito di provvedimenti giudiziali o di incendi come, da ultimo, successo al TMB 2 di Malagrotta il 15 giugno 2022.

52. Dalla citata tabella emerge, inoltre, che nel Lazio (nello specifico nel territorio capitolino e in quello dell'ATO di Latina) sono attualmente attivi nel trattamento dei RUI anche cinque impianti di trattamento meccanico (TM), cioè impianti di trattamento privi della fase di biostabilizzazione⁶⁸.

Tabella n. 3: impianti per il trattamento RUI attivi nel Lazio (fonte: Catasto dei rifiuti, aggiornato al 2020, <https://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it> e il "Rapporto rifiuti Urbani", edizione 2021 dell'ISPRA redatto sugli stessi dati, pagg. 475/480).

ATO	Impianto		Capacità autorizzata t/anno	Q. trattata t/anno		Capacità residua	Out put tot./t	Out put scarica	%Out put scarica/t*
	Gestore	Tipo		Tot.	RUI				
RC	AMA-Rocca Cencia	TMB	234.000	127.489	127.489	106.511	110.976	40.909	37%
	Giovi-Malagrotta 1	TMB	187.000	164.014	164.014	22.986	142.150	78.387	55%
	Giovi-Malagrotta 2	TMB	280.000	267.239	267.239	12.761	222.829	97.983	44%
	Porcarelli Gino	TM	400.000	140.162	140.162	259.838	139.170	0	0%
	Porcarelli Gino	TM	321.620	175.613	0	146.007	162.459	24.276	15%
CMR C	Ecosystem S.p.A.	TM	130.600	88.037	66.502	42.563	85.570	22.432	26%
LT	RIDA	TBM	409.200	176.017	151.148	233.183	154.013	59.055	38%
	CSA S.r.l.	TM	150.000	101.425	100.428	48.575	93.377	38.308	41%
	Refecta S.r.l.	TM	60.000	13.755	13.457	46.245	12.327	0	0%
FR	SAF S.p.A.	TMB	532.158	101.425	100.428	430.733	93.377	38.308	41%
VT	EV	TMB	215.000	194.179	190.468	20.821	169.011	93.215	55%
RI	-	0	0	0	0	0	0	0	0
TOT.			2.919.578	1.549.355	1.321.335	1.370.223	1.385.259	492.873	

**Questo TM non tratta RUI ma in prevalenza rifiuti proveniente da trattamento di rifiuti urbani (101.899 t).

53. La tabella n. 4 che segue descrive l'attività e i risultati in termini di produzione di rifiuti da smaltire in discarica, degli impianti gestiti dalle Parti nel triennio 2019-2021⁶⁹.

⁶⁶ [Sul punto si vedano anche le dichiarazioni dei Rappresentanti della Regione Lazio rese nel corso dell'audizione dell'11 gennaio 2021 (doc. 135).]

⁶⁷ [Cfr. dichiarazioni rese a verbale dai Rappresentanti di AMA nell'audizioni del 19 gennaio 2022 (doc. 142).]

⁶⁸ [Al riguardo, i Rappresentanti della Regione Lazio, nel corso dell'audizione dell'11 gennaio 2022, hanno affermato che: "alcuni impianti di TM sono attualmente soggetti a riesame da parte della Regione, in particolare per quanto riguarda la questione del trattamento dei rifiuti che comprendono la frazione organica, ma allo stato sono autorizzati e pienamente legittimati a operare come gli altri impianti di TMB" (doc. 155, sottolineatura aggiunta).]

⁶⁹ [Sono stati utilizzati i dati pubblicati sul sito internet del Catasto dei rifiuti, aggiornati al 2021.]

Tabella n. 4: confronto TBM Rida vs TMB EV (fonte: sito internet Catasto dei rifiuti, <https://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it/>)

Operatore	Anno	Tot. RUI trattati /t.	Tot. out put discarica	% out put discarica
RIDA	2021	151.148	59.055	39%
	2020	158.752	13.399	8%
	2019	255.654	104.353	41%
	Media	188.518	58.936	30%
Operatore	Anno	Tot. RUI trattati /t.	Tot. out put discarica	% out put discarica
EV	2021	190.468	93.215	49%
	2020	160.720	74.082	46%
	2019	176.573	87.291	49%
	Media	175.920	84.863	48%

54. La tabella evidenzia, da un lato, un aumento dei quantitativi trattati da EV, in particolare, nel 2021, che appare determinato dalle ordinanze regionali contingibili e urgenti che si sono susseguite da aprile 2021 per fronteggiare l'emergenza rifiuti di RC e che hanno disposto il conferimento presso la discarica di EV degli scarti prodotti dagli impianti di trattamento dei rifiuti romani che erano stati coinvolti, dalle stesse ordinanze, nell'emergenza rifiuti capitolina⁷⁰. Tali misure hanno indubbiamente anche accelerato la riduzione della volumetria disponibile in tale discarica.

55. D'altro lato, si registra una riduzione da parte di RIDA, nel triennio 2019-2021, dei quantitativi di RUI trattati, pari a quasi il 41%. La contrazione dei volumi trattati nell'impianto di RIDA sarebbe, invece, diretta conseguenza - secondo la Parte - della diminuzione degli sbocchi a disposizione per lo smaltimento in Regione del CSS oltre che degli scarti prodotti⁷¹. In proposito, si osserva che le richiamate ordinanze sono intervenute anche in riduzione degli spazi di RIDA presso il termovalorizzatore di San Vittore gestito da Acea Ambiente S.r.l. sempre per creare sbocchi al trattamento emergenziale dei rifiuti di RC⁷².

56. La tabella n. 4 rileva, inoltre, la migliore *performance*⁷³ dell'impianto di RIDA⁷⁴ in termini di *out put* da destinare in discarica rispetto a quella di EV, sebbene con andamenti annui fortemente disomogenei (dall'8% del 2020 al 39% del 2021). Il fabbisogno medio di smaltimento in discarica dei due impianti, nel quadriennio considerato, è stato, di conseguenza, diverso attestandosi per RIDA a 58.936t e per EV a 84.863t.

⁷⁰ [V. ordinanze contingibili e urgenti adottate dal Presidente della Regione Lazio Z00010 del 1° aprile 2021; Z00011 del 10 aprile 2021; Z00013 del 20 aprile 2021; Z00017 del 14 giugno 2021; Z00019 del 30 giugno 2021; Z00020 del 15 luglio 2021; Z00021 del 16 luglio 2021; Z00023 del 30 luglio 2021.]

⁷¹ [V. doc. 5. In relazione all'accesso al termovalorizzatore di ACEA Ambiente S.p.A. si osserva che l'ordinanza contingibile d'urgenza del presidente della Regione Lazio Z00022 del 30 luglio 2021 ha disposto, nell'ambito delle misure adottate per fronteggiare l'emergenza rifiuti di RC, che Acea Ambiente S.r.l., gestore dell'impianto di termovalorizzazione di San Vittore nel Lazio (FR), di accettare riducesse lo spazio impiantistico messo a disposizione di RIDA per consentire l'ingresso dei quantitativi di CSS provenienti dagli impianti di trattamento coinvolti nella gestione emergenziale del ciclo dei rifiuti di RC.]

⁷² [V. l'ordinanza contingibile d'urgenza del presidente della Regione Lazio Z00022 del 30 luglio 2021 che ha disposto, nell'ambito delle misure adottate per fronteggiare l'emergenza rifiuti di RC, la riduzione da parte di Acea Ambiente S.r.l. dello spazio impiantistico messo a disposizione di RIDA per consentire l'ingresso dei quantitativi di CSS provenienti dagli impianti di trattamento coinvolti nella gestione emergenziale del ciclo dei rifiuti di RC.]

⁷³ [RIDA ha sottolineato la maggiore efficienza degli impianti TBM (come il suo) rispetto a TMB (come quelli di RIDA) e ha anche rappresentato che gli impianti TBM produrrebbero un CSS di migliore qualità in termini di resa energetica per unità di peso rispetto ai TMB che, non disponendo della fase di essiccazione anaerobica del prodotto, generano un CSS con caratteristiche di resa più scadente a causa della sua maggiore umidità. La rappresentata superiorità dell'impianto di RIDA è per contro messa in dubbio da EV che, in comunicazioni ufficiali, ne ha contestato proprio la capacità di stabilizzare la frazione organica.]

⁷⁴ [Il TBM di RIDA si articola in due impianti: uno per il trattamento dei rifiuti liquidi e, l'altro, per il recupero e smaltimenti dei rifiuti solidi non pericolosi che produce CSS, successivamente conferito ai termovalorizzatori e dai cementifici. Tale impianto è stato ampliato nel 2012-2013 con la costruzione di una nuova linea di bio-essiccazione di rifiuti tal quali che si caratterizzerebbe per l'innovativa caratteristica di essiccare tutto il rifiuto e non solo la sottovagliatura, ottenendo, di conseguenza, un CSS di alta qualità, un notevole aumento delle percentuali di recupero e una drastica diminuzione dello scarto stabilizzato da destinare in discarica (doc. 5). Dal 2014 la capacità assentita dell'impianto è pari a 409.200 t/anno (pari a 1.320 t/giorno). V. Determinazione dirigenziale del 20 giugno 2014 n. G09031.]

57. Il TMB di EV è stato autorizzato dalla Regione Lazio a trattare i rifiuti prodotti negli ATO di Viterbo e Rieti per un quantitativo di 215.000 t/anno e con una capacità giornaliera massima di circa 600t. L'impianto effettua la selezione e il trattamento di RSU con produzione di CSS e di FOS⁷⁵.

iii) (segue) gli impianti di smaltimento (discariche e termovalorizzatori)

58. Nel territorio della Regione Lazio è attivo un solo termovalorizzatore, sito a San Vittore (FR) e gestito da Acea Ambiente S.r.l.⁷⁶ e due discariche: quella sita a Viterbo, gestita da EV, e quella sita ad Albano Laziale⁷⁷, attualmente in gestione commissariale, che è stata riaperta d'urgenza con ordinanze sindacali a metà luglio 2021⁷⁸. Nel 2013 è stata, infatti, definitivamente chiusa la discarica di Malagrotta e, più recentemente, sono state chiuse anche le due discariche gestite da MAD S.r.l. e site, l'una a Civitavecchia, in località Fosso Crepacuore (il 31 marzo 2021)⁷⁹ e, l'altra, nel frusinate, in località Roccasecca (il 13 ottobre 2021)⁸⁰.

59. Con riferimento alla discarica di EV, essa nasce a servizio del proprio TMB e degli ATO di Viterbo e Rieti e, nel corso del tempo, ha subito vari ampliamenti: il primo nel 2008 per 275.000 mc⁸¹ e poi nel 2019 (quando dal PNRG risulta che aveva una capacità residua di 12.000 mc⁸²) "per 275.000mc" e, infine, nel "settembre 2021 per ulteriori 325.000 mc⁸³".

La discarica è autorizzata ad accettare i rifiuti individuati dai codici CER 19.05.01, 19.05.03 e 19.12.12. e, alla data del 1° agosto 2021 - quindi all'indomani della richiesta di accesso da parte di RIDA alla discarica di EV - risultava disporre di una capacità residua di circa 113.950t.⁸⁴ mentre, al 14 dicembre 2021 - data di inizio dei conferimenti in discarica da parte di RIDA (vd. *infra par. successivo*) - disponeva di una volumetria residua di 413.917t⁸⁵: l'aumento della capacità residua tra agosto 2021 e dicembre 2021 è dovuto all'intervenuto ampliamento autorizzato - come detto - nel settembre 2021. EV, da ultimo, ha dichiarato che, a inizio novembre 2022, la capacità residua della discarica è pari a

⁷⁵ [V. sito internet di EV <https://www.ecologiaviterbo.com/>.]

⁷⁶ [Società del Gruppo ACEA interamente controllata dalla capogruppo ACEA S.p.A., a sua volta società quotata in borsa il cui principale azionista è RC, con una quota pari al 51%, mentre il restante capitale è per il 23,33 detenuto da Suez S.A, per il 5,45% da Francesco Gaetano Caltagirone e il restante 20,22% è flottante il cui 14% circa è detenuto da primari investitori internazionali (fonte: sito internet istituzionale del Gruppo ACEA che, a sua volta, cita dati CONSOB aggiornati al 31 dicembre 2021).]

⁷⁷ [Tale discarica era nata come discarica di servizio dell'annesso TMB poi distrutto da un incendio.]

⁷⁸ [V. ordinanze contingibili e urgenti del Sindaco della CMRC del 15 e 16 luglio 2021. Si tratta di ordinanza, al pari delle successive, adottate ai sensi dell'art. 191 TUA.]

⁷⁹ [A seguito dell'improvvisa chiusura ai conferimenti della discarica di Roccasecca (FR) per esaurimento del bacino IV, e della rinuncia da parte del gestore MAD S.r.l. all'Autorizzazione Integrata Ambientale già rilasciata per il Bacino V [...], si è reso necessario emanare [...] da parte del Presidente della Regione Lazio ben sette ordinanze contingibili e urgenti, ai sensi dell'art. 191 del D.lgs. 152/2006 (Ordinanze n. Z00010 del 1/04/2021, n. Z00011 del 10/04/2021, n. Z00013 del 20/04/2021, n. Z00017 del 14/06/2021, n. Z00019 del 30/06/2021, n. Z00021 del 16/07/2021 e n.12/08/2021 - Z00023 del 30 luglio 2021), al fine di individuare, nell'immediato, spazi impiantistici di smaltimento per il conferimento degli scarti prodotti dai soli TMB/TM che non potendo più conferire i propri scarti presso la discarica di Roccasecca in assenza dei necessari spazi impiantistici, avrebbero bloccato totalmente o parzialmente il conferimento dei rifiuti indifferenziati, con conseguente grave emergenza per interruzione del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti sul territorio di Roma Capitale, della Provincia di Frosinone e di alcuni Comuni della Provincia di Latina" (cfr. ricostruzione fattuale richiamata nella determinazione della Regione Lazio del 5 agosto 2021 n. GR4903-1; doc. 225, all. 1-bis).]

⁸⁰ [Entrambe le discariche risultano ancora censite dal PRGR del 2020 tra quelle attive perché - come già rilevato - il documento è stato redatto sulla base dei dati aggiornati al 2017.]

⁸¹ [Cfr. ricostruzione fattuale di cui alla Determinazione della Regione Lazio del 5 novembre 2008, n. A3919 (doc. 95, allegato 1 e 225, allegato 1, ritrasmissione del documento precedente).]

⁸² [V. PRGR 2020, pag. 119.]

⁸³ [V., in particolare, il verbale dell'audizione dei rappresentanti della Regione Lazio dell'11 gennaio 2022 e (doc. 135). I rappresentanti regionali, con riferimento all'ampliamento della volumetria della discarica di EV autorizzata nel settembre 2021 hanno chiarito che. "[...] a valle delle ordinanze urgenti adottate a partire dallo scorso aprile 2021 a seguito della chiusura della discarica di Roccasecca, che hanno ordinato a E. Giovi di conferire presso EV anche quantitativi di scarti prorotti dal trattamento dei rifiuti di RC (200t/giorno) le volumetrie disponibili si sono esaurite a un tasso più veloce rispetto a quello stimato in sede di provvedimento di aumento delle volumetrie del 2019, che considerava solo i fabbisogni degli ATIO Viterbo e Rieti: in particolare la volumetria residua disponibile della discarica di EV è passata da circa 180.000mc alla data del 12 aprile 2021 a circa 124.868mc alla data del 22 giugno 2021, ulteriormente ridotta a 84.456mc al 1° settembre 2021. Pertanto, a settembre 2021 è stato autorizzato un nuovo aumento delle volumetrie per ulteriori 325.000mc [...]. Infatti e come si legge nella ricostruzione fattuale richiamata nella Determinazione della Regione Lazio del 5 agosto 2021 n. GR4903-1 (doc. 225, allegato 2-bis, ritrasmissione del doc. 94, allegato 2-bis): "A seguito dell'improvvisa chiusura ai conferimenti della discarica di Roccasecca (FR) per esaurimento del bacino IV, e della rinuncia da parte del gestore MAD S.r.l. all'Autorizzazione Integrata Ambientale già rilasciata per il Bacino V, con Determinazione n. G15189 del 14/12/2020, si è reso necessario emanare [...] da parte del Presidente della Regione Lazio ben sette ordinanze contingibili e urgenti, ai sensi dell'art. 191 del D.lgs. 152/2006 (Ordinanze n. Z00010 del 1/04/2021, n. Z00011 del 10/04/2021, n. Z00013 del 20/04/2021, n. Z00017 del 14/06/2021, n. Z00019 del 30/06/2021, n. Z00021 del 16/07/2021 e n.12/08/2021 - Z00023 del 30 luglio 2021), al fine di individuare, nell'immediato, spazi impiantistici di smaltimento per il conferimento degli scarti prodotti dai soli TMB/TM che non potendo più conferire i propri scarti presso la discarica di Roccasecca in assenza dei necessari spazi impiantistici, avrebbero bloccato totalmente o parzialmente il conferimento dei rifiuti indifferenziati, con conseguente grave emergenza per interruzione del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti sul territorio di Roma Capitale, della Provincia di Frosinone e di alcuni Comuni della Provincia di Latina".]

⁸⁴ [Cfr. doc. 186, allegato n. 2.]

⁸⁵ [Ibidem.]

circa 140.000t⁸⁶. Il rappresentante della Regione Lazio, in audizione, ha dichiarato che la discarica di EV sarà ulteriormente ampliata entro aprile-maggio 2023⁸⁷.

60. Con riguardo, invece, alla discarica di Albano Laziale, di Ecoambiente S.r.l. e in gestione commissariale, i conferimenti erano cessati il 1° luglio 2016 e la sua riapertura è stata disposta, per una quantità massima di 1.100t/giorno, con ordinanza contingibile e urgente adottata dal Sindaco della CMRC il 14 luglio 2021. L'ordinanza è stata adottata allo scopo di fronteggiare la situazione di grave emergenza determinatasi nel territorio di RC a seguito della chiusura di entrambe le discariche gestite da MAD S.r.l.. L'operatività della discarica di Albano Laziale era stata però limitata allo smaltimento dei soli rifiuti provenienti dal trattamento dei RUI raccolti da AMA nel territorio di RC, individuati dal codice CER 19.12.12. e 19.05.03, circostanza che non ha consentito lo smaltimento in questa discarica degli scarti prodotti dal trattamento dei RUI romani da parte del TBM di RIDA perché - come detto - essi rientrano nella diversa categoria di rifiuti identificata dal CER 19.05.01.

61. La successiva ordinanza del Sindaco della CMRC dell'11 gennaio 2022 ha sia prorogato l'apertura della discarica al 15 luglio 2022, sia consentito il conferimento nella discarica di Albano Laziale anche degli scarti prodotti dal trattamento dei RUI provenienti dall'intera area dell'allora ATO unico della CMRC e non più, quindi, dal solo territorio di RC⁸⁸ "fermi restando la tipologia di rifiuti conferibili e i limiti quantitativi massimi giornalieri, settimanali e totali conferibili in discarica"⁸⁹. RIDA ha confermato sia di avere iniziato i conferimenti presso la discarica di Albano Laziale a partire dal 14 luglio 2022, sia di conferire "esclusivamente rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti di Roma Capitale e dei comuni dell'ambito metropolitano"⁹⁰.

62. L'operatività della discarica è stata, quindi, nuovamente prorogata al 15 novembre 2022, dall'ordinanza sindacale del 15 luglio 2022⁹¹ al fine di recuperare il periodo di inattività intercorrente dalla data di esecuzione del provvedimento di sequestro (11 marzo 2022) e l'adozione del successivo provvedimento di dissequestro (27 maggio 2022)⁹². Inoltre e per quanto di maggiore interesse, l'ordinanza in questione ha consentito il conferimento nella discarica di Albano Laziale anche degli scarti prodotti dal TBM di RIDA (codice CER 19.05.01) almeno nella misura in cui siano prodotti dal trattamento dei RUI provenienti dal territorio capitolino.

63. L'ordinanza del Sindaco della CMRC del 9 gennaio 2023 ha esteso il termine di apertura della discarica di Albano Laziale al 27 febbraio 2023 fino all'esaurimento della sua volumetria⁹³.

64. La descritta situazione impiantistica della Regione Lazio appare anche caratterizzata, sotto il profilo industriale, dalla presenza di legami economico-finanziari tra le famiglie Cerroni e Giovi, sia nella fase a monte del trattamento dei RUI che in quella a valle dello smaltimento in discarica⁹⁴. Tale concentrazione appare favorita dal regime amministrativo e dai vincoli che impongono alla Regione Lazio l'individuazione degli impianti in base ai principi di prossimità⁹⁵.

⁸⁶ [V. doc. 224, allegato 1.]

⁸⁷ [V. verbale di audizione del 23 giugno 2022 (doc. 191, allegato 1).]

⁸⁸ [Si ricorda che adesso il territorio di RC costituisce un ATO separato da quello della CMRC in cui era compreso (v. supra §. III.5.c).]

⁸⁹ [Tale modifica è stata adottata per fronteggiare l'impossibilità, segnalata dagli operatori, di proseguire il conferimento presso la discarica di EV degli scarti prodotti dal trattamento dei RUI provenienti dai ventiquattro comuni dell'ATO CMRC.]

⁹⁰ [Cfr. doc. 223.]

⁹¹ [Ordinanza sindacale contingibile e d'urgenza del Sindaco della CMRC, prot. CMRC-2021-0107903 del 15.07.2022, avente a oggetto: "Discarica per rifiuti non pericolosi sita nel Comune di Albano Laziale (RM), loc. Cecchina (Roncigliano), via Ardeatina km. 24,640 - art.191 c.4 TU Ambiente - reiterazione per durata uguale a quella di inattività".]

⁹² [Il Tribunale di Velletri ha disposto il sequestro della discarica di Albano Laziale con Decreto n. 11591 del 7 marzo 2022, eseguito dalla guardia di Finanza, il successivo 11 marzo 2022, a causa, in particolare, della mancata prestazione di idonee garanzie da parte di Ecoambiente S.r.l. per la gestione post mortem della discarica, come previsto dagli artt. 15 e 16 del D.lgs. n. 36/2003]

⁹³ [Sulla base dei calcoli da ultimo condotti, risulta che la volumetria residua della discarica di Albano Laziale sia, al 30 agosto 2022, pari a 108.000t. La discarica di Albano Laziale è stata autorizzata nel 2009 per una volumetria di circa 450.000t (v. allegato 1 alla Determinazione della Regione Lazio del 28 ottobre 2022, n. G14769).]

⁹⁴ [Le famiglie Cerroni e Giovi partecipano: (a) direttamente e pariteticamente, al capitale sociale di E. Giovi S.r.l. che ha lo stesso azionariato della P. Giovi S.r.l. ed è proprietaria, tramite il Consorzio Laziale Rifiuti - CO.LA.RI., dei due impianti TMB siti a Malagrotta (RM) e (b) indirettamente, alla società Guidonia Ambiente S.r.l., proprietaria di un TMB comune di Guidonia Montecelio (RM). Nella fase a valle del conferimento in discarica degli scarti, alle medesime famiglie sono riconducibili, direttamente o indirettamente, le società EV ed Ecoambiente, che gestiscono le due discariche attualmente attive nel Lazio (rispettivamente, quella sita a Viterbo e quella sita ad Albano Laziale e, inoltre l'Amministratore delegato di Ecoambiente S.r.l. era, prima della sottoposizione della Società ad amministrazione giudiziale, la stessa persona fisica che riveste la carica di Presidente di EV (cfr. per la ricostruzione della vicenda, si rinvia, in particolare, all'ordinanza sindacale contingibile e d'urgenza del Sindaco della CMRC, prot. CMRC-2021-0107903 del 15.07.2022, cit.).]

⁹⁵ [La stessa RIDA rileva, del resto, che: "il settore dei rifiuti solidi urbani è sottoposto a un regime legale amministrativo che ha favorito naturalmente la formazione di un ambiente oligopolistico anche in considerazione dei vincoli che impongono alla Regione Lazio - previa quantificazione del fabbisogno - l'individuazione degli impianti per provincia di appartenenza e la gestione dei flussi secondo il principio di prossimità e di conformità di trattamento rispetto ai rifiuti di partenza." Cfr. "Relazione sulla gestione del bilancio al 31/12/2021".]

d. Le evidenze in merito alle condotte contestate a EV

i) Premessa: il contenzioso tra RIDA e la Regione Lazio

65. Al fine di consentire la valutazione dell'insieme dei comportamenti di impresa assunti da EV, apprezzati anche nel loro sviluppo diacronico, è utile premettere come le vicende in esame si inseriscono, anzitutto, nel complesso contenzioso amministrativo instaurato, a partire dal 2015, dal segnalante RIDA contro la Regione Lazio⁹⁶ al fine di ottenere da quest'ultima, stante la situazione di carenza di capacità di smaltimento in discarica su scala d'ambito, l'individuazione delle discariche presso cui RIDA potesse smaltire gli scarti prodotti dal trattamento dei RUI presso il proprio TBM⁹⁷.

66. Ulteriori doglianze di RIDA, accolte dal Tribunale amministrativo regionale, riguardavano anche il divieto opposto dalla Regione Lazio allo smaltimento degli scarti prodotti dal trattamento dei RUI in discariche site fuori Regione. Il giudice amministrativo ha, infatti, ritenuto che, poiché tali scarti sono rifiuti speciali, essi non risultano soggetti al principio di prossimità; pertanto, se la Regione non riesce a perseguire il principio di autosufficienza per mancanza di adeguata impiantistica, essi possono essere smaltiti fuori Regione senza necessità di previa conclusione di accordi interregionali che, infatti, sono previsti solo per consentire il trattamento fuori Regione dei rifiuti urbani, ma non anche per lo smaltimento degli scarti prodotti dal loro trattamento²⁹⁸.

67. Le doglianze di RIDA, inoltre, si inseriscono in un contesto fattuale di grave emergenza nello smaltimento dei RUI prodotti dal trattamento dei RUI di RC determinata dalla chiusura della discarica di Roccasecca il 31 marzo 2021 che riceveva rifiuti trattati in moltissimi impianti regionali contrattualizzati da AMA per il trattamento dei RUI (CER 20.03.01) per i quali la Regione Lazio, intervenendo con una serie di ordinanze contingibili e urgenti, ha trovato sbocchi alternativi nelle discariche di Viterbo e Civitavecchia, quest'ultima definitivamente chiusa a ottobre 2021⁹⁹. Tale emergenza è stata ulteriormente aggravata dall'interruzione degli impianti SAF di Frosinone che ha ulteriormente aggravato la *gap* tra sbocchi disponibili e raccolta di rifiuti da parte di AMA¹⁰⁰.

68. In tale situazione emergenziale, la Regione Lazio ha proceduto ad assegnare a vari operatori che trattano rifiuti di RC spazi nella discarica di EV e a disporre la riapertura d'urgenza della discarica di Albano Laziale per lo smaltimento dei soli scarti prodotti dal trattamento dei RUI di RC, CER 19.12.12. e 19.05.03. Inoltre, si è proceduto alla sottoscrizione di contratti tra AMA e gli operatori aggiudicatari delle gare organizzate, nel luglio 2021, da INVITALIA per il trattamento dei RUI di RC e per lo smaltimento (anche transfrontaliero) degli scarti prodotti dagli impianti di trattamento di proprietà di AMA¹⁰¹.

69. Secondo i Rappresentanti di RC, tali iniziative hanno consentito, nel corso procedimento, che lo stato emergenziale creatosi nel 2021 poteva sostanzialmente considerarsi superato¹⁰². I Rappresentanti di AMA, nell'audizione del 19 gennaio 2022, hanno al riguardo dato conto della sottoscrizione di un contratto con RIDA, per il trattamento di *[omissis]** t/annue, corrispondente al fabbisogno residuo di AMA. La Società ha anche affermato di ritenere che RIDA avrebbe smaltito parte degli scarti prodotti da questa attività di trattamento in parte fuori Regione (in Toscana) e, in parte, presso la discarica di EV. Richiesta sul punto, RIDA ha confermato di aver prorogato il contratto in essere con

⁹⁶ [V. TAR Lazio, sentenze nn. 2902/2016; 4524/2018 e 426/2020, tutte passate in giudicato perché non impugnate dalla Regione Lazio.]

⁹⁷ [La controversia si è conclusa con la sentenza del TAR Lazio n. 2902/2016 che ha ordinato alla Regione "di individuare [entro 180 giorni] la rete integrata e adeguata di impianti in ambito regionale, tra cui le discariche per lo smaltimento dei rifiuti speciali del trattamento dei rifiuti urbani, con messa a disposizione della relativa capacità di smaltimento agli operatori laziali interessati in condizioni di parità e non discriminazione [...]"] (cfr. TAR Lazio, sentenza n. 2902/2016, cit.).]

⁹⁸ [8 Per l'adempimento del predetto giudicato è stata, tuttavia, necessaria la nomina di un Commissario ad acta (TAR Lazio, ordinanze n. 706/2021 e 1745/2021) che ha provveduto a darvi esecuzione individuando, con Determinazione del 12 maggio 2021, la discarica gestita dalla società MAD S.r.l., sita a Civitavecchia (RM) in località Fosso Crepacuore, con una volumetria residua, al 10 aprile 2021, di 52.000 mc, e quella gestita da EV, sita a Viterbo in località Fornaci, con una volumetria residua, al 12 aprile 2021, di 180.000 mc. La discarica di Civitavecchia gestita da MAD S.r.l. è stata, però, chiusa il successivo 20 ottobre 2021 per esaurimento della volumetria senza che RIDA abbia, medio tempore, conferito alcuna quantità e con la conseguenza che è rimasta disponibile la sola discarica gestita da EV a Viterbo.]

⁹⁹ [Cfr. doc. 142 e doc.135.]

¹⁰⁰ [Cfr. ibidem, per la vicenda relativa a SAF v. ante doc. 41, allegato 73.]

¹⁰¹ [V. doc 142 (audizione congiunta dei Rappresentanti di RC e di AMA del 19 gennaio 2022). I contratti in questione prevedevano anche lo smaltimento degli scarti al di fuori della Regione Lazio e, in taluni casi, anche all'estero, precisamente: quattro lotti contrattualizzati da AMA tramite queste gare hanno a oggetto lo smaltimento degli scarti prodotti dagli impianti di trattamento TMB di AMA e, un quinto lotto, invece (aggiudicato da DECO S.p.A.) ha ad oggetto il trattamento di rifiuti indifferenziati raccolti da AMA (v. verbale dei rappresentanti del Comune di Roma e di AMA; doc. 142; v. anche doc. 40, allegati 54; 55 e 56. Per lo svolgimento di tale attività di trattamento di RUI presso la società DECO S.p.A., situata nel territorio della Regione Abruzzo, è stato necessario prorogare l'accordo interregionale Lazio/Abruzzo di cui alla delibera di Giunta regionale Abruzzo n. 20/2022, in ottemperanza all'art. 182, comma 2, TUA (v. supra §. III.1). La Regione Lazio ha, del resto, ripetutamente concluso e rinnovato accordi con la Regione Abruzzo per il trattamento extra-regionale di rifiuti da parte delle società DECO S.p.A. e Aciam come è possibile ricostruire dalla lettura della predetta DGR Abruzzo n. 20/2022 che richiama i precedenti accordi intercorsi dal 2014 al 2020 e con validità ciascuno annuale.]

¹⁰² [Doc. n. 142.]

* [Nella presente versione alcuni dati sono omissi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.]

una discarica sita nella Regione Toscana per un quantitativo di [omissis] t/anno, pur dando atto di asserite e progressive riduzioni nei conferimenti fino a circa il 50%, in considerazione di una situazione di criticità presente in Toscana. A questa disponibilità presso la discarica toscana si devono, evidentemente, aggiungere i conferimenti giornalieri di 250t presso EV (sui quali si veda *infra*).

ii) Evidenze in merito alla condotta di EV relativa all'applicazione della tariffa di accesso a "libero mercato"

70. Con riferimento alla prima condotta oggetto di segnalazione, RIDA ha contestato la pretesa di EV di applicarle – ai fini dell'accesso alla discarica – una tariffa di accesso a libero mercato, in luogo di quella fissata dalla Regione Lazio con la Determinazione del 5 agosto 2021 n. GR4903-1.

71. Dagli elementi raccolti nel corso del procedimento è emerso come, al momento della richiesta di accesso di RIDA, la Regione Lazio non aveva ancora determinato alcuna tariffa per l'accesso alla discarica di EV¹⁰³. La stessa RIDA ha, del resto, ripetutamente lamentato presso la Regione la mancata determinazione di tale tariffa, come risulta dalla comunicazione inviata alla Regione Lazio il 27 luglio 2021 e ribadita il successivo 30 luglio¹⁰⁴.

72. In mancanza di un intervento della Regione Lazio non era, quindi, possibile individuare una tariffa regionale da applicare all'accesso da parte di RIDA alla discarica di EV perché, appunto, non era stata fissata alcuna tariffa, né poteva ritenersi incontrovertito quale dovesse essere la metodologia e il relativo *iter* per la sua determinazione. Tale situazione veniva a cessare con l'adozione da parte della Regione della Determinazione del 5 agosto 2021 n. GR4903-1 che, in via temporanea e d'urgenza, disponeva l'applicazione a RIDA per l'accesso alla discarica di EV della stessa tariffa stabilita dalle richiamate ordinanze dell'aprile-giugno 2021 per l'accesso alla discarica di MAD S.r.l. sita a Roccasecca ("*fatti salvi i conguagli*") e, al contempo, fissava un termine di quarantacinque giorni (che sarebbe scaduto il 19 settembre 2021) per la presentazione da parte di EV della documentazione necessaria alla determinazione della tariffa definitiva¹⁰⁵.

73. EV, dopo aver ricevuto il 6 agosto 2021 la richiesta di RIDA di accesso alla sua discarica¹⁰⁶, comunicava alla Regione Lazio e alla stessa RIDA, con lettera del successivo 9 agosto, di ritenere che la definizione del corrispettivo di accesso alle discariche dovesse essere determinata sulla base di una tariffa a "libero mercato"¹⁰⁷. A fronte delle rimostranze di RIDA¹⁰⁸, nelle successive comunicazioni del 12, 13 e 14 agosto 2021¹⁰⁹, EV si dichiarava disponibile ad applicare il corrispettivo provvisoriamente fissato dalla Regione Lazio con la Determinazione Regionale del 5 agosto 2021, a titolo di acconto e salvo eventuale conguaglio, essendo il relativo provvedimento in corso di impugnazione¹¹⁰. Tale posizione non era ritenuta accettabile da RIDA, anche dopo l'intervento della Regione Lazio¹¹¹ con cui ribadiva l'applicazione provvisoria e d'urgenza della tariffa di 66,52 €/t di rifiuto, fatti salvi conguagli quando la tariffa definitiva sarebbe stata definita dalla stessa Regione¹¹², e pur a fronte della disponibilità di EV – ribadita con comunicazione del 1° settembre 2021¹¹³ – a concludere un contratto di conferimento applicando la tariffa provvisoriamente disposta dalla Regione salvo conguaglio all'esito della determinazione della tariffa definitiva e delle azioni instaurate davanti al giudice Amministrativo¹¹⁴.

¹⁰³ [Tale situazione emergeva anche dalle ordinanze contingibili e d'urgenza adottate dal Presidente della Regione Lazio, da aprile a luglio 2021, per fronteggiare l'emergenza rifiuti di RC, nella parte in cui hanno ordinato a SAF di smaltire gli scarti prodotti dal trattamento RUI di RC presso la discarica di EV, disponendo l'applicazione da parte di EV, in via provvisoria e per il periodo di durata della ordinanza, della medesima tariffa applicata dalla MAD di Roccasecca, fatti salvi i conguagli (v. le citate ordinanze nn. Z00010 del 1° aprile 2021; Z00011 del 10 aprile 2021; Z00013 del 20 aprile 2021; Z00017 del 14 giugno 2021; Z00019 del 30 giugno 2021; Z00020 del 15 luglio 2021; Z00021 del 16 luglio 2021; Z00023 del 30 luglio 2021)]

¹⁰⁴ [Cfr. docc. nn. 11 e 12.]

¹⁰⁵ [V. la determinazione della Direzione regionale ciclo dei rifiuti del 5 agosto 2021, n. GR4903-1 recante "Ecologia Viterbo Srl- Tariffa provvisoria di accesso in discarica per i rifiuti non pericolosi in località "Le Fornaci" nel Comune di Viterbo" (doc. 94, allegato 2-bis).]

¹⁰⁶ [V. la comunicazione di RIDA a EV e alla Regione Lazio del 6 agosto 2021, prot. 548B (allegata al doc. 31 e allegato 3 al doc. 94). Per completezza, si rappresenta che l'impianto di RIDA è stato in manutenzione dal 15 luglio 2021 al 6 agosto 2021, con conseguente riduzione dei flussi dei rifiuti in ingresso pari al 70% (doc. n. 11, allegati nn. 1 e 3).]

¹⁰⁷ [Cfr. comunicazione di EV a RIDA e alla Regione Lazio del 9 agosto 2021, prot. 536 (doc. 18; allegata al doc. 31 e allegato 5 al doc. 94).]

¹⁰⁸ [V. la comunicazione di RIDA, prot. 553B del 9 agosto 2021, indirizzata anche all'Autorità (doc. 18).]

¹⁰⁹ [Cfr. anche le successive comunicazioni del 27, 30 e 31 agosto 2021 (doc. 31).]

¹¹⁰ [Comunicazioni di EV a RIDA e alla Regione del 12 agosto 2021 (prot. 543); del 13 agosto 2021 (prot. 551); del 14 agosto 2021 (prot. 552) (allegate sub doc. 31). In tali comunicazioni, e in altre successive, EV ribadiva la sua disponibilità a concludere il contratto con RIDA alla tariffa indicata dalla Regione Lazio, salvo il suo diritto di contestare il provvedimento regionale di fissazione nelle sedi opportune (v. comunicazione del 27 agosto 2021, prot. 567; comunicazione del 31 agosto 2021, prot. 571; allegata al doc. 31 e al doc. 94, allegati 9, 10, 27 e 28).]

¹¹¹ [V. doc. 31 (che contiene le comunicazioni di RIDA del 18 agosto 2021, prot. 571B; del 20 agosto 2021, prot. 579B; del 30 agosto 2021, prot. 588B; del 31 agosto 2021, prot. 590B; del 1° settembre 2021, prot. 594B) e docc. 21 e 94, all.to 12.]

¹¹² [Ibidem.]

¹¹³ [V. comunicazione di EV alla Regione Lazio e a RIDA del 1° settembre 2021, prot. 579 (allegata al doc. 31 e doc. 94, allegato 15; v. anche comunicazione di RIDA in pari data, prot. 575, allegata al doc. 31).]

¹¹⁴ [Successivamente, il 6 settembre 2021, EV trasmetteva a RIDA uno schema contrattuale in cui era prevista, con riguardo al

74. Perdurando la situazione di stallo¹¹⁵, a seguito della convocazione da parte della Prefettura di Roma di una riunione, il 15 ottobre 2021, con i rappresentanti di RIDA, di EV e della Regione Lazio¹¹⁶, RIDA trasmetteva, lo stesso 15 ottobre 2021, a EV e agli altri partecipanti, copia firmata del contratto di conferimento con EV, apportando alcune modifiche a quello già trasmesso da EV il 6 settembre 2021, tra le quali un'integrazione all'articolo 4 del contratto (rubricato "corrispettivo, termini e modalità di pagamento"¹¹⁷), al fine di specificare che per conguaglio doveva intendersi quello "tariffario ai sensi della DGR 516/2018"¹¹⁸, con l'eccezione del ricorso depositato da EV al TAR avverso la Determinazione regionale del 5 agosto 2021¹¹⁹. Il successivo 16 ottobre 2021, EV trasmetteva a RIDA l'accettazione del contratto di conferimento, nella versione emendata¹²⁰ e, infine, il 17 dicembre 2021¹²¹, EV trasmetteva la documentazione necessaria per determinare la tariffa definitiva di accesso, inclusa la proposta di tariffa di accesso, pari a 76,45 euro/t, che la società di revisione, incaricata dalla Regione stessa, ha ritenuto sostanzialmente congrua¹²².

iii) Evidenze in merito alla condotta di EV relativa al procedimento di omologazione degli scarti di RIDA

75. Tale condotta si colloca successivamente alla determinazione da parte della Regione Lazio della tariffa provvisoria per l'accesso di RIDA nella discarica di Viterbo¹²³. In particolare, sulla base della documentazione acquisita agli atti, è emerso che – a fronte della richiesta di RIDA di accedere alla discarica di EV e di fornire a questo scopo anche la documentazione necessaria all'omologa dei propri scarti (CER 19.05.01)¹²⁴ – EV rispondeva, in data 9 agosto 2021, indicando l'iter di omologa (con allegazione della relativa modulistica) e ricordando che la sua discarica poteva ricevere solo rifiuti che abbiano subito un adeguato trattamento di bio-stabilizzazione¹²⁵.

76. Dopo iniziali interlocuzioni in merito alle modalità di esecuzione dei controlli e dei campionamenti per l'omologa¹²⁶ e sul soggetto deputato a svolgere i relativi adempimenti tecnici e controlli¹²⁷, la procedura di campionamento si svolgeva il 19 ottobre 2021 (dagli esperti nominati da EV e alla presenza del personale e del consulente di RIDA)¹²⁸ e, il successivo 12 novembre 2021¹²⁹, EV trasmetteva a RIDA gli esiti degli esami svolti dal laboratorio incaricato, dai quali sarebbe risultato che il rifiuto di RIDA presentava un valore IRDP ("Indice Respirometrico Dinamico Potenziale") oltre i limiti consentiti dalla normativa vigente. Contestualmente, EV comunicava che i suoi rifiuti sarebbero stati, comunque, ammessi allo smaltimento in discarica in base alla deroga consentita fino al 1° gennaio 2024 dall'articolo 2, comma 1, D. lgs. n. 121/2020¹³⁰ (c.d. omologa in deroga/transitoria), possibilità di cui RIDA rifiutava fermamente di

corrispettivo per l'accesso in discarica, la tariffa provvisoria di accesso stabilita con Determina della Regione Lazio GR4903-1 del 5.08.2021, ossia pari a 66,52 €/t di rifiuto, al netto di iva con rivalutazione monetaria ISTAT, salvo conguaglio (v. comunicazione di EV del 6 settembre 2021 (prot. 587), doc. 29; allegata al doc. 31 e doc. 94, allegato 32).]

¹¹⁵ *[RIDA ha continuato a imputare a EV la pretesa iniqua e discriminatoria di calcolare i futuri conguagli alla luce di un prezzo di «libero mercato» e non della determinazione regionale (comunicazioni del 12 e 13 ottobre 2021; doc. 41 e 94).]*

¹¹⁶ *[V. doc. 41, allegato 65.]*

¹¹⁷ *[Cfr. comunicazione di RIDA del 15 ottobre 2021 a EV (doc. 41, allegato 67 e docc. 94, allegato 16 e 225).]*

¹¹⁸ *[Cfr. il testo del contratto già trasmesso da EV il 6 settembre 2021 (comunicazione di EV del 6 settembre 2021, allegata al doc. 31) e quello predisposto da RIDA e successivamente firmato da EV il 16 ottobre 2021 (doc. 41, allegato 68 e docc. 94, allegato 17, e 225).]*

¹¹⁹ *[Come richiesto da RIDA, è stato anche esplicitato che le modalità con le quali EV procede alla verifica delle caratteristiche del rifiuto conferito avvengano in contraddittorio tra le parti (art. 6).]*

¹²⁰ *[Comunicazione di EV del 16 ottobre 2021 (doc. 41, allegato 68).]*

¹²¹ *[Termine prorogato rispetto a quello originariamente fissato al 19 settembre 2021 (v. Determinazione della Regione Lazio n. G16436 del 27 dicembre 2021, allegata da EV alla risposta alla richiesta di informazioni del 28 ottobre 2022; doc. 221).]*

¹²² *[Doc. 221.]*

¹²³ *[Il riferimento è alla già citata Determinazione regionale 4903-1 del 5 agosto 2021.]*

¹²⁴ *[V. comunicazione del 6 agosto 2021, allegata al doc. 31 e al doc. 94 (allegato 3).]*

¹²⁵ *[Cfr. comunicazione EV del 9 agosto 2021, prot. 536, allegata al doc. 31, al doc. 41, in cui precisava che ad esito della procedura avrebbe potuto essere sottoscritto apposito contratto tra le parti e effettuata la programmazione dei conferimenti.]*

¹²⁶ *[Cfr. comunicazione di RIDA del 10 settembre 2021, prot. 608B, a EV, Regione Lazio e ad altri destinatari istituzionali, tra i quali l'Autorità (doc. 94, allegato 34). V. anche la comunicazione RIDA, prot. 614B, del 14 settembre 2021 (doc. 36).]*

¹²⁷ *[In particolare, RIDA non riteneva che la Regione Lazio potesse essere un soggetto terzo e invitava a far ricorso all'ausilio di ente pubblico (Università statale) dotato di equivalenti garanzie di competenza e imparzialità (cfr. comunicazione di RIDA del 14 settembre 2021, prot. 614B; doc. 36). V. sul punto le successive comunicazioni di EV del 17 settembre 2021, prot. 621 (doc. 37) e la posizione di RIDA (cfr. comunicazione di RIDA del 24 settembre 2021, prot. 625B; doc. 38).]*

¹²⁸ *[A fronte di alcune incongruenze emerse e segnalate da EV alla Regione (comunicazione del 25 ottobre 2021; cfr. doc. 41, allegato 71; doc. 43, allegato 80 e doc. 65 stesso documento; per la replica RIDA doc. 43, allegato 81), la Regione Lazio riconosceva l'esistenza di accertamenti in merito ai rifiuti in ingresso negli impianti di RIDA che successivamente compongono la miscela dei rifiuti da conferire in discarica, ma sollecitava in ogni caso la prosecuzione dell'attività finalizzata all'omologazione del rifiuto prodotto da RIDA presso la discarica gestita dalla EV (cfr. doc. 42, allegato 79).]*

¹²⁹ *[V. doc 94, allegato 39; doc. 225, allegato 39.]*

¹³⁰ *[Decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 121, recante "Attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva*

avvalersi. Interessata nuovamente della questione¹³¹, sulla base di un parere di ARPA che rilevava la necessità di indicare un criterio di misurazione dell'indice IRDP¹³², all'esito della riunione del 15 novembre 2021, la Regione Lazio raccomandava di effettuare delle nuove analisi presso un laboratorio terzo¹³³, indicando come criterio quello di cui alle Linee Guida ISPRA n. 2 del 2009¹³⁴.

77. RIDA non riteneva di avvalersi della omologa in deroga rilasciata da EV¹³⁵ per il conferimento in discarica, contestandone i presupposti¹³⁶ e la Regione Lazio, con nota del 7 dicembre 2021, intimava RIDA a conferire senza ritardo presso la discarica di EV, nelle more dello svolgimento del nuovo campionamento¹³⁷. Solo a seguito del completamento delle nuove analisi sul campionamento degli scarti prodotti dall'impianto di RIDA, che hanno evidenziato la conformità degli scarti al parametro individuato¹³⁸, RIDA ha iniziato a conferire, il 14 dicembre 2021, presso la discarica di EV, sebbene con alcune limitazioni quantitative oggetto di immediata constatazione da parte di RIDA (v. *infra* §. iv).

iv) Evidenze in merito alla condotta di EV relativa al contingentamento dei quantitativi ammessi in discarica

78. Successivamente all'inizio del conferimento in discarica, RIDA ha contestato le limitazioni quantitative imposte da EV¹³⁹, che prevedevano un limite massimo nella misura di 50.000t in totale, con quantità di 250 t/giorno, ritenendole prive di fondamento giuridico e discriminatorie¹⁴⁰.

79. In merito a tale condotta, le risultanze istruttorie hanno permesso di ricostruire le modalità di riparto della capacità residua della discarica di Viterbo effettuato da EV e il relativo fondamento giuridico, nonché l'esistenza per RIDA di sbocchi alternativi alla discarica di EV.

a. Modalità di riparto seguite da EV e relativo fondamento giuridico

80. Con riguardo al primo aspetto, è emerso come EV, a causa del vincolo rappresentato dalla volumetria residua disponibile, ha riservato a RIDA lo spazio in precedenza assegnato ad altri gestori di impianti di trattamento dei RUI degli ATO di Latina e Frosinone, ai quali, di conseguenza, ha opposto il proprio diniego alle relative richieste di rinnovo dei contratti di conferimento in discarica per il 2022¹⁴¹. A seguito di tale diniego, tali operatori hanno a loro volta inviato una segnalazione alla Regione Lazio per chiederle l'individuazione tempestiva di soluzioni per lo smaltimento degli scarti CER 19.12.12¹⁴².

1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti".]

¹³¹ [V. doc. 43, allegato 87.]

¹³² [Cfr. doc. 43, allegato 86b e doc. 94, allegato 94. L'ARPA, in particolare, ha rilevato nel proprio parere che i laboratori scelti da EV e RIDA avevano utilizzato criteri di misurazione dell'indice IRDP diversi, in ragione del fatto che il calcolo dell'incertezza per l'IRDP non è definito dalle norme ambientali.]

¹³³ [Con scambio di e-mail del 15 novembre 2021 le Parti si ricordano tra loro per individuare il laboratorio da incaricare (doc. 64), comunicandolo alla Regione con nota di RIDA del 17 novembre 2021, prot. 830B (docc. 66 e 76; v. anche doc 80).]

¹³⁴ [Richiamando il parere ARPA, la Regione riteneva che: "in casi come quello sopra analizzato, in cui i valori misurati sono molto prossimi ai valori limite e l'incertezza è determinante ai fini del giudizio di conformità, il criterio decisionale di riferimento, non essendo il calcolo dell'incertezza per l'IRDP definito dalle norme ambientali, è quello indicato nelle Linee Guida ISPRA n.2 del 2009, ovvero criterio «oltre ogni ragionevole dubbio»" (cfr. docc. 43, allegato 86; 53 e 94, allegato 41).]

¹³⁵ [Il 16 novembre 2021, EV riscontra la comunicazione della Regione, rilasciando a RIDA l'omologa c.d. in deroga (cfr. doc. 43, allegato 88; doc. 52, doc. 94, allegato 4).]

¹³⁶ [L'omologa in deroga avrebbe messo in dubbio, secondo RIDA, la conformità dei propri rifiuti ai parametri di legge (cfr. doc. 43, allegato 89 e doc. 43, allegato 92), mentre la Regione concedeva a RIDA, con comunicazione del 19 novembre 2021, una proroga dell'autorizzazione a stoccare i propri scarti CER 19.05.01 per il tempo strettamente necessario a completare l'iter di omologa (doc. 77).]

¹³⁷ [La Regione stigmatizzava l'autonoma scelta di RIDA di non procedere ai conferimenti a decorrere dalla data del 16 novembre 2021, di cui se ne sarebbe assunta "in via esclusiva ogni conseguente responsabilità" (cfr. doc. 92 e 94, allegato 42). Sulla base di queste argomentazioni, la Regione ha, quindi, rifiutato a RIDA la proroga dell'autorizzazione temporanea e in scadenza l'8 dicembre 2021 allo stoccaggio temporaneo, potendo Rida Ambiente s.r.l. conferire nella discarica gestita dalla EV nelle more dell'esito delle analisi del campionamento del 25 novembre u.s.

¹³⁷ V. doc. 95, allegati da 1 a 4 compresi.]

¹³⁸ [Ibidem.]

¹³⁹ [EV, già con lettera dell'11 dicembre 2021 EV, nel confermare la continuità del rapporto contrattuale con RIDA oltre la scadenza del 31 dicembre 2021, ha comunicato ad AMA e all'Autorità che in considerazione degli impegni nei confronti dei Comuni del Bacino di Viterbo e Rieti, si propone di stabilirla in un periodo corrispondente all'abbancamento di un massimo di 50.000 ton, invariate rimanendo tutte le restanti pattuizioni. Quanto invece alla tariffa, ferma la pendenza del nostro Ricorso, il relativo procedimento regionale è in essere. Si ribadisce quanto già formalizzato con la nostra precedente nota del 16 novembre scorso e cioè che il conferimento da parte Vostra nel nostro impianto non incontra alcun ostacolo di sorta" (cfr. doc. 96).]

¹⁴⁰ [Doc. 41, all. 64. La Società, in particolare, ha sostenuto di avere il diritto (anche sulla base di un giudicato amministrativo) di vedersi messi a disposizione da parte della Regione Lazio sbocchi di volumetrie adeguate alla sua piena capacità di trattamento e non solo quelli relativi agli scarti prodotti dal trattamento dei RUI dell'ATO di Latina. Sarebbe inoltre discriminatoria la circostanza per cui altri operatori che, del pari, trattano i RUI provenienti dal territorio di RC smaltirebbero i relativi scarti nella discarica di EV.]

¹⁴¹ [Doc. 119.]

¹⁴² [Doc. nn. 118 e 120.]

81. A seguito di interlocuzioni avvenute con la Regione Lazio, al fine di chiarire le modalità delle riduzioni da operare nei confronti dei gestori degli impianti negli ATO Frosinone e Latina e se queste avessero potuto riguardare anche i quantitativi di RIDA¹⁴³, EV procedeva a ripartire la capacità residua della propria discarica per il 2022 riservando a RIDA i citati 50.000t che sono stati determinati tenendo conto: (i) della volumetria in quel momento disponibile e pari a circa 409.000t; (ii) del fabbisogno annuale del TMB di EV fino al 31 dicembre 2024 (i.e. scadenza della vigenza dell'attuale PRGR) pari a [omissis]; (iii) del fabbisogno degli ATO di VT e RI al cui servizio la discarica è posta, pari a pari a [omissis] e (iv) ripartendo la rimanente volumetria di [omissis] per soddisfare il fabbisogno degli ATO deficitari di Latina [omissis] e Frosinone [omissis].

82. Emerge, dunque, come il criterio utilizzato da EV riservava a RIDA una volumetria di discarica parametrata al soddisfacimento del fabbisogno derivante dal trattamento dei RUI dell'ATO di Latina e non anche il trattamento dei RUI di RC¹⁴⁴. EV, infatti, non riteneva possibile assegnare a in favore di RIDA le 200t/giorno rese disponibili dal dirottamento verso la discarica di Albano Laziale degli scarti provenienti da operatori che trattavano rifiuti di RC, in ragione dell'obbligo prioritario di garantire l'autosufficienza del Bacino Viterbo/Rieti [omissis]¹⁴⁵. Inoltre, fermo restando il quantitativo complessivo annuale assegnato a RIDA di 50.000t, è emerso come il conferimento giornaliero sia stato aumentato rispetto alla iniziale autorizzazione per 250 t/giorno per venire incontro alle richieste di maggiore disponibilità di RIDA¹⁴⁶.

83. Dall'esame della lista degli operatori con cui EV aveva stipulato – al momento delle condotte in questione – un contratto per lo smaltimento dei relativi scarti nella propria discarica, emerge come a tutti i conferitori è applicata la stessa tariffa stabilita dalla Regione Lazio e che tra i conferitori alla discarica di Viterbo solo AMA e DECO smaltiscono scarti provenienti da RC¹⁴⁷.

84. L'istruttoria ha permesso inoltre di individuare il fondamento giuridico del riparto dei quantitativi disposti da EV. Quest'ultima, infatti, ha giustificato il riparto della volumetria con la necessità di garantire l'operatività della discarica stessa – che non permette conferimenti superiori alle 1.100 t/giorno – sia con le indicazioni ricevute dalla Regione Lazio che le ha imposto di soccorrere gli ATO di Latina e Frosinone (limitrofi a Rieti e Viterbo) assicurando un accesso non discriminatorio a tutti gli operatori di questi territori, sia con l'esigenza prioritaria di soddisfare il fabbisogno del proprio TBM e garantire l'autosufficienza impiantistica degli ATO di Viterbo e Rieti, così come prevista per la durata temporale del Piano Regionale Rifiuti vigente (fino al 31 dicembre 2024).

85. La conformità al quadro regolamentare del riparto della volumetria ha ricevuto conferma da parte della Regione Lazio, evidenziando come l'articolo 182-bis, comma 1, lett. a), TUA stabilisce i principi di autosufficienza e prossimità in virtù dei quali va, da un lato, preservata l'efficienza di ciascun ATO (per la Regione Lazio, di ciascuno dei cinque ATO definiti al PRGR) e, dall'altro, favorito il trattamento e lo smaltimento in uno degli impianti idonei più vicino al luogo di produzione o raccolta¹⁴⁸. Ne segue, come ribadito dalla Regione Lazio, che gli spazi riservati ai conferimenti di RIDA nella discarica di EV "vanno dunque definiti avendo prioritariamente a mente il fabbisogno espresso da RIDA a servizio dell'ATO di Latina, senza considerare in via prioritaria eventuali quantitativi di scarti prodotti da RIDA in attuazione di possibili incarichi conferiti da RC, per i quali gli scarti dovrebbero essere conferiti presso la discarica di Albano Laziale"¹⁴⁹.

¹⁴³ [V. la comunicazione del 27 dicembre 2021 inviata dalla Regione Lazio a EV, RIDA e agli operatori ai quali EV aveva opposto il rifiuto per il rinnovo del contratto di conferimento nella sua nella discarica. La Regione, con comunicazione del 28 dicembre 2021, ha risposto al quesito di RIDA, precisando che: "laddove indispensabile è possibile ridurre anche i quantitativi da destinare alla RIDA analogamente a quanto già fatto per i gestori SAF S.p.A. e CSA S.r.l. [...]" (docc. 122, 123 e 125).]

¹⁴⁴ [V. doc. 100 e 102. Il calcolo per la suddivisione dei conferimenti massimi giornalieri in discarica tra i vari operatori è stato effettuato prendendo in considerazione l'operatività massima giornaliera della discarica, pari a 1.100t, e il numero massimo di giorni lavorativi in un anno, pari a 300: dividendo, quindi, per 300 il fabbisogno annuale complessivo di EV restano disponibili per i c.d. usi non prioritari della discarica di Viterbo 720 t/giorno. Di queste tonnellate/giorno smaltibili in discarica, 200t erano state destinate, prima della riapertura d'urgenza della discarica di Albano Laziale (avvenuta il 14 luglio 2021), allo smaltimento degli scarti prodotti dal trattamento dei RUI provenienti da RC e le rimanenti 500 t/giorno sono state ripartite da EV per lo smaltimento degli scarti prodotti dal trattamento dei RUI degli ATO deficitari di Latina e Frosinone e a quelli provenienti dal trattamento dei RUI dell'ATO Latina trattati nel TBM di RIDA.]

¹⁴⁵ [Cfr. doc. 102 In proposito i Rappresentanti di RC hanno dichiarato in audizione che in ogni caso lo spostamento dello smaltimento di questo quantitativo di scarti dalla discarica di EV a quella di Albano Laziale è avvenuto gradualmente per i tempi necessari al rilascio delle omologhe degli scarti provenienti dai vari altri impianti di trattamento (cfr. doc. 142).]

¹⁴⁶ [Ciò è stato è stato possibile assegnandole lo spazio lasciato libero dalla riapertura della discarica di Albano Laziale (cfr. doc. 129, Audizione di EV del 29 aprile 2022).]

¹⁴⁷ [V. doc. 186 e 142. Il Rappresentante della Regione Lazio ha dichiarato, nel corso dell'audizione del 23 giugno 2022, che una parte (nell'ordine inferiore al 10% del fabbisogno) di scarti provenienti dal trattamento RUI di RC era smaltita nella discarica di EV, a causa della sopravvenuta chiusura della discarica di Albano Laziale a seguito del provvedimento di sequestro disposto dalla Procura di Velletri ed eseguito l'11 marzo 2022 (doc. 199).]

¹⁴⁸ [La Regione Lazio ha di fatto confermato la regolarità dell'azione di EV sia nel corso dell'audizione dell'11 gennaio 2022 (doc. 135) che della successiva audizione del 23 giugno 2022 (doc. 199). In particolare, ha ribadito, richiamando l'art. 182-bis, comma 1, lett. a), TUA che stabilisce i principi di autosufficienza e prossimità, la necessità di preservare l'efficienza di ciascuno dei cinque ATO definiti al PRGR e che in caso di carenza impiantistica, l'ATO deficitario può utilizzare impianti presenti in altri ATO, fermo restando il principio di prossimità e per un periodo massimo di trentasei mesi.]

¹⁴⁹ [Cfr. doc. 135. Secondo la Regione, spetterebbe a RC, laddove AMA dovesse servirsi di RIDA per il trattamento dei rifiuti di RC,

86. In concreto, la ripartizione effettuata da EV della volumetria residua ha determinato riduzioni delle quantità di conferimenti di RIDA che sono state proporzionalmente minori rispetto alle riduzioni che EV ha disposto dei conferimenti di altri gestori¹⁵⁰ e, inoltre, è risultata coerente con la programmazione regionale, basandosi sull'utilizzo della volumetria disponibile al fine di smaltire gli scarti provenienti dagli altri ATO del Lazio (con eccezione del territorio di RC), nei limiti in cui ciò non sia di pregiudizio per l'autosufficienza del proprio ATO di appartenenza¹⁵¹.

87. All'interno della programmazione regionale, l'attività di RIDA si pone, in primo luogo, funzionale al raggiungimento dell'autosufficienza dell'ATO Latina (al cui servizio il relativo impianto di TMB è posto), con la conseguenza che i flussi di rifiuti di provenienza extra-ATO che tratta (e, dunque, in particolare quelli relativi a RC) sono secondari rispetto a quello primario rappresentato dal trattamento dei RUI prodotti dall'ATO di Latina e, pertanto, "gli spazi che sono stati attualmente assegnati a RIDA per smaltire gli scarti presso la sola discarica reginale di EV sono quelli attualmente necessari a RIDA per chiudere il flusso dei RUI pianificato e programmato dell'ATO di Latina"¹⁵².

b. Sulla esistenza di sbocchi alternativi per RIDA rispetto alla discarica di EV

88. L'istruttoria ha al riguardo evidenziato che la stessa RIDA ha regolarmente contrattualizzato, nel corso degli anni, una discarica nella Regione Toscana per smaltire i propri RUR che, secondo il Rappresentante della Regione Lazio, ancora costituisce una valida opzione per RIDA anche considerato che, più in generale, la Regione Toscana "dispone di tre discariche con qualche milioni di mc disponibile"¹⁵³. In proposito si richiama che anche il PRGR ha dato conto - sulla base dei dati aggiornati al 2017 utilizzati per la sua redazione - del fatto che la maggioranza dei RUR di RIDA fosse smaltita presso discariche site in Toscana e in Puglia (vd. *supra* tabella n. 1).

89. Le informazioni acquisite nel corso dell'istruttoria hanno mostrato che, all'interno della Regione Toscana, le discariche site in provincia di Livorno e quella sita in provincia di Pisa hanno, attualmente, a disposizione oltre 4.217.074t e che, per la discarica pisana, è in corso un ampliamento di volumetria per 5 milioni di mc, mentre per un'altra discarica sita nel senese, in fase di esaurimento, è stata accettato un ampliamento per 750.000 mc¹⁵⁴.

90. Inoltre, dall'istruttoria è emerso che RIDA, in relazione al triennio 2020-2022, ha sottoscritto con il gestore della discarica pisana un contratto per il conferimento di complessive [omissis] e che, in particolare, per il 2022 sono stati conclusi due successivi contratti di conferimento per complessive [omissis] che, quindi, si aggiungono alle 50.000t concesse da EV per un totale di [omissis] che appaiono sufficienti a garantire il fabbisogno della Società, considerato anche il suo andamento medio nel triennio precedente (vd. *supra* tabella n. 1)¹⁵⁵.

IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

a. Le argomentazioni di EV

91. EV ha esposto le proprie osservazioni nel verbale ispettivo, nella memoria pervenuta il 13 dicembre 2021, nell'audizione del 29 aprile 2022¹⁵⁶, nonché nella memoria di replica alla CRI pervenuta il 29 marzo 2023¹⁵⁷.

92. In particolare, EV ha sottolineato nel corso del procedimento come la discarica di Viterbo non era stata aperta alla prospettiva di essere utilizzata in soccorso degli ATO deficitari sotto il profilo impiantistico, ma unicamente a servizio del TMB di EV e degli ATO di Viterbo e Rieti e ciò incide sui limiti della volumetria disponibile e che le condotte contestate non solo non hanno determinato un ostacolo all'ingresso di RIDA, ma avevano in ogni caso una giustificazione idonea.

93. In particolare, con riferimento alla stipulazione del contratto, EV sottolinea come la questione relativa al corrispettivo ha trovato soluzione rapidamente nell'ambito della trattativa e che la richiesta oggetto di censura da parte

adoperarsi per modificare con ordinanza il codice CER che possono conferire presso la discarica di Albano Laziale, includendo quello di RIDA attualmente non contemplata. Tale provvedimento è stato poi assunto con l'ordinanza sindacale del 13 luglio 2022.]

¹⁵⁰ *[I rappresentanti della Regione Lazio hanno rilevato, nel corso della audizione del 23 giugno 2022, che le quantità richieste da RIDA sono state decurtate solo per 1/3, mentre quelle richieste da altri operatori sono state decurtate anche fino alla metà (doc. 199).]*

¹⁵¹ *[Doc. 199. Nella audizione del 23 giugno 2022, la Regione Lazio ha rilevato la coerenza del comportamento di EV con la programmazione regionale del ciclo dei rifiuti, in quanto si fa carico dei flussi degli scarti provenienti da altri ATO del Lazio (tranne il territorio di RC) utilizzando la propria volumetria disponibile nei limiti in cui questo non pregiudichi il perseguimento dell'autosufficienza del proprio di appartenenza. E' pertanto corretto il criterio prioritario di EV di riservare spazi sufficienti a garantire anzitutto l'autosufficienza degli ATO al cui servizio è posta.]*

¹⁵² *[Doc. 199. Ferma restando tale priorità, la Regione Lazio rappresenta come vi siano sforzi tesi a consentire la gestione anche degli extra-flussi che RIDA tratta cercando, laddove possibile, soluzioni di smaltimento dei relativi scarti all'interno della Regione Lazio e ricorda come tali rifiuti speciali non siano strettamente vincolati al rispetto del principio di prossimità a cui è, invece, condizionato il trattamento dei RUI.]*

¹⁵³ *[Cfr. verbale della Regione Lazio del 23 giugno 2022 (doc. 199, allegato 1).]*

¹⁵⁴ *[V. le richieste istruttorie sub docc. 202-207 alle discariche attive nella Regione Toscana, nonché i doc. 209 e da 212 a 215 compresi. I dati sulla volumetria residua delle predette discariche trovano conferma anche nei dati pubblicati sul catasto de rifiuti, <https://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it/>.]*

¹⁵⁵ *[Doc. 215.]*

¹⁵⁶ *[V. docc. 50, 94, 125 e 184.]*

¹⁵⁷ *[Doc. 239. Con particolare riferimento alle modalità di riparto della volumetria residua della discarica, cfr. doc. 144.]*

di RIDA era volta a inserire nell'articolato una clausola che consentisse a EV di far salvi gli effetti della impugnazione proposta avverso la determinazione provvisoria da parte della Regione Lazio della tariffa di conferimento. In relazione al procedimento di omologa, EV afferma che la sua condotta era volta unicamente ad accertare la possibilità di ammettere il rifiuto in discarica¹⁵⁸.

94. Con riguardo alle volumetrie assegnate, EV afferma di aver reso disponibili tutte le volumetrie possibili nel contesto di riferimento e conformemente al principio del c.d. uso prioritario della discarica per l'ATO di riferimento. Ciò sarebbe confermato da quanto anche la Regione Lazio ha affermato nel corso del procedimento distinguendo tra conferimenti prioritari e secondari di RIDA¹⁵⁹.

b. Le argomentazioni di RIDA

95. RIDA ha sostenuto, nelle memorie prodotte nel corso del procedimento e in sede di audizione, che il ritardo nel conferimento dei propri scarti nella discarica di EV sia imputabile all'impossibilità di concludere il contratto in ragione della pretesa di EV di applicare, ai fini del conguaglio, i prezzi di 'libero mercato'. Alla medesima strategia di ostacolo, andrebbero ricondotte – secondo RIDA – anche le condotte relative al procedimento di omologa e alla limitazione quantitativa al conferimento¹⁶⁰. L'insieme di queste condotte sarebbero, infatti, riconducibili alla volontà di EV, parte di una più vasta aggregazione industriale che detiene, sostanzialmente, il controllo dell'intera attività di gestione dei rifiuti laziali, di escludere RIDA dal mercato impedendole di espandere la propria attività al trattamento dei rifiuti romani e di quelli dell'ATO di Frosinone e di prestare ad AMA tutto il soccorso di cui aveva bisogno anche a seguito della chiusura della discarica di Albano Laziale a seguito del suo sequestro giudiziale¹⁶¹.

96. Secondo RIDA, con particolare riferimento al contingentamento della quantità di scarti smaltibili nella discarica di EV, non sarebbero corrette le affermazioni dei rappresentanti della Regione Lazio svolte nel corso del procedimento, in quanto le quantità concesse a RIDA sarebbero non proporzionate rispetto al fabbisogno di un impianto di grandi dimensioni come quello di RIDA¹⁶². Anche l'interpretazione del principio di prossimità fornita da parte della Regione Lazio sarebbe erronea, applicandosi anche agli scarti da trattamento dei RUI¹⁶³. Inoltre, la Regione di destinazione potrebbe imporre delle limitazioni quantitative, esattamente come è successo a RIDA nei rapporti con la discarica pisana che, da ultimo, ha acconsentito, in linea con la normativa regionale, a un aumento di volumetria in favore di RIDA di sole [omissis]. Inoltre, RIDA ha contestato l'interpretazione del principio del soccorso tra ATO fornito dalla Regione, in quanto il PRGR prevede solo il limite temporale di trentasei mesi e non anche - come sostenuto dalla Regione Lazio - a un limite quantitativo, nonché l'errata interpretazione del concetto di impianto minimo da parte della Regione¹⁶⁴.

97. Tali contestazioni sono state reiterate anche nella memoria di replica alla CRI di RIDA del 6 aprile 2023, nella quale, non condividendo le conclusioni contenute nella CRI, RIDA ha formulato la richiesta "di disporre l'integrazione dell'istruttoria anche ai fini di un riesame delle relative proposte di conclusioni"¹⁶⁵.

98. In particolare, RIDA ritiene che l'istruttoria non abbia adottato un approccio sistemico alle condotte segnalate e che abbia sottovalutato la strategia escludente del gruppo economico di cui EV sarebbe solo una componente, dovendosi indagare la sussistenza di un coordinamento verso l'esclusione di RIDA da parte non solo di EV, ma anche di Ecoambiente (che farebbero parte di un comune centro di interesse riconducibile alle famiglie Cerroni e Giovi) e delle questioni relative alla Guidonia Ambiente, le cui attività sarebbero state facilitate da una emergenza dovuta alla pratica impossibilità per RIDA di assorbire il fabbisogno di RC in ragione del contingentamento imposto da EV¹⁶⁶.

99. Con riguardo al mercato rilevante, RIDA ritiene che sia la singola discarica ad assumere "la connotazione funzionale di mercato rilevante" non rilevando l'inadeguatezza della volumetria assegnata. RIDA infatti deve rivolgersi in prima battuta a tale impianto e solo in caso di incapienza può far ricorso a impianti extra-Regione¹⁶⁷. In tale prospettiva, il conferimento fuori Regione è una scelta obbligata e la CRI non avrebbe accertato la effettiva

¹⁵⁸ [Doc. 239 (memoria del 29.3.2023, pp. 1-2).]

¹⁵⁹ [Ibidem.]

¹⁶⁰ [Doc. 195, allegato 1, e doc. 41.]

¹⁶¹ [Doc. 183.]

¹⁶² [Cfr. sul punto anche doc. 193: "E' da escludere che rientri nel novero dei criteri "equi" un criterio di ripartizione che non sia proporzionato al "fabbisogno" dell'impianto di trattamento, laddove a sua volta tale fabbisogno, in termini oggettivi, non può che essere individuato in astratto ed ex ante, appunto sulla base della capacità autorizzata dalla competente amministrazione regionale".]

¹⁶³ [Ibid. Secondo RIDA sussisterebbe un obbligo per la Regione di "messa a disposizione, a condizioni eque e non discriminatorie, della rete integrata e adeguata di impianti di discarica", come confermato dal più volte giudicato amministrativo: "la natura speciale dei rifiuti urbani è [infatti] di per sé irrilevante e non esime la Regione dalla garanzia della adeguata collocazione dei relativi flussi Regionale".]

¹⁶⁴ [Sul punto, cfr. anche verbale di RIDA dell'11 giugno 2022 (doc. 195, allegato 1): "[...] la qualifica di una discarica come impianto minimo comporta, logicamente e giuridicamente, che essa sia al servizio dell'intero territorio regionale, perché la qualifica di minimo implica il riconoscimento dell'impianto come indispensabile per soddisfare l'intero fabbisogno regionale".]

¹⁶⁵ [V. doc. 240.]

¹⁶⁶ [Ibid, p. 5.]

¹⁶⁷ [Ibid., p. 8.]

disponibilità delle volumetrie reperite fuori Regione. Queste, infatti, sarebbero definite "impianti minimi" dedicati in via prioritaria ai flussi di provenienza interna¹⁶⁸. La CRI non avrebbe neppure verificato se la concreta ripartizione della capacità di smaltimento sia stata fatta in maniera equa, trasparente e non discriminatoria¹⁶⁹ e se la dominanza dovesse essere riferita non tanto a EV, quanto alla integrazione verticale di EV nel trattamento dei RUI e del "comune centro di interessi" esistente nel trattamento e nello smaltimento dei RUI di RC¹⁷⁰.

100. Nel merito delle singole condotte, RIDA osserva come: **i)** EV avrebbe preteso un conguaglio a prezzi di mercato e solo con l'intervento della prefettura avrebbe modificato la richiesta, procedendo a impugnare, peraltro, il provvedimento di determinazione regionale¹⁷¹. La clausola di accettazione "senza riserve" avrebbe avuto l'effetto di impedire a RIDA di conferire nella discarica di EV, in quanto sarebbe stata esposta a possibili conguagli a prezzi elevatissimi di mercato¹⁷². Inoltre, l'Autorità non avrebbe confrontato tale condotta con le regole applicate in data anteriore da EV agli altri conferitori¹⁷³; **ii)** con riferimento alla omologa, si respinge la lettura della CRI che addebiterebbe a RIDA un ritardo nella conclusione della procedura. L'Autorità non avrebbe approfondito l'impossibilità per RIDA di accettare l'omologa c.d. in deroga in ragione della esistenza di un contenzioso con Ecoambiente in merito alla adeguatezza degli impianti di RIDA che sarebbe stato pregiudicato¹⁷⁴. Inoltre, sulla base delle analisi tecniche condotte, già in prima battuta EV avrebbe dovuto rilasciare una omologa "piena" a RIDA, a prescindere dalla ripetizione delle analisi¹⁷⁵. Tale contesto, secondo RIDA, avrebbe giustificato la sua "prudenza" nei riguardi della concessione da parte di EV di un'omologa c.d. in deroga; **iii)** con riguardo, infine, al contingentamento dei conferimenti, RIDA ritiene che la disponibilità di discariche fuori Regione sia del tutto "ipotetica", in ragione della natura di "impianto minimo" di molte delle discariche esistenti e, quindi, si tratti di discariche interamente asservite alla pianificazione e alla riserva a favore dei flussi interni¹⁷⁶. Inoltre, RIDA ritiene che EV non le abbia garantito neppure la quantità di 50.000 ton annuali equivalenti al fabbisogno "primario" di RIDA, riconoscendole tale quantità solo su scala triennale, riferita al 2022-2024¹⁷⁷. Infine, RIDA rileva che non corrisponderebbe al vero che la quota prioritaria della capacità sia riservata all'ATO di appartenenza e che non si evincerebbe dalle risultanze quale sia il criterio usato da EV per ripartire le quantità, né la CRI ha approfondito come erano ripartiti tali quantitativi negli anni precedenti¹⁷⁸.

V. VALUTAZIONI

a. Il mercato rilevante e la posizione di EV

101. Le condotte contestate a EV sono poste in essere sul mercato dello smaltimento degli scarti nella Regione Lazio sul quale operano, dal lato della domanda, gli impianti di trattamento di RUR e, dal lato dell'offerta, le discariche. Se il modello di gestione prefigurato dalla Regione Lazio e organizzato su ATO funzionasse a regime, il mercato dello smaltimento avrebbe una dimensione geografica corrispondente a quella di ciascun ATO, in quanto l'intero ciclo integrato dei RUI è destinato a chiudersi all'interno dell'ATO di riferimento, dotato di impianti dimensionati al proprio fabbisogno, sia nella fase a monte del trattamento che in quella valle dello smaltimento.

102. Questa situazione, tuttavia, si verifica nel Lazio soltanto con riguardo all'ATO di Viterbo, risultando tutti gli altri ATO deficitari di impianti, con la conseguenza che ricorrono alla possibilità di avvalersi della capacità dell'ATO limitrofo autosufficiente¹⁷⁹. Nella fase a valle dello smaltimento in discarica, tutti gli ATO sono deficitari e l'unica discarica attualmente disponibile è quella di EV (nell'arco temporale di riferimento del procedimento, è stata operativa transitoriamente la discarica di Albano Laziale, posta in via d'urgenza al servizio del solo territorio di RC¹⁸⁰).

103. Il quadro normativo sopra ricostruito consente tuttavia la possibilità di soccorso all'ATO deficitario nella misura in cui il soccorso prestato non comprometta l'autosufficienza dell'ATO soccorritore. Di conseguenza, in caso di carenza di

¹⁶⁸ [Ibid., p. 9.]

¹⁶⁹ [Ibid., p. 9.]

¹⁷⁰ [Ibid. p. 10.]

¹⁷¹ [RIDA produce, inoltre, la sentenza del TAR n. 2058/2923 con cui è stato accolto il ricorso di Ecoambiente in merito all'applicazione in via provvisoria di cui alla determina regionale del 5.8.2021.]

¹⁷² [Ibid., pp. 12-13.]

¹⁷³ [Id., p. 14.]

¹⁷⁴ [Nello specifico, la omologa in deroga sarebbe stata utilizzabile come "prova" da parte di Ecoambiente in sede risarcitoria della inadeguatezza degli impianti di RIDA (ibid., p. 16).]

¹⁷⁵ [Ibid, p. 18.]

¹⁷⁶ [Ibid, p. 19.]

¹⁷⁷ [Ibid, p. 21.]

¹⁷⁸ [Ibid, p. 22.]

¹⁷⁹ [Ciò è previsto dal PRGR della Regione Lazio e anche dalla legge n. 14/2022, istitutiva degli EGATO (v. supra §. III.c)]

¹⁸⁰ [V. supra §. III.c.)]

sbocchi in discarica e impossibilità per l'ATO autosufficiente di soddisfare il fabbisogno degli altri ATO limitrofi, gli sbocchi per lo smaltimento dovranno essere ricercati, dagli operatori attivi nella fase a monte del trattamento dei RUI, in altri territori sia nazionali che esteri.

104. In proposito, si ricorda, infatti, che con riguardo ai RUI il principio di prossimità è applicabile solo come prima opzione e laddove possibile, in quanto gli scarti da trattamento dei RUI sono classificati come "rifiuti speciali", ai sensi dell'articolo 184, comma 3, lett. g), TUA. Pertanto, tali scarti sono sottratti al divieto di circolazione *extra-regionale* e possono sia circolare sull'intero territorio nazionale che essere esportati, a differenza di quanto previsto per il trattamento dei RUI che possono essere trattati fuori Regione solo in forza di accordi interregionali (vd. *supra* §. III.b).

105. Il quadro normativo-regolamentare di riferimento, come ricostruito nel corso del procedimento e confermato dai rappresentanti della Regione Lazio¹⁸¹, non consente, pertanto, di interpretare il combinato disposto tra principio di prossimità e quello di soccorso inter-ATO sino ad affermare l'obbligo del gestore di una discarica attiva in un ATO autosufficiente a mettere a disposizione del gestore di un impianto di trattamento operativo in altro ATO (non autosufficiente per mancanza di sbocchi in discarica), una volumetria che possa pregiudicare l'autosufficienza dell'ATO soccorritore. I richiamati principi non possono, tanto più, essere interpretati nel senso di obbligare il gestore della discarica sita nell'ATO autosufficiente a garantire la massimizzazione della capacità di trattamento dell'impianto sito nell'ATO soccorso, oltre quanto ragionevolmente necessario a soddisfare il suo uso prioritario, vale a dire, lo smaltimento degli scarti prodotti dal trattamento dei RUI provenienti dall'ATO di riferimento (vd. *supra* §. III.c).

106. Nel caso della Regione Lazio risulta, del resto - e come riconosciuto dallo stesso PRGR vigente-, che un'importante quantità di scarti sia regolarmente smaltita dagli operatori (compresa RIDA) al di fuori della Regione (vd. *supra* tabella n. 1), con costi che sono inevitabilmente superiori a quelli dello smaltimento *inter-ATO* o anche *intra-ATO*, e che tale opzione resterà una scelta obbligata fino a quanto non sarà correttamente pianificata e tempestivamente realizzata l'impiantistica necessaria a chiudere il ciclo dei rifiuti in tutti gli ATO e, di conseguenza, nell'intera Regione Lazio.

107. Le risultanze istruttorie hanno anche confermato che RIDA, nel 2022, ha contrattualizzato spazi in una discarica toscana per circa [omissis] che si vanno a sommare alle 50.000t concesse da EV, per un totale di circa [omissis] (vd. *supra* §. III), nonché agli spazi utilizzabili nella discarica di Albano Laziale a seguito dell'autorizzazione allo smaltimento in questo sito anche degli scarti CER 19.05.01 prodotti dal TBM di RIDA. Si tratta di quantitativi che appaiono sufficienti a scongiurare ogni possibile rischio di uscita dal mercato di RIDA. La stessa Regione Lazio per fronteggiare l'emergenza rifiuti nel territorio di RC ha, nel luglio 2021, indetto una gara (la c.d. gara INVITALIA) che, con riferimento al lotto relativo allo smaltimento in discarica di 55.000 ton. di RUR codice CER 19.12.12 (lotto 3), ha visto come unica offerta pervenuta quella di una società *leader* nella gestione transfrontaliera dei rifiuti¹⁸².

108. Da quanto precede appare, quindi, possibile ritenere che: (i) in uno scenario di corretto funzionamento della gestione del ciclo dei rifiuti, come prefigurata dalla normativa rilevante, la dimensione del mercato dello smaltimento dei RUR in discarica sembrerebbe avere una dimensione corrispondente a quella dell'ATO in cui si trova l'impianto che li ha prodotti (che, nel caso del Lazio corrisponde al territorio delle Province, salvo adesso il caso del territorio di RC che costituisce ATO a sé stante rispetto a quello della CMRC nel quale era originariamente compreso il territorio capitolino); (ii) tuttavia, nello scenario esistente, rilevante ai fini del procedimento, di inadeguatezza infrastrutturale e considerate le specifiche circostanze del caso di specie di natura emergenziale, il mercato - che potrebbe avere una dimensione pluri-provinciale in caso di possibilità per un ATO di prestare adeguato soccorso a quelli limitrofi, ha natura sovra-regionale, vista l'impossibilità di trovare soccorso nell'ATO limitrofo autosufficiente.

109. La ricostruzione normativa, unitamente alle evidenze in fatto emerse circa i conferimenti fuori Regione, non consentono di accogliere la tesi di RIDA circa la coincidenza della volumetria della discarica di EV con il mercato di riferimento, a nulla rilevando sia la inadeguatezza impiantistica regionale, sia la diversa regolamentazione della circolazione dei rifiuti RUI che consente di contrattualizzare fuori Regione il conferimento. Invero, la possibilità - sia giuridica sia economica - di una tale circolazione e la circostanza che la stessa è stata accertata nel caso concreto rappresentano un elemento che assume rilevanza nell'apprezzamento delle dinamiche competitive nel settore interessato.

110. Né tale ricostruzione risulta in contraddizione - come affermato da RIDA - con la definizione della discarica di Viterbo come "impianto minimo" ai sensi della DGR n. 290/2022, esecutiva della Deliberazione ARERA (vd. *supra* §. III.b), né con la possibilità prevista dal PRGR in vigore che consente a un ATO deficitario sotto il profilo impiantistico di rivolgersi a un ATO autosufficiente per un massimo di trentasei mesi. Con riguardo al primo aspetto, infatti, deve considerarsi che la definizione di impianto come minimo è stata declinata dalla Regione facendo esclusivo riferimento alla chiusura del ciclo di rifiuti del solo ATO di riferimento (ossia quello in cui si trova l'impianto) e nel rispetto della pianificazione regionale, conformemente al principio guida per cui l'autosufficienza regionale deve essere garantita a livello di ciascun ATO. Ciò non toglie, infatti che, se un ATO non è autosufficiente, nondimeno lo stesso possa, come previsto dal PRGR, chiedere soccorso all'ATO più prossimo autosufficiente (nei limiti in cui tale soccorso non

¹⁸¹ [V. *supra* §. III.b.)]

¹⁸² [V. doc 40, allegato 56.]

pregiudichi la sua autosufficienza). In tali casi, ben può rivolgersi all'impiantistica regionale (anche se "minima") e, laddove insufficiente, deve rivolgersi fuori Regione (come, del resto, RIDA ha regolarmente fatto nel corso degli anni).

111. Ciò smentisce quindi la tesi di RIDA secondo cui EV sarebbe tenuta a mettere a disposizione di RIDA gli spazi in discarica, ivi inclusi quelli riservati a garantire l'autosufficienza degli ATO di Viterbo e Rieti secondo la pianificazione regionale¹⁸³.

112. L'insieme delle argomentazioni svolte non permette, di conseguenza, di ritenere che EV detenga, nel mercato interessato, una posizione dominante sulla base del solo assunto di gestire l'unica discarica per rifiuti non pericolosi attiva nella Regione Lazio presso la quale RIDA poteva accedere, almeno fino all'ammissione allo smaltimento presso la discarica di Albano Laziale, anche degli scarti CER 19.05.01, prodotti dal trattamento nel TBM di RIDA dei rifiuti provenienti da RC. Piuttosto, nel caso di specie, avuto riguardo alla situazione impiantistica degli ATO laziali e alla circolazione extra-Regione dei RUI, il mercato appare avere una dimensione almeno pluri-regionale.

b. Sulle condotte di EV

113. Le considerazioni svolte in merito alla posizione di mercato di EV e alla conseguente assenza di una posizione di dominanza, sono di per sé sufficienti a escludere la possibilità di configurare un abuso di posizione dominante da parte di EV. Alla stessa conclusione, tuttavia, si perviene anche assumendo, per ipotesi, la dominanza di EV nel mercato dello smaltimento dei RUR in discarica, in quanto le risultanze istruttorie complessivamente in atti non consentono, in ogni caso, di corroborare la natura abusiva o discriminatoria delle condotte di EV nei confronti di RIDA.

114. Di seguito, quindi, sono valutate, per ragioni di completezza: **(1)** le condotte realizzate da EV prima dell'inizio della procedura di omologa degli scarti di RIDA; **(2)** le condotte realizzate nel corso del procedimento di omologa e, infine, **(3)** la condotta afferente al contingentamento delle quantità di scarti conferibili da RIDA nella discarica viterbese.

b.1) Il diniego di EV di applicare a RIDA la tariffa regionale provvisoria di ingresso nella sua discarica

115. Dalla ricostruzione degli eventi emersi tra il 9 agosto 2021 (data della richiesta di RIDA di accesso alla discarica di EV) e il 16 ottobre 2021 (data dell'incontro tra le Parti e la Regione Lazio) è emerso che, seppur inizialmente EV abbia sostenuto la applicazione di una tariffa di ingresso "a mercato" (non ritenendo applicabile la tariffa regionale provvisoria di ingresso in discarica fissata dalla Regione Lazio, con la Determinazione del 5 agosto 2021 n. GR4903-1, per l'accesso alla diversa discarica MAD S.r.l. e stabilita con provvedimento emergenziale), la stessa EV ha rettificato tale posizione con le successive comunicazioni del 12-14 agosto 2021, dichiarando di accettare l'applicazione del "corrispettivo provvisoriamente fissato dalla Regione Lazio [sebbene] soltanto a titolo di acconto essendo il relativo provvedimento in corso di impugnazione", concludendo, quindi, che "il prezzo indicato nella Determinazione Regionale di € 66,52/t, oltre gli oneri previsti per legge, è da ritenersi un acconto salvo conguaglio" (sottolineature aggiunte)¹⁸⁴.

116. Sebbene, quindi, non possa escludersi un, almeno iniziale, contrasto da parte di EV in merito al regime tariffario applicabile all'accesso di RIDA alla sua discarica, le evidenze in atti non sono idonee a fondare né l'ipotesi di un'unilaterale responsabilità di EV diretta a impedire, o anche solo ingiustificatamente ritardare, l'accesso di RIDA alla sua discarica. Né appare verificata la tesi – ribadita nella memoria di replica alla CRI – per cui tale strategia escludente di EV sarebbe stata vanificata solo a seguito della riunione presso la Prefettura di Latina del 15 ottobre 2021. Infatti, come ampiamente ricostruito, a fronte della richiesta di accesso di RIDA del 6 agosto 2021, EV già nelle comunicazioni del 12, 13 e 14 agosto 2021 ha chiarito che avrebbe applicato la tariffa provvisoria stabilita dalla Regione Lazio, sebbene si riservasse il diritto di contestarne la legittimità nelle opportune sedi giurisdizionali e, quindi, anche la possibilità di rivalersi in caso di annullamento della determina regionale di fissazione.

117. Al riguardo, non sono condivisibili le osservazioni di RIDA avanzate nell'ambito della replica alla CRI. La pretesa originaria di EV non appariva infatti direttamente riconducibile all'obiettivo di applicare *tout court* un prezzo diverso da quello regionale, ma invece appare funzionale alla scelta di riservarsi di applicare un conguaglio alla tariffa concordata, come risultante dall'esito dell'impugnazione che nel frattempo aveva proposto contro la determina regionale (impugnazione che, infatti, è stata accolta dal TAR in relazione alla quantificazione della tariffa)¹⁸⁵.

b.2) Sul procedimento di omologa

118. Anche in merito alle condotte tenute durante il procedimento di omologa, le risultanze istruttorie restituiscono un quadro d'insieme che non consente di provare l'ipotesi accusatoria.

119. Come più diffusamente rappresentato in precedenza, all'esito dell'attività di campionamento, iniziata da EV il 19 ottobre 2021, l'esperto incaricato dalla stessa EV ha riscontrato delle incongruenze tra gli atti autorizzativi relativi all'impianto di RIDA e i relativi flussi in uscita e per questo EV ha chiesto alla Regione Lazio, il 25 ottobre 2021,

¹⁸³ [Come rilevato dalla Regione Lazio, in tale situazione "la Regione dovrebbe intervenire per non consentire questo utilizzo [...] perché sarebbe in palese contrasto con i richiamati principi che presidono alla programmazione regionale" (cfr. doc. 199).]

¹⁸⁴ [Ibidem.]

¹⁸⁵ [Vedi la documentazione depositata da RIDA in allegato alla memoria del 6.4.2023 (doc. 240).]

chiarimenti¹⁸⁶. La Regione, nella sua risposta del 4 novembre 2021, nel riconoscere la natura controversa del problema sollevato da EV (all'epoca in fase di accertamento giurisdizionale), ha, comunque, "sollecitato la prosecuzione dell'attività [...] finalizzata all'omologazione del rifiuto prodotto da [RIDA] presso la discarica gestita dalla EV" (comunicazione del 4 novembre 2021)¹⁸⁷.

120. EV ha, quindi, proseguito la procedura di omologa e, il 12 novembre 2021 (meno di un mese dall'inizio e una settimana dopo i predetti chiarimenti ricevuti dalla Regione Lazio), ha comunicato a RIDA gli esiti delle analisi condotte dal suo laboratorio rappresentando, però, che in ragione del superamento del limite dell'indice respirometrico (IRDP) poteva accordare solo un'omologa c.d. in deroga come consentito, fino al 1° gennaio 2024, dall'articolo 2, comma 1, D.lgs. n. 121/2020. RIDA ha, però, rifiutato di conferire nella discarica di EV sulla base di una omologa c.d. in deroga, in quanto gli esiti delle analisi condotte dal laboratorio da essa prescelto per il loro svolgimento ha, invece, rilevato la piena conformità a tutti i parametri compreso l'indice respirometrico.

121. A fronte di tale situazione, le evidenze agli atti mostrano come RIDA abbia ritenuto di non avvalersi della omologa in deroga, ai fini del conferimento, e di attendere la ripetizione dei test nel frattempo disposta. Ciò sia pure dopo che la Regione Lazio – sulla base del parere dell'ARPA che riconosceva la possibilità di una discrepanza tra i valori ottenuti dai due diversi laboratori – invitava RIDA a iniziare il conferimento, nelle more del nuovo campionamento¹⁸⁸.

122. A giustificazione di tale scelta, nella sua ultima memoria, RIDA illustra la vicenda giurisdizionale in cui era stata coinvolta da Ecoambiente, in merito alla asserita inidoneità dei propri impianti e – in tale contesto – l'eventuale accettazione della omologa c.d. in deroga – pur possibile in astratto – le avrebbe potuto causare conseguenze negative sugli esiti del contenzioso¹⁸⁹.

123. Tali evidenze – e anche le argomentazioni di RIDA – dimostrano, da un lato, come il rilascio di una omologa c.d. in deroga che EV aveva proposto a RIDA trovasse un fondamento nella discrepanza delle rilevazioni effettuate (confermate dal parere dell'ARPA circa la possibilità di risultati non coincidenti); dall'altro, che l'operatività di RIDA fosse in concreto possibile anche sulla base della omologa c.d. in deroga e che la scelta di non avvalersene fosse imputabile ad una strategia difensiva, nell'ambito della quale RIDA ha ritenuto preferibile attendere i nuovi test (e non procedere al conferimento immediato in discarica dei rifiuti), a fronte delle possibili conseguenze – invero indirette e eventuali – collegate al citato contenzioso¹⁹⁰.

b.3) Sul contingentamento disposto da EV ai conferimenti in discarica da parte di RIDA

124. Le evidenze istruttorie hanno evidenziato come le scelte di EV siano state conformi al criterio regolamentare prioritario, ossia quello di continuare a garantire l'autosufficienza dell'ATO al cui servizio la discarica è posta (gli ATO di VT e di RI), riservando, di conseguenza, una volumetria corrispondente ai flussi attesi in base alla programmazione di cui al PRGR e poi ripartire la volumetria rimanente tra tutti i conferitori concorrenti in modo da non escludere nessuno¹⁹¹. Come anche confermato dai rappresentanti della Regione Lazio nel corso del procedimento, il principio della salvaguardia dei c.d. usi prioritari della discarica è, infatti, il necessario precipitato del modello organizzativo della gestione del ciclo dei rifiuti¹⁹².

125. Tale principio si applica anche all'attività di RIDA, in relazione alla quale la programmazione regionale distingue tra i flussi primari (cui sono diretti i conferimenti necessari alla autosufficienza dell'ATO Latina in cui opera), e quelli secondari (ossia i flussi extra-ATO, come nel caso di specie, quelli provenienti da RC). Ne segue che gli spazi che sono stati attualmente assegnati a RIDA per smaltire gli scarti presso la sola discarica regionale di EV risultano essere quelli attualmente necessari a RIDA per chiudere il flusso dei RUI pianificato e programmato dell'ATO di Latina¹⁹³.

126. RIDA, ancora nella sua ultima memoria, contesta il carattere discriminatorio della ripartizione dei quantitativi. Dall'analisi istruttoria è invece emerso come il quantitativo di volumetria riservato da EV a RIDA (50.000t) sia, sostanzialmente, in linea con il fabbisogno annuo medio di smaltimento in discarica del suo TBM (che, nell'ultimo triennio, è stato pari a 58.936t, dato che comprende sia il trattamento dei RUI provenienti dall'ATO di Latina che quelli provenienti da altri ATO limitrofi) (vd. *supra* tabella n. 4).

127. In ogni caso, come illustrato, gli scarti prodotti dal trattamento dei RUI, sono considerati "rifiuti speciali", ai sensi dell'articolo 184, comma 3, lett. g), TUA e, quindi, il principio dello smaltimento presso l'impianto più vicino (*i.e.*

¹⁸⁶ [Cfr. doc. 41, allegato 71; doc. 43, allegato 80 e doc. 65 stesso documento; per la replica RIDA, doc. 43, allegato 81.]

¹⁸⁷ [Cfr. doc. 42, allegato 79; doc. 43, allegato 79 (stesso documento).]

¹⁸⁸ [Cfr. doc. 43, allegato 86b e docc. 92 e 94, allegato 94.]

¹⁸⁹ [Cfr. memoria del 6.4.2023, pp. 15-16 (doc. 240).]

¹⁹⁰ [Si noti che EV aveva rilasciato la omologa c.d. in deroga "nelle more della definizione dei risultati del nuovo campionamento secondo i criteri indicati dalla Regione Lazio" (doc. 43, 52 e 94) che, come poi avvenuto, ne avrebbero potuto "trasformarla" di lì a pochi giorni in una omologa "piena", con salvezza anche degli esiti del contenzioso menzionato.]

¹⁹¹ [V. *supra* par. III.d.]

¹⁹² [Doc. 199 (all.to 1).]

¹⁹³ [Ibidem.]

principio di prossimità) può valere come prima scelta solo laddove concretamente percorribile perché, in caso contrario, ne è ammessa sia la libera circolazione sull'intero territorio nazionale, sia la circolazione transfrontaliera¹⁹⁴.

128. EV ha più volte illustrato il criterio di riparto della volumetria adottato ed è stato verificato come lo stesso non abbia penalizzato RIDA in misura irragionevole o sproporzionata sia avuto riguardo al proprio fabbisogno, sia in rapporto agli operatori conferitari¹⁹⁵.

129. In conclusione, la causa del paventato rischio per RIDA di chiudere l'attività per esaurimento dello spazio messo a disposizione da EV non è riconducibile al preteso riparto illegittimo e arbitrario della capacità residua della sua discarica, ma alle ormai croniche criticità nella gestione dei rifiuti nel Lazio e, in particolare, nel territorio di RC.

130. Il temuto rischio, in ogni caso, non si è verificato in quanto RIDA ha, correttamente, trovato, per il 2022, sbocchi fuori regione ed è stata, inoltre, ammessa dalla Regione Lazio a smaltire gli scarti prodotti dal trattamento dei rifiuti di RC (di cui al contratto con AMA) nella discarica di Albano Laziale la cui apertura emergenziale è stata, da ultimo, procrastinata sino al 27 febbraio 2023 (vd. *supra* § III).

131. In sintesi, gli approfondimenti istruttori svolti hanno consentito, quindi, di inquadrare le condotte contestate in una cornice fattuale e giuridica complessa, nella quale il rilevante *deficit* impiantistico regionale (soprattutto nella fase dello smaltimento dei RUR, che affligge, in particolare, il territorio capitolino) si ripercuote, inevitabilmente, sull'operatività delle attività di trattamento e smaltimento di tutto il territorio regionale.

b.4) Sulla richiesta di RIDA di integrazione istruttoria

132. Le risultanze emerse e le valutazioni sopra svolte consentono altresì di non accogliere l'istanza di integrazione dell'istruttoria formulata dal segnalante RIDA nella sua memoria di replica alla CRI (v. § IV).

133. Si rileva infatti come RIDA non individui in modo chiaro l'oggetto della integrazione, ma si limita, da un lato, a stigmatizzare un approccio frammentario che l'Autorità avrebbe adottato nell'analisi del caso e, dall'altro, a fare riferimento in maniera generica a presunte lacune o elisioni dell'istruttoria. Al riguardo, si ritiene che tali considerazioni mirino piuttosto a fornire una diversa lettura dei fatti oggetto di istruttoria, che tuttavia sono stati esaminati e valutati dall'Autorità. Basti considerare al riguardo che l'analisi istruttoria sopra riportata (par. III) ha evidenziato: i) la concreta ripartizione delle quantità disponibili nella discarica di EV, le relative modalità e la conformità al quadro regolamentare, anche emergenziale; ii) i legami di EV con altri operatori nel settore dei rifiuti del Lazio; iii) la possibilità (sia teorica, sia concreta) di procedere al conferimento dei rifiuti RUI fuori Regione. Altri profili evidenziati da RIDA appaiono invece riferirsi a profili di indagine estranei all'oggetto del procedimento, che coinvolgono i rapporti esistenti tra le parti.

134. Per tali ragioni, avuto riguardo all'oggetto del procedimento, non si ritiene di dover procedere ad una integrazione della istruttoria svolta.

VI. CONCLUSIONI

135. In conclusione, dall'esame della documentazione acquisita nel corso del procedimento istruttorio non sono emersi elementi probatori sufficienti a confermare l'ipotesi di violazione contestata nel provvedimento di avvio.

136. In particolare, gli elementi in atti non consentono di addebitare a Ecologia Viterbo S.r.l. una posizione dominante nel mercato dello smaltimento in discarica degli scarti prodotti dal trattamento dei rifiuti urbani residui e, in ogni caso, a ritenere che le condotte accertate costituiscano un abuso ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/1990 o dell'articolo 102 TFUE.

RITENUTO, pertanto, alla luce degli elementi di fatto e di diritto illustrati, che le evidenze agli atti non consentono di dimostrare che Ecologia Viterbo S.r.l. abbia posto in essere le condotte restrittive della concorrenza ipotizzate nel provvedimento di avvio;

Tutto ciò premesso e considerato;

DELIBERA

che, in base alle informazioni acquisite sono venuti meno i motivi di intervento, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287 del 1990 o dell'articolo 102 del TFUE, nei confronti dell'impresa Ecologia Viterbo S.r.l..

Il presente provvedimento sarà notificato alle Parti e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

¹⁹⁴ [Cfr. dichiarazioni rese in audizione dai Rappresentati della Regione Lazio l'11 gennaio 2022: "[...] a differenza del trattamento fuori regione dei rifiuti indifferenziati che implica il trasporto inter-regionale di rifiuti urbani quindi la previa stipula di accordi tra Regioni, gli scarti sono rifiuti speciali e quindi possono circolare liberamente; a seconda della Regione, il conferitore pagherà poi un prezzo libero o regolato. [...]"] (cfr. doc. 135). Cfr. TAR Lazio sentenza n. 2902/2016 che ha sanzionato, su ricorso proprio dell'odierna segnalante RIDA, l'illegittimità degli atti con i quali "la Regione Lazio ha del tutto escluso la possibilità di smaltimento in discariche fuori regione dei rifiuti derivanti da trattamento dei rifiuti solidi urbani-RSU (CER 19.05.01, 19.05.03 e 19.12.12)".]

¹⁹⁵ [Cfr. le risultanze esposte sopra, sez. III.d) e in particolare i docc. 100 e 102.]

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 33, comma 1, della legge n. 287/90, entro il termine di sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli