



Università degli studi di Napoli “Federico II”

DOTTORATO DI RICERCA

XXVI ciclo

in

**LA PROGRAMMAZIONE NEGOZIALE PER LO SVILUPPO
E LA TUTELA DEL TERRITORIO**

TESI

**Valutazione delle carenze normative regionali in
materia ambientale e proposizione di un “Libro
bianco” che evidenzi il deficit normativo
e le proposte per colmarlo**

*“La regolamentazione generale e settoriale in materia di igiene ambientale
tra lacune normative e possibili soluzioni in punto di disciplina”*

Candidata

dott. Barbara Sciascia

Relatore

Chiar.mo Prof. Fiorenzo Liguori

INDICE SOMMARIO

Premessapag. 6

CAPITOLO I - IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO ...pag. 10

1. Analisi della normativa comunitaria

1.1. *Evoluzione del livello normativo comunitario*

2. Disamina della normativa nazionale

2.2 *Analisi del quadro normativo nazionale*

3. Ricognizione ricostruttiva della legislazione di interesse regionale

3.1. *Il quadro di riferimento locale correlato alla produzione nazionale*

3.1.1. *Il piano regionale per la gestione dei rifiuti*

3.1.2. *Legge regionale n. 4 del 28 marzo 2007*

3.1.3. *Decreto legge n. 61 dell'11 maggio 2007*

3.1.4. *Piano regionale dei rifiuti urbani della regione Campania adottato con ordinanza del commissario delegato n. 500 del 30 dicembre 2007*

3.2 *Il quadro ordinamentale nazionale con l'integrazione regionale. L'intervento della Corte Costituzionale*

3.2.1 *O.P.C.M. n. 3639 dell'11 gennaio 2008*

3.2.2 *O.P.C.M.n. 3653 del 30 gennaio 2008*

3.2.3 *O.P.C.M.n. 3666 dell'8 aprile 2008*

3.2.4. *Legge regionale n. 4 del 14 aprile 2008*

3.2.4. *O.P.C.M.n. 3674 del 2 maggio 2008*

3.2.5. *D.L. n. 90 del 23 maggio 2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 123 del 14 luglio 2008*

3.2.6. *D.L. n. 170 del 17 giugno 2008*

3.2.7. *O.P.C.M.n. 3685 del 19 giugno 2008*

3.2.9. *O.P.C.M.n. 3693 del 16 luglio 2008*

3.2.10 *O.P.C.M.n. 3695 del 31 luglio 2008*

3.2.11 *O.P.C.M.n. 3697 del 28 agosto 2008*

3.2.12 *O.P.C.M.n. 3705 del 18 settembre 2008*

3.2.13. *D.L. n. 172 del 6 novembre 2008 convertito, con modificazioni, in legge n. 210 del 30 dicembre 2008*

3.2.14 *O.P.C.M.n. 3715 del 19 novembre 2008*

3.2.16 *O.P.C.M. n. 3718 del 28 novembre 2008*

3.2.17 *O.P.C.M. n. 3719 del 3 dicembre 2008*

3.2.18 *O.P.C.M.n. 3729 del 29 dicembre 2008*

3.2.19 *O.P.C.M.n. 3724 del 29 dicembre 2008*

- 3.2.20 O.P.C.M.n. 3730 del 7 gennaio 2009
 3.2.21 O.P.C.M.n. 3738 del 5 febbraio 2009
 3.2.22 O.P.C.M.n. 3742 del 18 febbraio 2009
 3.2.23 O.P.C.M. n. 3746 del 12 marzo 2009
 3.2.24. Delibera di giunta regionale n. 567 del 27 marzo 2009
 3.2.25 O.P.C.M. n. 3775 del 28 maggio 2009
 3.2.26. Decreto Legge n. 195 del 30 dicembre 2009, convertito, con modificazioni, nella L. 26 febbraio 2010 n. 26.
 3.2.27 Decreto Legge n. 196 del 26 novembre 2010 convertito nella Legge 24 gennaio 2011 n.1
 3.2.28 Sentenza della Corte Costituzionale n. 69 del 23 febbraio 2011
 3.2.29 Decreti Presidente Giunta Regionale n. 44 e segg. del 23 febbraio 2011
 3.2.30 Deliberazione Giunta Regionale n.143 del 12 aprile 2011
 3.2.31 Deliberazione Giunta Regionale n.8 del 23 gennaio 2012
 3.2.32 Deliberazione Giunta Regionale n.199 del 27 aprile 2012
 3.2.33 Deliberazione Giunta Regionale n.384 del 31 luglio 2012
 3.2.34 Deliberazione Giunta Regionale n.169 del 3 giugno 2013
 3.2.35 Deliberazione Giunta Regionale n.221 del 5 luglio 2013
 3.2.36 Deliberazione Giunta Regionale n.222 del 5 luglio 2013
 3.3 Atti di pianificazione a livello Provinciale
 3.3.1 Decreto del Presidente della Provincia di Caserta n. 65 del 30 settembre 2010

CAPITOLO II – IL “MODELLO CAMPANIA” NEL CICLO

DEI RIFIUTIpag. 98

1. L'articolazione e l'evoluzione dello stato di emergenza
2. Il superamento dell'emergenza e l'impostazione di un sistema di gestione integrata dei rifiuti

CAPITOLO III – L'ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE

DEL CICLO DEI RIFIUTIpag.129

1. I compiti sostitutivi affidati ai Consorzi di Bacino ed il subentro delle Società provinciali
2. La peculiarità delle province di Napoli e di Caserta
3. La situazione ereditata dalle subentrate società provinciali con riferimento ai diversi contesti ambientali

CAPITOLO IV - LE FILIERE DI TRATTAMENTO DEI RIFIUTIpag.159

1. Ricognizione degli impianti connessi alla raccolta differenziata
2. Il sistema di trattamento destinato alla frazione indifferenziata

CAPITOLO V – LE GESTIONI COMUNALI DI RACCOLTA DEI RIFIUTIpag.184

1. Analisi comparativa delle gestioni comunali per il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani
2. Effetti distorsivi degli incentivi economici alla raccolta differenziata. Funzione perequativa delle Province

CAPITOLO VI - LACUNE NORMATIVE E POSSIBILI SOLUZIONI IN PUNTO DI DISCIPLINApag.204

1. Assenza di adeguati impianti di supporto e mancanza di un ciclo compiuto dei rifiuti
2. Carezza di programmazione e di coordinamento
3. Scarsa realizzazione di infrastrutture a sostegno della filiera del “recupero di materia”
4. Difficoltà nel completamento di una gestione integrata dei rifiuti
5. Direzione strategica unitaria e tenuta economico-finanziaria

del sistema

6. Problemi in ordine al proposto ritorno alle gestioni comunali

CAPITOLO VII - IL SUPERAMENTO DEL RUOLO DELLE
AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI PER LA GESTIONE
DEL CICLO INTEGRATO DEI RIFIUTI IN CAMPANIA
TRA DUBBI DI COSTITUZIONALITÀ ED APPLICAZIONE
DEL PRINCIPIO DI SPECIALITÀpag.220

1. Rapporto tra la legge n. 26 del 2010 e la legge reg. n. 4 del
2007

2. Dubbi sulla costituzionalità del modello campano di
gestione del ciclo dei rifiuti : le ordinanze nn. 1480 e 1482 del
2011 del TAR Campania, sede di Salerno, Sez. I

3. La fonte di copertura finanziaria delle attività connesse al
ciclo integrato dei rifiuti: la problematica interpretazione dei
commi 5 bis, 5 ter e 5 quater dell'art. 11 della l. n. 26 del 2010

4. L'avviso interpretativo del MEF del 25 luglio 2012 circa la
portata applicativa del comma 5 quater dell'art. 11

5. L'art. 19 della l. n. 135 del 2012 ed i problematici rapporti
con la legislazione speciale previgente

6. Criticità rilevate nella l. reg. n. 4 del 2007 e suo stato alla
luce dello *ius superveniens*

7. Osservazioni propositive per il superamento delle lacune e
contraddizioni nella legislazione regionale

8. Ulteriori sviluppi normativi

BIBLIOGRAFIApag.304

Premessa metodologica

Un esame della normazione ai vari livelli istituzionali avente ad oggetto la materia ambientale, con particolare riferimento allo smaltimento dei rifiuti in una regione, quale la Campania, che soffre da oltre un ventennio di una profonda crisi proprio in questo delicato settore della vita sociale, comporta uno sforzo ricostruttivo che non può non rapportarsi alla realtà su cui si interviene .

Un ulteriore problema è rappresentato dall'aggravamento di tale fenomeno di degenerazione ambientale con l'emergere di un correlato problema di inquinamento, o meglio avvelenamento, diffuso di beni comuni, quali terra, aria e acqua in un habitat naturale trasformato nella c.d. "terra dei fuochi".

A fronte di tale contesto ingravescente, i legislatori comunitario, statale e regionale hanno tentato di porre rimedio e di instaurare un circolo virtuoso, attraverso una fitta e susseguente normazione e programmazione ai vari livelli istituzionali (statale, regionale e provinciale), che si è affastellata confusamente, determinando antinomie e conflitti insanabili.

Ma proprio i tempi ristretti per l'approvazione di una legislazione tesa a coprire i vari aspetti di un'emergenza sempre rinnovatasi ha impedito la costruzione di un efficiente sistema organico, che potesse realmente risolvere i problemi gravissimi, ed anzi ha determinato alcune evidenti lacune nella disciplina di comparti della complessa materia.

La transizione verso un auspicato regime “effettivamente”ordinario necessita quindi di una riflessione pacata innanzitutto sulla suddivisione delle competenze tra i vari livelli istituzionali, che tra l’altro tenga conto dei processi, in corso, di riforma delle autonomie territoriali, e della predisposizione di adeguati flussi finanziari, sempre più carenti nell’attuale crisi finanziaria pubblica e privata, a sostegno di una gestione che deve essere ricondotta all’economicità, all’efficienza ed all’efficacia, secondo i noti parametri detti delle tre “E”.

L’emergenza è stata per due decenni un comodo paravento di chi ha preferito sfuggire dalle sue responsabilità, delegandole allo Stato centrale; invece di stabilire un proficuo rapporto con la cittadinanza campana fondato sul consenso e sulla condivisione si è trovato maggiormente “utile” da un lato assecondare e/o non contrastare comportamenti autolesivi della stessa comunità regionale e dall’altro trasferire il problema ad altri soggetti istituzionali, dotati di effettivi poteri autoritativi, per imporre ciò che avrebbe dovuto essere partecipato ed accettato spontaneamente anche attraverso una corretta informazione ed un rapporto fiduciario.

Al riguardo la Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, nelle conclusioni della relazione approvata con delibera n. 6/2007/G nell’adunanza del 12 dicembre 2007 aveva già affermato che la struttura organizzativa dell’emergenza rifiuti *“ha perso gli originali caratteri della precarietà*

ed eccezionalità, e si è configurata come una complessa e duratura organizzazione “extra ordinem”, che si è affiancata a quella ordinaria, bloccandone spesso l’operatività”; tale situazione “ha favorito una prassi abnorme, che ha portato all’adozione di regimi commissariali derogatori anche per situazioni di pericolo determinate sostanzialmente da inefficienze, ritardi e imprevidenza degli ordinari apparati amministrativi”.

Un insieme di deroghe, secondo la Magistratura contabile, che oltretutto si è posta *“in contrasto con lo spirito della riforma del titolo V della Costituzione”.*

Adesso il tentativo di superare tale fase incontra difficoltà evidenti, ancorché questa sia la strada maestra da seguire.

Se tale era ed è la situazione determinatasi in Campania, per uno studio organico delle carenze legislative appare in primo luogo indispensabile ricomporre il quadro normativo costituito da un enorme numero di provvedimenti, spesso scollegati e confliggenti tra di loro, affastellatisi nell’ultimo ventennio.

Quindi occorre esaminare partitamente l’impatto che tale confusa normativa ha causato nella realtà effettuale, al di là delle intenzioni dei suoi autori, nel senso della reale capacità degli strumenti utilizzati ad incidere concretamente sulle difficoltà connesse alla gestione del settore. Solo da tale riscontro ricostruttivo possono emergere le criticità del sistema e le lacune normative che le hanno prodotte, consentendo

l'individuazione di possibili rimedi legislativi.

L'occasione è utile per attualizzare il discorso con il riferimento alle problematiche afferenti alla riforma delle autonomie territoriali rapportate al contesto campano, nonché alla politica in atto della *spending review* con riduzione dei trasferimenti erariali e conseguente razionalizzazione della spesa pubblica.

In definitiva, muovendosi da un'attenta ed analitica osservazione della realtà fenomenica, nelle sue espressioni tecniche, economiche, ambientali, amministrative e contabili, si è tentato di individuare, in termini rigorosamente scientifici, le categorie del pensiero giuridico ed i modelli istituzionali cui ascrivere gli strumenti di programmazione negoziali studiati, che possono contribuire ad una pacata riflessione sulle soluzioni possibili.

CAPITOLO I

IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

1. Analisi della normativa comunitaria

Nel delineare il quadro normativo concernente l'argomento in trattazione, appare opportuno esaminare le principali fonti comunitarie che disciplinano il trattamento dei rifiuti¹ in ambito europeo, alle quali il legislatore nazionale e regionale ha dato applicazione puntualizzandone i criteri applicativi in un regime normativo che, col tempo ed in ragione della prolungata fase di emergenza, ha assunto connotazioni del tutto peculiari.

La materia, lungi dal poter essere ricondotta a sistema, trova il suo quadro normativo generale di riferimento nella direttiva 15 luglio 1975, n.75/442/CEE del Consiglio delle Comunità europee, con la quale si definiscono le nozioni essenziali (come rifiuto, recupero e smaltimento) e si stabiliscono gli obblighi basilari per la gestione dei rifiuti (*in particolare, l'obbligo di autorizzazione e di registrazione per le imprese operanti nel settore e l'obbligo per gli Stati membri di elaborare i relativi piani per la gestione*)².

¹ Per un approfondimento della nozione di rifiuto v. "La nozione di rifiuto" di M.Di Lullo in "La disciplina giuridica dei rifiuti in Italia" a cura di V.Cerulli Irelli e G.Clemente di San Luca –I-Analisi della disciplina nazionale–Editoriale scientifica 2011, pag.7.

² Le direttive comunitarie sono, come è noto, atti normativi di carattere generale che prescrivono agli Stati membri di raggiungere certi risultati, lasciando ai medesimi il compito di stabilire le competenze interne e di scegliere i mezzi all'uopo necessari; come tali, le stesse, a differenza dei regolamenti comunitari, non esplicano efficacia diretta negli ordinamenti interni dei singoli Stati, abbisognando a tal fine della

La direttiva, successivamente modificata e integrata dalle direttive nn. 91/156/CEE, 91/689/CEE, 91/692/CEE e dalla direttiva n.94/62/CE sugli imballaggi ed i rifiuti di imballaggi (come modificata dalla direttiva n.2004/12/CE), introduce taluni principi fondamentali (non derogabili da parte del legislatore nazionale e regionale), quali l'obbligo di trattare i rifiuti in modo da evitare impatti negativi sull'ambiente e sulla salute dell'uomo e quello di ripartire la parte dei costi non coperta dalla valorizzazione dei rifiuti secondo il principio del "*chi inquina paga*"³.

emanazione di norme di recepimento, fatta eccezione per i casi in cui le direttive medesime, dettando disposizioni dettagliate che non lasciano margini di discrezionalità, assumono di per sé un contenuto puntuale e concreto.

³ Tra le molteplici direttive del settore si segnalano in particolare:

- la direttiva 22 dicembre 1986, n.87/101/CEE, che modifica la direttiva 75/439/CEE concernente l'eliminazione degli oli usati (ad esse il Governo italiano ha dato attuazione con il d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 95); tra l'altro, la direttiva rende prioritario il trattamento degli oli usati mediante rigenerazione;

- la direttiva 26 aprile 1999, n.1999/31/CE (recepita dal Governo italiano con il d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 e relativo D.M. 13 marzo 2003 di attuazione) con la quale si introduce il divieto di inviare a discarica rifiuti che non abbiano subito una qualche forma di trattamento, ad eccezione di quei rifiuti, come gli inerti, il cui trattamento non sia tecnicamente possibile; la direttiva sancisce, altresì, il principio in base al quale tutti i costi derivanti dalla realizzazione dell'impianto e dall'esercizio delle discariche, nonché i costi stimati di chiusura e bonifica per un periodo di almeno trenta anni, siano coperti dal prezzo applicato dal gestore;

- la direttiva 18 settembre 2000, n.2000/53/CE, relativa ai veicoli fuori uso a due o tre ruote (ad essa il Governo italiano ha dato attuazione con il d.lgs. 24 giugno 2003, n. 209, come modificato dal d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 149);

- la direttiva 4 dicembre 2000, n.2000/76/CE (recepita dal Governo italiano con il d.lgs. 11 maggio 2005, n. 133) sull'incenerimento dei rifiuti non pericolosi diversi da quelli urbani (come i fanghi di depurazione, i pneumatici e i residui di origine medica) e dei rifiuti pericolosi esclusi dalla direttiva n.94/67/CE (come gli oli usati e i solventi);

- la direttiva n.2002/96/CE (anche nota come RAEE), volta a prevenire e limitare il flusso di rifiuti di apparecchiature elettriche o elettroniche destinate alle discariche, attraverso politiche di riuso e riciclaggio degli apparecchi e dei loro componenti (tale direttiva, modificata dalla direttiva n.2003/108/CE, applica il concetto della responsabilità estesa del produttore ("chi inquina paga") e introduce il principio del "vuoto a rendere" per i rifiuti elettronici (consistente nel ritiro gratuito, da parte del negoziante, delle vecchie apparecchiature con componentistica elettronica al momento dell'acquisto delle nuove); ad essa il Governo italiano ha dato attuazione con il d.lgs. 25 luglio 2005, n. 151, le cui previste date di entrata in

Al fine di rafforzare le misure di prevenzione e di ridurre gli impatti ambientali, sono state adottate, a distanza di poco tempo l'una dall'altra, due nuove direttive quadro, la n.2006/12/CE del 5 aprile 2006 e la n. 2008/98/CE del 19 novembre 2008, ciascuna delle quali, riproducendo sostanzialmente i contenuti delle precedenti, ha inteso chiarire e razionalizzare la legislazione in materia di rifiuti e le relative procedure, le cui priorità assolute restano ancorate, nell'ordine, alla "prevenzione" della produzione dei rifiuti, al "recupero" degli stessi (da attuarsi, previo riutilizzo o riciclaggio dei materiali, anche mediante valorizzazione energetica) e infine (quale ultima opzione) allo "smaltimento" controllato e sicuro, senza rischi per l'ambiente e la salute umana⁴.

All'interno di questi obiettivi prioritari, che considerano i rifiuti non solo come fonte d'inquinamento da limitare ma anche come potenziale risorsa da sfruttare, si inseriscono le nuove direttive, ispirate anch'esse

vigore del nuovo sistema RAEE sono state prorogate, dapprima, con D.L. n. 173/2006, poi, con D.L. n. 300/2006 (cd. "Milleproroghe");

- la direttiva 11 febbraio 2004, n.2004/12/CE, che modifica la direttiva n.94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, afferma il principio secondo il quale l'incenerimento dei rifiuti di imballaggio in impianti di recupero concorre al raggiungimento degli obiettivi complessivi di recupero da raggiungere entro il 31 dicembre 2008; ad essa il Governo italiano ha dato attuazione con il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto "Ronchi");

- la direttiva 6 settembre 2006, n.2006/66/CE, come modificata dalla direttiva 11 marzo 2008, n.2008/12/CE relativa ai rifiuti di pile e accumulatori (abrogativa della direttiva n.91/157/CEE); l'Italia non ha ancora emanato un decreto di recepimento di questa direttiva.

⁴ Le misure previste dalle direttive quadro sui rifiuti si applicano a qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi secondo le disposizioni nazionali degli Stati membri. Non si applicano, invece, agli effluenti gassosi, ai rifiuti radioattivi, ai rifiuti minerali, alle carogne di animali, ai rifiuti agricoli, alle acque di scarico e ai materiali esplosivi in disuso, ove queste tipologie di rifiuti siano soggette a specifiche regolamentazioni comunitarie.

al principio di “prossimità”, che sancisce l’obbligo di smaltimento dei rifiuti il più vicino possibile alla fonte di produzione (con conseguente disfavore nei confronti delle spedizioni dei rifiuti) ed al principio di “autosufficienza”, per il quale ciascuno Stato membro deve essere in grado di risolvere nel suo ambito territoriale i problemi derivanti dalla produzione dei rifiuti.

Inoltre, si conferma sia il principio di “sussidiarietà” nell’elaborazione dei Piani di gestione dei rifiuti (così da garantire la valutazione delle condizioni locali e regionali) sia il già menzionato principio del “chi inquina paga” (ovvero della responsabilità condivisa o della responsabilità estesa del produttore), non trascurandosi l’esigenza di adottare un’adeguata gestione “integrata” dei rifiuti, che si realizza quando le attività di prevenzione, recupero e smaltimento sono coordinate in maniera tale da conseguire un’effettiva e sostanziale diminuzione dei rifiuti da smaltire⁵.

1.1. Evoluzione del livello normativo comunitario

Il quadro normativo di riferimento definito a livello comunitario in

⁵ Nel procedere alla revisione della direttiva quadro sui rifiuti, si è inteso, tra l’altro, incorporare anche la direttiva sui rifiuti pericolosi (n.91/689/CEE), quella sugli oli usati (n.75/439/CEE) nonché le direttive sulle emissioni degli impianti industriali, tra cui:

- la direttiva n.96/61/CE (c.d. IPPC);
- la direttiva n.1999/13/CE, sulle delle emissioni di composti organici volatili di talune attività industriali;
- la direttiva n.2000/76/CE, sull’incenerimento dei rifiuti;
- la direttiva n.2001/80/CE, sui grandi impianti di combustione;
- le direttive n.78/176/CEE, n.82/883/CEE e n.92/112/CEE, sui rifiuti provenienti dall’industria del biossido di titanio.

materia di gestione dei rifiuti ha avuto negli ultimi venti anni una progressiva evoluzione, basata su un sistema definito di regole chiave:

- fissare i criteri di definizione della pericolosità dei rifiuti;
- stabilire un sistema obbligatorio di registrazione dei movimenti di rifiuti;
- determinare le responsabilità delle varie fasi della gestione dei rifiuti;
- definire un sistema autorizzativo per la realizzazione degli impianti e delle fasi di gestione dei rifiuti;
- controllare il flusso trans-frontaliero.

Le strategie di intervento nella gestione dei rifiuti devono fare principale riferimento alle direttive di seguito elencate:

- Direttive quadro sui rifiuti e rifiuti pericolosi:
 - 91/156/CE sui rifiuti;
 - 91/689/CE sui rifiuti pericolosi.
- Direttiva categorie speciali di rifiuti:
 - 94/62/CE sugli imballaggi e rifiuti da imballaggio.
- Direttiva sul controllo integrato:
 - 96/61/CE IPPC sulla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento.

Storicamente, il primo atto legislativo comunitario riguardante la questione rifiuti è stata la Direttiva 75/442/CE, sostanzialmente

modificata dalla successiva 91/156/CE, che recepiva gli orientamenti introdotti dal Quinto Programma d'Azione, varato il 15/12/1992 per il periodo 1993/2000 e che si basava sui seguenti principi:

- integrazione delle politiche ambientali con le regole del mercato;
- promozione dell'innovazione tecnologica e della ricerca;
- promozione dell'utilizzo di strumenti fiscali e finanziari;
- promozione della cooperazione volontaria tra la pubblica amministrazione e le imprese.

Con l'affermazione del concetto di uno sviluppo sostenibile, nel campo della gestione dei rifiuti sono state quindi introdotte alcune novità:

- la promozione della prevenzione e la minimizzazione della produzione dei rifiuti;
- la massimizzazione del riciclo e del recupero e la promozione di sistemi ambientalmente compatibili per il trattamento e lo smaltimento di rifiuti.

La Direttiva 91/156/CE individua alcune strategie di particolare rilevanza:

- la necessità di una terminologia comune e di una definizione dei rifiuti;
- la necessità di dare la priorità alla prevenzione ovvero alla minimizzazione della produzione dei rifiuti ed al recupero di materia ed energia rispetto allo smaltimento;

- l'introduzione di un regime meno rigido e vincolante per le operazioni di recupero rispetto allo smaltimento.

Questa direttiva è stata inoltre “supportata” dalla Decisione 2000/532/CE che ha introdotto il nuovo Catalogo Europeo dei Rifiuti (CER), in sostituzione di quello precedentemente in vigore. Rispetto al precedente, i nuovi codici CER prevedono:

- l'introduzione di codici “specchio” che consentano la caratterizzazione come pericoloso o meno di un dato rifiuto, in funzione delle caratteristiche chimico-fisiche del rifiuto stesso e della concentrazione in esso di sostanze pericolose;

- l'introduzione di nuovi capitoli riferiti a processi produttivi non presenti nel precedente Catalogo.

Anche per ciò che concerne i rifiuti pericolosi a livello normativo c'è stata un'evoluzione: la Direttiva 78/319/CE è stata modificata dalla Direttiva 91/689/CE. Essa detta norme supplementari per migliorare la gestione dei rifiuti pericolosi e li sottopone ad un controllo maggiore.

A questa direttiva ha fatto seguito la Decisione 94/904/CE che ha istituito l'elenco europeo dei rifiuti pericolosi successivamente modificato come specificato precedentemente dalla Decisione 2000/532 e successive modifiche ed integrazioni.

La Direttiva 94/62/CE riguarda gli imballaggi e i rifiuti da imballaggio ed ha lo scopo di armonizzare le misure nazionali in materia di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, sia per prevenirne o ridurne

l'impatto sull'ambiente, assicurando così un elevato livello di tutela dell'ambiente, sia per garantire il funzionamento del mercato interno e prevenire l'insorgere di ostacoli agli scambi nonché distorsioni e restrizioni alla concorrenza nella Comunità. In particolare, con riferimento al recupero e riciclo, la normativa prevede che gli Stati Membri adottino le misure necessarie per realizzare i seguenti obiettivi:

- entro cinque anni dal recepimento della direttiva sarà recuperato almeno il 50% e fino al 65% in peso dei rifiuti di imballaggio;

- nell'ambito dell'obiettivo globale e sulla base della stessa scadenza sarà riciclato almeno il 25% e fino al 45% in peso di tutti i materiali di imballaggio che rientrano nei rifiuti di imballaggio, con un minimo del 15% e fino al 25% in peso per ciascun materiale di imballaggio.

Obiettivi di recupero e riciclo più spinti, da conseguire entro il 2008, sono stati introdotti dalla nuova Direttiva sugli imballaggi e i rifiuti da imballaggio (2004/12/CE) che ha modificato la Direttiva del '94. L'obiettivo minimo di recupero è stato stabilito pari al 60% in peso dei rifiuti di imballaggio, mentre quello globale di riciclo varia tra il 55% e l'80%. Obiettivi separati sono stati inoltre fissati per i diversi materiali: 60% per la carta e il vetro, 50% per i metalli, 22,5% per la plastica e 15% per il legno.

Infine, la Direttiva 96/61/CE IPPC (*Integrated Pollution and*

Prevention Control) ha come oggetto la prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento. Essa prevede un approccio integrato su tutte le componenti ambientali (acqua, aria, suolo, rumore, ecc.) in modo da conseguire una riduzione dell'inquinamento prodotto da determinati impianti ed un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso applicando le migliori tecnologie disponibili o "*Best Available Technologies*" (BAT). La normativa IPPC trova la sua applicazione in diversi comparti industriali, andando ad interessare al loro interno il tema della prevenzione dei rifiuti e della loro corretta gestione. Rientrano inoltre nell'ambito IPPC anche alcune tipologie di attività di recupero e smaltimento rifiuti.

A queste Direttive quadro, si sono accompagnati provvedimenti mirati alla regolamentazione di particolari attività di gestione dei rifiuti, quali:

- Direttiva 2000/76/CE in materia di incenerimento e coincenerimento di rifiuti pericolosi e non pericolosi, che definisce regole molto rigorose per l'esecuzione di queste attività. La Direttiva si propone di delineare un quadro organico ed omogeneo di riferimento per tutte le attività di incenerimento dei rifiuti, indipendentemente dal loro contenuto in sostanze pericolose, al fine di evitare o di limitare, per quanto possibile, gli effetti negativi sull'ambiente derivanti dall'incenerimento e dal coincenerimento dei rifiuti, ed in particolare, l'inquinamento dovuto alle emissioni nell'atmosfera, nel suolo, nelle acque superficiali e sotterranee nonché i rischi per la salute umana.

· Direttiva 1999/31/CE in materia di smaltimento di rifiuti in discarica. La Direttiva definisce i requisiti operativi e tecnici per tale attività di smaltimento, ponendo particolare attenzione alla corretta conduzione sia in fase di gestione operativa sia in fase di gestione postchiusura. Vengono, altresì, individuati limiti specifici allo smaltimento in discarica di rifiuti urbani biodegradabili.

Sono inoltre state emanate Direttive finalizzate alla corretta gestione di specifiche tipologie di rifiuti, quali: oli minerali usati, veicoli fuori uso, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche.

La costante e progressiva tendenza all'aumento della produzione di rifiuti quale indice del progresso economico e dell'aumento dei consumi, rilevata in tutti gli Stati membri, ha spinto la Commissione ed il Consiglio europeo a valutare gli effetti dell'applicazione della legislazione comunitaria e di individuare le esigenze, non solo di carattere normativo, ancora attuali per determinare gli interventi finalizzati a dare concreta attuazione alla gerarchia comunitaria in materia di gestione dei rifiuti. Da questa impostazione è scaturita la Decisione 2002/1600 che istituisce il VI Programma d'Azione per l'ambiente e la Comunicazione della Commissione "Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti". La Decisione 2002/1600/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, stabilisce i principali obiettivi che l'Unione europea si propone di perseguire per un periodo di dieci anni a decorrere dal 22 luglio 2002. Tali obiettivi

corrispondono alle principali priorità ambientali che la Comunità deve e dovrà affrontare nei settori dei cambiamenti climatici, della natura e biodiversità, dell'ambiente e salute e qualità della vita e, infine, delle risorse naturali e dei rifiuti.

I principi su cui si fonda il programma sono i seguenti:

- principio del “chi inquina paga”;
- principio di precauzione;
- principio dell’azione preventiva;
- principio di riduzione dell'inquinamento alla fonte.

In linea con quanto enunciato nella Strategia comunitaria, il Programma punta a modelli di produzione e consumo più sostenibili, che garantiscano una maggiore efficienza nella gestione delle risorse e dei rifiuti. La finalità è il disallineamento tra crescita economica e impiego delle risorse/produzione dei rifiuti, in modo che il consumo di risorse, rinnovabili e non, non superi la capacità di carico dell'ambiente. Nella Comunicazione 301 della Commissione (2003) si riprendono queste tematiche, delineando il contesto della futura strategia attraverso l'esame degli strumenti con cui realizzare gli obiettivi di prevenzione e riciclo necessari ad imprimere, in linea con la gerarchia comunitaria, un ulteriore sviluppo al settore.

Le principali componenti della strategia sono le seguenti:

- strumenti per promuovere la prevenzione dei rifiuti;
- strumenti per promuovere il riciclo dei rifiuti;

- misure per colmare il divario tra le norme sul riciclo dei rifiuti;
- misure di accompagnamento per promuovere la prevenzione e il riciclo dei rifiuti.

Una politica organica di gestione dei rifiuti deve, secondo il legislatore comunitario, prevedere pertanto misure per la prevenzione della produzione dei rifiuti e il reinserimento dei rifiuti nel ciclo economico “chiudendo il cerchio dei materiali”. Per raggiungere questo obiettivo bisognerebbe adottare a livello comunitario alcune misure volte a colmare le disparità esistenti tra le diverse pratiche di riciclo. Le attuali direttive prevedono che tutti gli Stati membri debbano conseguire identici obiettivi di riciclo. Tale approccio presuppone un quadro giuridico più orientato al mercato e norme ambientali applicabili agli impianti di riciclo armonizzate a livello comunitario.

Si ricorda infine che la Direttiva 2006/12/CE in materia di rifiuti in vigore dal 17 maggio 2006, introdotta al fine di semplificare il panorama normativo comunitario in materia di rifiuti, va ad abrogare la precedente Direttiva 75/442/CEE, più volte modificata. Gli obiettivi della direttiva sono, in primo luogo, la prevenzione o la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti; in secondo luogo il recupero dei rifiuti mediante riciclo, reimpiego, riutilizzo od ogni altra azione intesa a ottenere materie prime secondarie, oppure l'uso di rifiuti come fonte di energia. È previsto, a carico degli Stati membri, l'obbligo di creare

una rete integrata di impianti di smaltimento, che tenga conto delle tecnologie migliori a disposizione, in modo tale da consentire alla Comunità nel suo insieme di pervenire all'autosufficienza in materia di smaltimento dei rifiuti e ai singoli Stati di mirare al conseguimento di tale obiettivo. Inoltre ciascuno Stato membro è tenuto ad elaborare quanto prima uno o più piani di gestione dei rifiuti che devono contemplare, tra le altre cose, il tipo, la quantità e l'origine dei rifiuti da smaltire, i luoghi e gli impianti adatti allo smaltimento, i requisiti tecnici generali e tutte le disposizioni speciali per rifiuti di particolare tipo. Gli Stati membri devono fare in modo che ogni detentore di rifiuti li consegni ad un raccoglitore privato o pubblico, o ad un'impresa che effettua le operazioni di smaltimento e recupero, oppure provveda egli stesso al recupero o allo smaltimento. Tutti gli stabilimenti e le imprese che effettuano le operazioni di smaltimento e di recupero devono ottenere il rilascio di una specifica autorizzazione da parte dell'autorità competente, mentre gli stabilimenti o le imprese che provvedono alla raccolta o al trasporto dei rifiuti a titolo professionale o che provvedono allo smaltimento o al recupero dei rifiuti per conto terzi (commercianti o intermediari) devono essere iscritti presso le competenti autorità, qualora non siano soggetti ad autorizzazione. Infine, è previsto che gli Stati membri comunichino alla Commissione informazioni sull'applicazione della direttiva stessa tramite una relazione settoriale concernente anche le altre direttive comunitarie e trasmettano il testo

delle principali disposizioni di diritto interno emanate nel settore dei rifiuti.

2. Disamina della normativa nazionale

La legislazione nazionale in materia di rifiuti si inquadra nel più ampio contesto della salvaguardia dell'ambiente, che trova il suo fondamento costituzionale nei principi di tutela del paesaggio (art. 9 Cost.) e della salute (art. 32 Cost.), cui corrispondono i diritti fondamentali dei cittadini e l'interesse primario della comunità nazionale. Collocandosi nell'ambito della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» è materia di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La prima normativa che affronta a livello generale le tematiche legate allo smaltimento dei rifiuti risale al D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, con il quale, nel dare (una sia pur tardiva) attuazione alla citata direttiva quadro n.75/442/CEE, si offre una compiuta regolamentazione del ciclo dei rifiuti sia pur limitatamente alla fase dello “smaltimento” (in ordine al quale si distingue tra: raccolta, spazzamento, cernita, trasporto, trattamento, ammasso, deposito e discarica).

Ma è con il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto “Ronchi”) che si introducono radicali innovazioni a tutela dell'ambiente, tanto che, nella gerarchia dei comportamenti da adottare, lo “smaltimento” dei rifiuti finisce con l'occupare l'ultimo posto fra le tre

priorità del nuovo assetto gestionale, preceduto, rispettivamente, dalla “prevenzione”, che riveste carattere di priorità assoluta, e dal “recupero”, che occupa la posizione intermedia⁶.

Nel dare attuazione alle direttive comunitarie n.91/156/CEE sui rifiuti, n.91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e n.94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, il decreto “Ronchi” ha costituito la normativa quadro sulla gestione dei rifiuti fino all’entrata in vigore del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. "codice ambientale"), contenente norme di attuazione della delega contenuta nella legge 15 dicembre 2004, n.308, finalizzata al riordino, coordinamento ed integrazione della legislazione in materia ambientale.

Detto decreto legislativo, abrogando la maggior parte dei previgenti provvedimenti del settore, ha inteso riscrivere le regole riguardanti aspetti di fondamentale rilievo quali: la valutazione di impatto ambientale, la difesa del suolo e la tutela delle acque, la gestione dei rifiuti, la riduzione dell’inquinamento atmosferico ed il risarcimento dei danni ambientali⁷.

⁶ Obiettivo fondamentale del decreto “Ronchi” è la realizzazione, a decorrere dal 1° Gennaio 2001, dello smaltimento in discarica dei soli rifiuti inerti e dei residui delle operazioni di recupero e riciclaggio.

⁷ Tra le numerose leggi che hanno apportato modifiche alla parte quarta del d.lgs. n. 152/06, recante “Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati”, si ricordano: - il d.lgs. 8 novembre 2006, n. 284, che ha previsto la ricostituzione dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti (in un primo tempo abrogato in favore dell’operatività dell’Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti) e l’adeguamento a 12 mesi del termine entro il quale CONAI avrebbe dovuto rivedere ed adeguare il proprio statuto (tale termine è stato ulteriormente prorogato, dapprima, a 24 mesi, per effetto dell’art. 5 del D.L. 28 dicembre 2006 n. 300 - cd. "decreto milleproroghe" - come modificato in sede di conversione in L. n. 17/2007, per poi essere fissato al 30 giugno 2008, in virtù dell’art. 2, comma 30 quinquies, del d.lgs. n.

Particolari adempimenti sono stati preordinati al potenziamento della raccolta differenziata (da realizzare secondo logiche di integrazione rispetto all'intero ciclo dei rifiuti), il cui ruolo risulta prioritario nel sistema di gestione integrato dei rifiuti, in quanto consente sia di ridurre il flusso dei rifiuti da avviare allo smaltimento che di condizionare positivamente l'intero sistema di gestione, garantendo:

-la valorizzazione delle componenti merceologiche dei rifiuti sin dalla fase della raccolta;

-la riduzione della pericolosità dei rifiuti da avviare allo smaltimento indifferenziato, individuando tecnologie più adatte di gestione e minimizzando l'impatto ambientale dei processi di trattamento e smaltimento;

-il recupero di materiali e di energia nella fase del trattamento finale;
la promozione di comportamenti più corretti da parte dei cittadini, con

4 del 16 gennaio 2008);

- il d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, recante "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152"; - il D.L. n. 90/2008, convertito con modificazioni in Legge 14 luglio 2008, n. 123, recante "Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile";

- il D.L. n. 171/2008, convertito con modificazioni in Legge 30 dicembre 2008, n. 205, recante "Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare";

- il D.L. n. 172/2008, convertito con modificazioni in Legge 30 dicembre 2008, n.210, recante "Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale";

- il D.L. n. 185/2008, convertito con modificazioni in Legge 28 gennaio 2009, n. 2, recante "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale"; - il d.lgs. 20 novembre 2008, n. 188, di attuazione della direttiva n.2006/66/CE concernente pile, accumulatori e relativi rifiuti (che a sua volta aveva abrogato la direttiva n.91/157/CEE);

- il D.L. n. 208/2008, convertito con modificazioni in Legge 27 febbraio 2009, n. 13 recante "Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente".

conseguenti significativi cambiamenti nelle abitudini di consumo, a beneficio di politiche di prevenzione e di riduzione.

Per assicurare una gestione unitaria dei rifiuti urbani vengono introdotti i cosiddetti “Ambiti territoriali ottimali” (ATO), aree, di norma coincidenti con le Province, per le quali si stabilisce un livello minimo di raccolta differenziata da realizzare secondo la seguente scansione temporale: il 15% entro il 1999; il 25% entro il 2001 e il 35% entro il 2003. Il mancato raggiungimento delle percentuali minime previste comporta l'applicazione della soprattassa (addizionale del 20%) prevista dall'art. 3, comma 29, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 per il deposito in discarica dei rifiuti. L'art. 205 del D.Lgs. n. 152/2006 ha, poi, prorogato al 31 dicembre 2006 la scadenza temporale per il conseguimento dell'obiettivo del 35% di raccolta differenziata, introducendo, però, due nuovi obiettivi: il 45% da conseguirsi entro la fine del 2008 ed il 65% entro la fine del 2012⁸.

Tra i vari metodi di smaltimento dei rifiuti, uno dei più diffusi è

⁸ La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) ha inoltre previsto all'art 1, comma 1108, specifici obiettivi percentuali minimi di raccolta differenziata (il 40% entro il 2007, il 50% entro il 2009 ed il 60% entro il 2011) il cui mancato raggiungimento determina la nomina di un commissario ad acta da parte della Regione.

Con numerose altre disposizioni l'art. 1 della legge finanziaria 2007 ha variamente regolamentato la specifica materia dei rifiuti; tra queste si ricordano: - i commi 106-108, che pongono l'obbligo, in capo ai soggetti gestori del servizio di smaltimento dei rifiuti urbani, di comunicare annualmente all'Agenzia delle entrate i dati relativi agli immobili insistenti sul territorio comunale per i quali il servizio è stato istituito; - il comma 183, che prevede l'estensione alla tariffa per la gestione dei rifiuti urbani dei criteri indicati dal d.lgs. n. 507/1993 (art. 70, comma 3, secondo e terzo periodo) in materia di tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani; - il comma 184, che, in attesa della completa attuazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n.152/2006, dispone proroghe in tema di regime di prelievo, di assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani e di discariche disciplinate dal d.lgs. n. 36/2003.

costituito dall'incenerimento, anche se questa modalità rappresenta l'ultima delle opzioni utili per risolvere il problema dei rifiuti. Infatti, dal processo di incenerimento derivano:

-ceneri e polveri (che rappresentano circa un terzo dei rifiuti trattati);
fumi (contenenti ceneri volatili e gas prodotti dal processo di combustione); acque reflue inquinanti (provenienti dalla depurazione degli effluenti gassosi);

-fanghi (prodotti dalla depurazione delle acque di processo); carboni attivi (provenienti dai filtri dei fumi); inerti (nel caso di inceneritori a "letto fluido"). L'inceneritore, pertanto, non evita del tutto la discarica, anzi, richiede il ricorso a discariche speciali. Anche per detti motivi il decreto Ronchi ha previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 1999, la realizzazione e la gestione di nuovi impianti di incenerimento potessero essere autorizzate solo se il relativo processo di combustione, da contenere entro particolari livelli di emissioni inquinanti, venisse accompagnato da una quota minima di recupero energetico, di trasformazione cioè del potere calorifico dei rifiuti in energia utile (c.d. termovalorizzazione)⁹.

2.2. *Analisi del quadro normativo nazionale*

2.2.1. *Il decreto legislativo 22/97 c.d. Ronchi*

⁹ La normativa quadro per il trattamento termico di qualsiasi forma di rifiuto e per le condizioni di esercizio degli impianti di termovalorizzazione è stata dettata dalla direttiva n.2000/76/CE, recepita tardivamente dallo Stato italiano con il d.lgs. 11 maggio 2005, n. 133, soltanto dopo la condanna inflitta dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee.

Il D.Lgs. 22/97, noto anche come Decreto Ronchi, ha profondamente innovato la normativa in materia di gestione dei rifiuti.

I contenuti principali di questo provvedimento sono nel seguito sinteticamente illustrati.

Titolo Primo: gestione dei rifiuti – Capo Primo: principi generali

Il Decreto disciplina la gestione dei rifiuti, dei rifiuti pericolosi, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggi (art. 1). La gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse e deve essere effettuata assicurando un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci (art. 2). In via prioritaria, deve essere ricercata la prevenzione e la riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti (art. 3). Deve inoltre essere favorito il recupero dei rifiuti, privilegiando il recupero di materia prima al recupero energetico (art. 4). Lo smaltimento dei rifiuti deve essere effettuato in condizioni di sicurezza e costituisce la fase residuale della gestione dei rifiuti (art. 5).

Dal 1° gennaio 1999 la realizzazione e la gestione di nuovi impianti di incenerimento possono essere autorizzate solo se è garantito un recupero energetico con quota minima stabilita da specifiche norme tecniche. Non più tardi del 16 luglio 2001, lo smaltimento in discarica dovrà essere limitato ai soli rifiuti inerti e ai rifiuti individuati da specifiche norme tecniche (termine successivamente prorogato fino all'emanazione del D.Lgs. 36/03).

Il Decreto fornisce alcune definizioni relative al termine rifiuto e alle diverse fasi della sua gestione (art. 6). I rifiuti sono classificati nelle seguenti categorie: urbani/speciali e pericolosi/non pericolosi (art. 7). Gli oneri relativi alla gestione dei rifiuti sono a carico del produttore e del detentore, esclusi i rifiuti conferiti al servizio pubblico di raccolta (art. 10). Sono ridefiniti il Modello Unico di Dichiarazione ambientale (art. 11), i registri di carico e scarico (art. 12) e i formulari di identificazione del rifiuto (art. 15). Si prevede la possibilità per Presidente della Regione, Presidente della Provincia, Sindaco di emanare ordinanze contingibili e urgenti per il temporaneo ricorso a forme di gestione dei rifiuti anche in deroga alle disposizioni vigenti (art. 13). Importanti prescrizioni sono inoltre fornite dal Decreto in materia di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati (art. 17), ove si prevede che l'onere per interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale ricadono su chi ha cagionato la contaminazione. Il soggetto che ha provocato la contaminazione deve darne comunicazione a Regione, Provincia e Comune, predisponendo quindi un progetto di bonifica, redatto secondo i criteri stabiliti con apposite norme tecniche e soggetto ad approvazione da parte del Comune.

Titolo Primo: gestione dei rifiuti – Capo Secondo: competenze

Allo Stato competono (art. 18) le funzioni di indirizzo e

coordinamento, la definizione dei criteri generali e delle norme tecniche. Alle Regioni spetta (art. 19) l'elaborazione e adozione dei piani regionali di gestione dei rifiuti e dei piani di bonifica, l'autorizzazione degli impianti di trattamento e smaltimento, la definizione di linee guida e criteri per la predisposizione e l'approvazione dei progetti di bonifica, la definizione dei criteri per l'individuazione delle aree idonee o non idonee alla localizzazione degli impianti. Alle Province spettano (art. 20), tra l'altro, le funzioni amministrative concernenti la programmazione e l'organizzazione a livello provinciale della gestione dei rifiuti, il controllo degli interventi di bonifica e delle attività di gestione dei rifiuti, l'individuazione delle zone idonee e non idonee per la localizzazione degli impianti. Ai Comuni spetta (art. 21) l'effettuazione della gestione dei rifiuti urbani e assimilati, la disciplina di tale gestione tramite appositi regolamenti, l'approvazione dei progetti di bonifica.

Titolo Primo: gestione dei rifiuti – Capo Terzo: Piano di Gestione dei Rifiuti

Le Regioni predispongono i Piani regionali di gestione dei rifiuti (art. 22). Questi costituiscono il riferimento pianificatorio per l'attuazione di sistemi di gestione di rifiuti conformi agli obiettivi del Decreto. I Piani Regionali definiscono, tra l'altro, la tipologia e il complesso delle attività e dei fabbisogni impiantistici e i

criteri per l'individuazione da parte delle Province delle aree idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti. Il Piano Regionale comprende anche i piani di bonifica delle aree inquinate, per l'individuazione dei siti da bonificare e la definizione delle priorità di intervento.

Salvo diversa disposizione regionale, gli Ambiti Territoriali Ottimali per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati coincidono con le Province (art. 23). All'interno degli ATO, le Province assicurano la gestione unitaria dei rifiuti urbani, attraverso la predisposizione di appositi piani di gestione. All'interno di ogni ATO, devono essere conseguiti (art. 24) obiettivi minimi di raccolta differenziata, pari al 15% entro il 1999, 25% entro il 2001, 35% entro il 2003.

Ai fini dell'attuazione dei principi e degli obiettivi stabiliti, il Ministero dell'Ambiente si fa promotore (art. 25) di appositi accordi e contratti di programma con enti pubblici, imprese, associazioni di categoria. Al fine di monitorare e verificare l'attuazione del Decreto, è istituito l'ONR (Osservatorio Nazionale sui Rifiuti) (art. 26).

Titolo Primo: gestione dei rifiuti - Capo Quarto: autorizzazioni e iscrizioni

L'approvazione del progetto e l'autorizzazione alla realizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti è

competenza della Regione (art. 27), fatta salva l'eventuale necessità di acquisire la pronuncia di compatibilità ambientale, nei casi in cui l'impianto debba essere sottoposto alla procedura di valutazione di impatto ambientale statale. Anche l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero è competenza della Regione (art. 28). L'autorizzazione è concessa per un periodo di 5 anni ed è rinnovabile. Per impianti di ricerca e di sperimentazione, i termini per l'autorizzazione sono dimezzati (art. 29). L'art. 30 individua le imprese sottoposte a iscrizione all'Albo nazionale delle imprese che effettuano la gestione dei rifiuti, definisce la struttura dell'Albo e riporta altre prescrizioni in merito.

Titolo Primo: gestione dei rifiuti - Capo Quinto: procedure semplificate

L'art. 31 determina le attività e le caratteristiche dei rifiuti per l'ammissione alle procedure semplificate, facendo riferimento a specifiche norme tecniche da emanarsi (si veda DM 5 febbraio 1998). Nel rispetto delle norme tecniche e prescrizioni indicate, le attività di autosmaltimento di rifiuti non pericolosi (art. 32) e le attività di recupero dei rifiuti (art. 33) non necessitano di autorizzazione, ma possono essere intraprese previa comunicazione di inizio attività alla Provincia competente. La Provincia iscrive in apposito registro le imprese che effettuano la comunicazione di inizio attività e verifica il rispetto delle norme

tecniche e condizioni previste.

Titolo Secondo: gestione degli imballaggi

Il Decreto disciplina al Titolo II la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio (art. 34), per prevenirne e ridurre l'impatto sull'ambiente, assicurandone un elevato livello di tutela, e per garantire il funzionamento del mercato e prevenire l'insorgere di ostacoli agli scambi, nonché di distorsioni e restrizioni alla concorrenza. L'art. 35 riporta le definizioni di interesse in merito a quanto disposto dal Decreto; si sottolinea in particolare la distinzione tra imballaggi primari, secondari e terziari. L'attività di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio (art. 36) deve basarsi sulla prevenzione alla fonte, sull'incentivazione del riciclo e del recupero e sulla riduzione del flusso di rifiuti destinati a smaltimento finale. A tal fine, si sancisce il principio della responsabilizzazione degli operatori economici ("chi inquina paga") e della cooperazione tra gli stessi ("responsabilità condivisa"). A carico di produttori e utilizzatori di imballaggi è quindi posto il conseguimento degli obiettivi di riciclo e recupero fissati nell'allegato E al Decreto (art. 37). Per il conseguimento di questi obiettivi, produttori e utilizzatori sono obbligati (art. 38) a partecipare al Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI); in caso di non adesione, essi devono comunque farsi carico del ritiro dei loro imballaggi usati immessi sul mercato, predisponendo un

sistema organizzativo per la loro gestione. Sono a carico di produttori e utilizzatori i costi per il ritiro degli imballaggi usati, il riutilizzo, il riciclo, il recupero e lo smaltimento degli stessi.

La Pubblica Amministrazione (art. 39) ha l'obbligo di organizzare sistemi adeguati di raccolta differenziata per consentire al consumatore il conferimento al servizio pubblico di rifiuti di imballaggio selezionati dai rifiuti domestici. I produttori che non provvedono autonomamente alla raccolta, riutilizzo, riciclo e recupero dei rifiuti di imballaggio o che non mettono in atto un sistema cauzionale devono (art. 40) costituire un Consorzio per ciascuna tipologia di materiale di imballaggi. Ogni Consorzio predispone e trasmette a CONAI e ONR (Osservatorio Nazionale sui Rifiuti) un proprio Programma specifico di prevenzione. L'art. 41 definisce la struttura e le funzioni del CONAI. Si indica la possibilità per CONAI di stipulare un accordo di programma quadro su base nazionale con ANCI, che preveda in particolare il contributo da versare ai Comuni a copertura dei costi della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio. Sulla base dei Programmi specifici di prevenzione predisposti dai Consorzi, CONAI elabora (art. 42) un Programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio. In tale programma sono definite le misure per la prevenzione dei rifiuti di imballaggio, per l'accrescimento della quota di rifiuti di

imballaggi riciclabili rispetto ai non riciclabili, per il miglioramento delle caratteristiche di durata degli imballaggi, per la realizzazione degli obiettivi di recupero e riciclo; sono inoltre definiti gli obiettivi quinquennali e intermedi di recupero per materiale. L'art. 43 sancisce quindi il divieto di smaltimento in discarica di imballaggi e contenitori recuperati, il divieto di immissione nel normale circuito di raccolta dei rifiuti urbani di imballaggi terziari (il conferimento è ammesso per gli imballaggi secondari solo come raccolta differenziata), altre prescrizioni in merito alle caratteristiche qualitative degli imballaggi commercializzati.

Titolo Terzo: gestione di particolari categorie di rifiuti

Gli artt. dal 44 al 48 riportano prescrizioni specifiche in merito a particolari categorie di rifiuti. In particolare, l'art. 44 è dedicato ai beni durevoli (quali frigoriferi, televisori, computer, lavatrici e lavastoviglie, condizionatori). Si stabilisce l'obbligo, a fine vita, di consegna a un rivenditore o di conferimento alle imprese che gestiscono la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani o a appositi centri di raccolta. Il ritiro, il recupero e lo smaltimento dei beni durevoli è posto in capo a produttori e importatori, che provvedono sulla base di appositi accordi di programma. Decorsi tre anni dall'entrata in vigore del Decreto, qualora si manifestino particolari necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente,

può essere introdotto, su proposta del Ministero dell'Ambiente, un sistema di cauzione obbligatoria.

L'art. 45 è relativo ai rifiuti sanitari e fa essenzialmente riferimento alla successiva emanazione di apposite norme tecniche. Per i veicoli a motore e rimorchi da dismettere (art. 46) si prescrive l'obbligo di consegna da parte del proprietario a centri regolarmente autorizzati, direttamente o tramite concessionari o succursali delle case costruttrici. Si riportano inoltre indicazioni relative alla procedura di cancellazione dal Pubblico Registro Automobilistico. Gli art. 47 e 48 istituiscono rispettivamente il CONOE (Consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti) e il POLIECO (Consorzio per il riciclo di rifiuti di beni a base di polietilene, indicandone funzioni e struttura).

Titolo Quarto: tariffa per la gestione dei rifiuti urbani

La tassa per lo smaltimento dei rifiuti (TARSU) è soppressa e sostituita dalla tariffa per la gestione dei rifiuti urbani (art. 49). Si riportano indicazioni specifiche in merito all'applicazione e alla struttura della tariffa, facendo riferimento a un successivo provvedimento di definizione del metodo normalizzato per la determinazione della tariffa di riferimento.

Titolo Quinto: sistema sanzionatorio e disposizioni transitorie finali -

Capo I: sanzioni

Si definisce il sistema sanzionatorio relativo a: abbandono di rifiuti (art. 50), attività di gestione di rifiuti non autorizzata (art. 51), bonifica dei siti (art. 51 bis), violazione degli obblighi di comunicazione e di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari (art. 52), traffico illecito di rifiuti (art. 53), imballaggi (art. 54). Si indicano inoltre le competenze e la giurisdizione in materia (art. 55) e il destino dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie (art. 55 bis).

Titolo Quinto: sistema sanzionatorio e disposizioni transitorie finali -

Capo II: disposizioni transitorie e finali

L'art. 56 riporta i riferimenti delle precedenti norme abrogate dal Decreto Ronchi. L'art. 57 riporta le disposizioni transitorie, fino alla piena attuazione di quanto previsto dal Decreto. In particolare le norme regolamentari e tecniche che disciplinano la gestione dei rifiuti restano in vigore fino all'adozione delle specifiche norme tecniche previste dal Decreto; le autorizzazioni rilasciate ai sensi della precedente normativa restano valide fino alla loro scadenza.

Infine, l'art. 58 contiene ulteriori disposizioni finali.

Allegati

Il D.Lgs. 22/97 riporta poi alcuni allegati, tra i quali si segnalano in particolare:

- l'allegato A, che definisce le categorie di prodotti e sostanze che possono costituire rifiuti e riporta il Catalogo Europeo dei

Rifiuti (l'allegato è poi stato sostituito con l'entrata in vigore nel 2002 dei nuovi CER);

- gli allegati B e C, che individuano rispettivamente le diverse operazioni di smaltimento e di recupero che possono essere effettuate sui rifiuti;

- l'allegato D, che riporta l'elenco dei rifiuti classificati come Rifiuti Pericolosi (l'allegato è poi stato sostituito con l'entrata in vigore nel 2002 dei nuovi CER);

- l'allegato E, che definisce gli obiettivi di recupero e di riciclo dei rifiuti da imballaggio da conseguirsi entro cinque anni.

2.2.2. Il decreto legislativo 152/2006

Il D.Lgs. 152 "Norme in materia ambientale" del 3 aprile 2006, in attuazione della Legge Delega n°308/2004 si propone la completa riscrittura delle norme in materia ambientale. Come noto tale Decreto ha avuto alterne vicende ed infine è stato definito dal Governo, attraverso un D.Lgs. recante "Disposizioni integrative e correttive del D.Lgs. 3 aprile 2006, n.152", un programma di riformulazione del "codice ambientale". Tale programma fissa al 30 novembre 2006 la data per la rivisitazione della disciplina di acque e rifiuti e la data del gennaio 2007 per la completa riformulazione del Decreto.

Il D.Lgs. 36/2003 definisce le norme tecniche per la realizzazione e la gestione delle discariche, in relazione anche al periodo di post-chiusura.

Dal punto di vista economico finanziario, la normativa impone di determinare e di applicare una tariffa di conferimento dei rifiuti che tenga conto di tutte le voci dei costi di costruzione e di gestione degli impianti. Tutti gli elementi citati portano quindi a medio e lungo termine a una doverosa rivalutazione del modo di concepire la discarica controllata, che passerà dall'essere uno stoccaggio definitivo di rifiuti non trattati a impianto tecnologicamente avanzato e sicuro per l'ambiente, inserito in un ciclo di trattamento integrato finalizzato al recupero di materiali, energia e territorio.

Successivamente al Decreto Ronchi, in attuazione dello stesso o per il recepimento di Direttive comunitarie, sono stati emanati Decreti Ministeriali e Legislativi che hanno normato particolari aspetti della gestione dei rifiuti, quali i decreti legislativi di ridefinizione del quadro normativo in materia di discariche e di incenerimento dei rifiuti.

3. Ricognizione ricostruttiva della legislazione di interesse regionale

La prima normativa regionale che ha disciplinato, nel rispetto dei livelli uniformi di tutela apprestati dallo Stato, le procedure per lo smaltimento dei rifiuti urbani in Campania risale alla legge regionale 10 febbraio 1993, n.10, recante *“Norme e procedure per lo smaltimento dei rifiuti in*

Campania”¹⁰.

Con la previsione di un apposito Piano di smaltimento dei rifiuti, la legge intendeva raggiungere i seguenti obiettivi fondamentali:

-il pareggio tra la quantità di rifiuti prodotti e quella, a qualsiasi titolo, trattata e smaltita in ambito regionale;

-la riduzione progressiva della quantità dei rifiuti prodotti; la riduzione del numero e della capacità delle discariche (mediante tecniche di compattazione e, principalmente, attraverso la raccolta differenziata);

-il contenimento della tassa sui rifiuti (compatibilmente con la elevata qualità dei servizi). A tal fine, vennero individuati 18 Bacini di utenza all'interno dei quali assicurare lo smaltimento dei rifiuti prodotti. I soggetti attuatori del Piano varato dal Consiglio regionale erano i Comuni, i loro Consorzi e le Comunità Montane, ai quali venne affidato il compito di costituire, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, i Consorzi di Bacino che avrebbero dovuto provvedere alla costruzione e gestione associata degli impianti di smaltimento.

Tale quadro programmatico e istituzionale, di fatto, rimase in vigore nonostante il decreto Ronchi avesse impostato il sistema di gestione unitaria dei rifiuti urbani sulla ripartizione territoriale in Ambiti territoriali ottimali (ATO) coincidenti con le circoscrizioni provinciali.

¹⁰ Per un approfondimento del problema v. “*Sintesi riassuntiva della legislazione regionale in materia di rifiuti – Regione Campania*” di L.Schettino in “*La disciplina giuridica dei rifiuti in Italia*” a cura di V.Cerulli Irelli e G.Clemente di San Luca – vol II Ricognizione ragionata della legislazione regionale–Editoriale scientifica 2011, pag.83.

Ed invero, l'inadeguatezza del sistema di gestione dei rifiuti prefigurato dalla Regione Campania rispetto ai principi ed agli obiettivi fissati dal legislatore comunitario e nazionale produsse rapidamente una situazione di paralisi tale da dover essere affrontata con misure di carattere straordinario fin dal febbraio 1994.

Il perdurare di situazioni di estrema gravità nella gestione del ciclo dei rifiuti indusse, poi, il Presidente del Consiglio dei Ministri a prorogare più volte, con cadenza annuale, lo stato di emergenza nel territorio della Regione Campania e a confermare gli incarichi ed i poteri del Commissario straordinario¹¹.

In considerazione del protrarsi dello stato di emergenza, nel corso dell'anno 2005, con il decreto-legge 17 febbraio 2005, n. 14, convertito in legge 15 aprile 2005, n. 53 (recante "Misure urgenti per fronteggiare

¹¹ L'istituto del Commissariamento in materia di rifiuti rappresenta un modello di intervento amministrativo straordinario che, non trovando una fonte normativa specifica, viene ricondotto nell'ambito degli interventi urgenti in materia di protezione civile. L'art. 2 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del Servizio nazionale di protezione civile, autorizza, infatti, una deroga alle ordinarie competenze in casi di "calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari". In tali evenienze, è prevista: a) l'assunzione della gestione dell'emergenza da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, con la possibilità di avvalersi di un Commissario delegato per l'attuazione degli interventi; b) la potestà "di emanare ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente", fatti salvi i principi generali dell'ordinamento giuridico. La legittimità dell'esercizio di questi poteri – da concordare con le Regioni interessate in base a quanto disposto dall'art. 107 del D.Lgs. n. 112/1998 nonché dall'art. 5, comma 4 bis, del D.L. n. 343/2001 – è stata confermata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 127 del 1995, con la quale si è ritenuto che la legge n. 225/1995 fosse applicabile anche all'emergenza ambientale in considerazione della locuzione «altri eventi» che, per intensità ed estensione, debbano essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari. Sulla scorta di questa interpretazione, il Commissariamento costituisce, dunque, un intervento sussidiario il cui scopo non è la sostituzione tout court e sine die dell'ente da supportare, bensì quello di affrontare una situazione di emergenza che, per il suo carattere di straordinarietà, supera l'ambito localistico ma che necessita, pur sempre, di un tempestivo ripristino delle condizioni di normalità.

l'emergenza nel settore dei rifiuti nella Regione Campania") si è dato maggiore impulso alle procedure di riscossione delle tariffe arretrate, da esigere nei confronti di numerosi Comuni, Consorzi ed altri affidatari dei servizi di smaltimento rimasti morosi, relativamente al conferimento dei rifiuti negli impianti di produzione di combustibili derivati da rifiuti (cd. CDR). Inoltre, con riferimento agli impianti di smaltimento esistenti, si è disposto che il Commissario delegato autorizzasse le necessarie iniziative di adeguamento tecnico-funzionale degli impianti medesimi da parte dei soggetti affidatari e, nel caso di inadempienza di questi ultimi, provvedesse in via sostitutiva. Così facendo, il D.L. n.14/2005 finiva, però, col dilatare l'ambito dei già ampi poteri commissariali anche all'esercizio di poteri sostitutivi (non solo nei confronti di enti pubblici, ma anche) nei riguardi di soggetti privati inadempienti agli obblighi contrattuali.

Cionondimeno, con decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, convertito in legge 27 gennaio 2006, n. 21, fu assegnato al medesimo Commissario delegato, nell'ambito di ulteriori "misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore rifiuti della Regione Campania", il compito di provvedere, in ottemperanza alla risoluzione ex lege dei contratti stipulati dal Commissario con le affidatarie del servizio di smaltimento in regime di esclusiva, all'individuazione di nuovi affidatari, oltre che alla definizione degli adeguamenti del Piano regionale di smaltimento dei rifiuti adottato nel 1997, al fine di

incrementare i livelli di raccolta differenziata ed individuare soluzioni compatibili con le esigenze ambientali per i rifiuti accumulati nei siti di stoccaggio¹².

Un parziale adeguamento dei criteri e delle modalità di scelta dei nuovi soggetti affidatari del servizio di smaltimento dei rifiuti è stato introdotto dal decreto-legge 9 ottobre 2006, n. 263, convertito, con modificazioni, in legge 6 dicembre 2006, n. 290, che ha definito ulteriori misure per potenziare la raccolta differenziata (commissariamento delle Amministrazioni inadempienti, ulteriori incentivi tariffari e penalizzazioni, accordo di programma con il Consorzio nazionale imballaggi).

Nella prospettiva del superamento dell'emergenza attraverso un nuovo assetto istituzionale del territorio, la legge regionale 28 marzo 2007, n. 4, contenente "Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati", ha abrogato la L.R. n. 10/1993 e ridisegnato le competenze di ciascun ente territoriale.

L'articolazione della gestione integrata dei rifiuti è stata imperniata, in linea con il decreto legislativo n. 152/2006, sugli Ambiti territoriali ottimali, coincidenti, in sede di prima applicazione, con le circoscrizioni provinciali (salva la facoltà per la Provincia di Napoli di istituirne due).

Per ciascun ATO si è disposta la costituzione, ai sensi dell'art. 31 del

¹² In particolare, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi della raccolta differenziata previsti dalla normativa ed il superamento del contesto emergenziale, si attribuisce ai Consorzi di Bacino il compito di avviare la raccolta differenziata entro 30 giorni dall'affidamento del servizio, pena il loro commissariamento.

decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di un consorzio obbligatorio (denominato Autorità d'ambito) tra i Comuni e la Provincia appartenenti al relativo ambito territoriale.

Tuttavia, con norma transitoria, è stato prorogato il regime di attività dei preesistenti Consorzi di Bacino fino alla data di aggiudicazione del servizio di gestione integrato dei rifiuti da parte delle rispettive Autorità d'ambito.

La legge ha individuato, altresì, le procedure per l'adozione dei piani regionali di gestione dei rifiuti e delle bonifiche aventi valenza triennale, riservando alle Province significative funzioni relativamente alla gestione ordinaria del settore (in particolare, l'esercizio di poteri di controllo, di individuazione delle aree idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti e di sostituzione degli organi comunali inadempienti).

Anche in tale circostanza, al fine di razionalizzare l'assetto della Pubblica Amministrazione e di conseguire significativi risparmi di spesa, l'art. 2, comma 38, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria per il 2008) ha fatto carico alle Regioni di sopprimere, entro il 1° luglio 2008, le Autorità d'Ambito e di attribuirne le relative funzioni alle Province, le quali, a loro volta, si videro riconoscere, ai sensi dell'art. 2, comma 27, del successivo decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, contenente modifiche all'art. 197 del D.Lgs. n. 152/2006, "in linea generale le funzioni amministrative concernenti la

programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale”.

Per tali motivi, a distanza di circa un anno dall'entrata in vigore della legge regionale n.4/2007, la legge regionale 14 aprile 2008, n. 4, ha incentrato tutta l'organizzazione, l'affidamento e il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti sulla Provincia, quale ente deputato dalla legislazione statale ad esercitare (ex art. 197 del D.Lgs. n. 152/2006) le funzioni in tema di «difesa del suolo». Ad essa vengono attribuite anche le funzioni amministrative concernenti la programmazione e l'organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti, nonché l'adozione del Piano d'ambito e del connesso programma finanziario degli interventi (avendo la Provincia assorbito le funzioni delle Autorità d'ambito di cui all'art. 201 del D.Lgs. n. 152/2006)¹³.

La soppressione delle predette Autorità d'ambito è stata, infine, espressamente sancita in virtù del disposto di cui all'art. 1, comma 1-quinquies, della legge 26 marzo 2010, n. 42, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto- legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante

¹³ Per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 314 del 30 novembre 2009, l'art. 1, comma 1, lettere e) ed m), della legge regionale n. 4/2008 è stato dichiarato incostituzionale nella parte in cui ha abrogato la lettera p) dell'art. 10, comma 2, ed ha modificato l'art. 20 della legge regionale n. 4/2007, con i quali si prevedeva, da un lato, che il piano regionale di gestione dei rifiuti dovesse contenere «le misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani», dall'altro, che l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti avvenisse «nel rispetto della normativa comunitaria, nazionale e regionale» senza il limite dell'affidamento esclusivo ad un soggetto a totale o prevalente capitale pubblico (introdotto da L.n. 4/2008) in quanto ritenuto in contrasto con il principio della libera concorrenza.

“Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni”.

L'adozione di un nuovo Piano per la realizzazione di un ciclo integrato dei rifiuti per la Regione Campania è, invece, stata disposta dall'art. 9 del decreto-legge 11 maggio 2007, n. 61, convertito, con modificazioni, in legge 5 luglio 2007, n. 87, recante “Interventi straordinari per superare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per garantire l'esercizio dei propri poteri agli enti ordinariamente competenti”. Il Piano, predisposto dal Commissario delegato con il concorso dei Presidenti delle Province nominati a tal fine sub-commissari, avrebbe dovuto prevedere le priorità delle azioni di prevenzione nella produzione, riutilizzo, riciclaggio del materiale, recupero di energia e smaltimento, individuando, altresì, il numero e la capacità produttiva degli impianti ed i siti idonei per la realizzazione degli impianti di compostaggio. Lo stesso avrebbe dovuto assicurare anche il conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata, la messa a norma di almeno uno degli impianti esistenti di produzione di combustibile da rifiuti, la piena tracciabilità del ciclo dei rifiuti, l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili, l'impiego di metodi di trattamento biologico ed un elevato livello di tutela ambientale e sanitaria.

Per effetto del richiamato D.L. n. 61/2007 sono stati attribuiti al Commissario delegato ulteriori poteri volti ad assicurare sia l'attivazione e la messa in sicurezza di siti da destinare a discarica che

l'individuazione delle soluzioni ottimali (anche tramite provvedimenti di requisizione) per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti. Con riguardo ai servizi di raccolta differenziata, è stato, invece, introdotto l'obbligo per i Comuni della Regione di avvalersi in via esclusiva (fatti salvi i contratti in corso di esecuzione) dei Consorzi di Bacino, con facoltà del Commissario di disporre l'accorpamento ovvero lo scioglimento qualora i Consorzi non avessero adottato le misure prescritte per l'incremento dei livelli di raccolta differenziata.

Nel delineato quadro normativo si inserisce anche l'obbligo di conseguire, mediante prelievi a titolo di tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) o di tariffa di igiene ambientale (TIA), la copertura integrale dei costi del servizio di gestione dei rifiuti già a decorrere dalla data del 1° gennaio 2008 (termine successivamente prorogato al 31 dicembre 2008 per effetto dell'art. 33, comma 1, del D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con modificazioni in legge 28 febbraio 2008, n. 31).

Ai fini della soluzione dell'emergenza rifiuti, il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, in legge 14 luglio 2008, n. 123, nell'assegnare al Capo del Dipartimento della protezione civile, in sostituzione delle gestioni commissariali, l'incarico di Sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con funzioni di coordinamento della complessiva azione di gestione dei rifiuti nella Regione Campania per il periodo emergenziale, ha disposto

che i siti, le aree e gli impianti comunque connessi all'attività di gestione dei rifiuti costituiscano aree di interesse strategico nazionale. In virtù di detta qualificazione normativa, il Sottosegretario di Stato viene assistito dalla forza pubblica e dalle forze armate per l'approntamento dei cantieri e dei siti, la raccolta ed il trasporto dei rifiuti, nonché la vigilanza e la protezione dei suddetti cantieri e siti. Inoltre, vengono introdotte nuove fattispecie criminose per le ipotesi di introduzione abusiva ovvero ostacolo all'accesso autorizzato in dette aree, nonché di impedimento all'azione di gestione dei rifiuti anche mediante distruzione di componenti impiantistiche o beni strumentali connessi alla gestione stessa (artt. 340, 635, comma 2, e 682 del codice penale).

Ulteriori misure riguardano, da un lato, il trasferimento alle Province della titolarità degli impianti di selezione e trattamento dei rifiuti ubicati nei rispettivi ambiti territoriali (con esclusione delle relative situazioni debitorie e creditorie insorte anteriormente), dall'altro, l'accorpamento in un unico consorzio dei Consorzi di Bacino delle province di Napoli e Caserta per il tempo necessario alla costituzione delle Società provinciali a capitale misto affidatarie del servizio di gestione integrata dei rifiuti ai sensi dell'art. 20 della L.R. n. 4/2007, come modificato dall'art. 1 della L.R. n. 4/2008. Inoltre, fermo restando l'obbligo del completamento del termovalorizzatore di Acerra (NA) da parte delle società già affidatarie del servizio di gestione dei rifiuti, si autorizza la

realizzazione di ulteriori tre termovalorizzatori in Province diverse nonché lo stoccaggio a tempo indeterminato e lo smaltimento in discarica di rifiuti pericolosi (quali ceneri, fanghi e idrocarburi) provenienti dagli impianti di selezione e trattamento dei rifiuti. Infine, viene imposta una maggiorazione (tra il 15 e il 40 per cento) sulla tariffa di smaltimento dei rifiuti indifferenziati a quei Comuni della Regione che non avessero raggiunto gli obiettivi minimi di raccolta differenziata previsti dal Piano regionale dei rifiuti (il 25 per cento dei rifiuti urbani prodotti entro il 31 dicembre 2009, il 35 per cento entro il 31 dicembre 2010 e il 50 per cento entro il 31 dicembre 2011). Accanto alle opportune misure sostitutive (da realizzare anche mediante la nomina di Commissari ad acta), è prevista, altresì, l'acquisizione al bilancio dello Stato, attraverso la riduzione dei trasferimenti, di somme corrispondenti alle entrate previste dalla riscossione della tassa o della tariffa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani dei Comuni riconosciuti inadempienti agli obblighi relativi all'attività di raccolta e smaltimento dei suddetti rifiuti.

Con gli artt. 4-octies, 4-novies e 4-decies della legge 2 agosto 2008, n. 129, di conversione in legge del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, si introduce, accanto ad alcune modifiche al D.L. n. 90/2008, sia il divieto di trasferimento e smaltimento in altre Regioni dei rifiuti urbani diversi da quelli provenienti dalla raccolta differenziata sia una norma diretta a regolarizzare l'attività dei sette impianti di selezione, trattamento e

imballaggio dei rifiuti (ex CDR) ed a sostenere economicamente, mediante incentivi pubblici CIP 6/92, la gestione degli impianti di termovalorizzazione di Salerno, Napoli e Caserta.

Per garantire il corretto funzionamento dei sistemi di gestione e smaltimento dei rifiuti, con il decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito in legge 30 dicembre 2008, n. 210 sono state varate, altresì, nuove misure per:

- incentivare il conferimento di rifiuti ingombranti ed imballaggi usati autorizzandone la raccolta e il trasporto occasionale o saltuario di singole tipologie;

- sanzionare penalmente l'illecito abbandono o sversamento di rifiuti sul territorio e consentire l'affidamento diretto a privati abilitati del servizio di rimozione e trasporto dei relativi rifiuti;

- disporre il commissariamento di Province e Comuni responsabili di gravi inosservanze ad obblighi specifici.

Al fine di promuovere le misure idonee ad assicurare il rientro nel regime di gestione ordinaria dei rifiuti, il decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, in legge 26 febbraio 2010, n. 26, ha introdotto nell'ordinamento giuridico nazionale alcune disposizioni integrative e correttive per:

- la riforma della struttura commissariale (da ridurre a due sole unità, l'una di stralcio e l'altra operativa) da affiancare agli enti territoriali ordinariamente competenti;

-il trasferimento della proprietà del termovalorizzatore di Acerra dall'attuale concessionario ad altro ente pubblico (ossia la Regione Campania);

-la gestione di impianti di selezione e trattamento dei rifiuti nonché il deposito e lo stoccaggio temporaneo dei rifiuti;

-l'assegnazione ai Presidenti delle Province dei compiti di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da organizzarsi all'interno dei rispettivi ambiti territoriali;

-l'attribuzione alle Società provinciali della facoltà di subentrare ai Consorzi di Bacino nei contratti in corso con soggetti privati svolgenti attività di raccolta, trasporto, trattamento, smaltimento ovvero recupero dei rifiuti, nonché della funzione esattoriale della TARSU e della TIA ai fini del recupero degli importi evasi;

-la riscossione dei crediti vantati dai Consorzi di Bacino e dalla Struttura del Sottosegretario di Stato nei confronti dei Comuni.

Poi è intervenuta la legge regionale 21 gennaio 2010, n. 2 (finanziaria regionale per l'anno 2010), la quale, con l'art. 1, comma 68 (che introduce il comma 1- bis all'art. 10 della legge regionale n. 4/2007), ha inteso conservare ai singoli Comuni (o a loro associazioni) l'esercizio di funzioni connesse al servizio di gestione integrata dei rifiuti nei territori di rispettiva competenza, compatibilmente con le finalità strategiche fissate dagli strumenti di pianificazione regionale e provinciale. Tale modulo gestionale alternativo costituirebbe, infatti, espressione

attuativa, a livello regionale, dei principi costituzionali di sussidiarietà e decentramento nonché del disposto di cui al comma 7 dell'articolo 200 del D.Lgs. n. 152/2006. In caso di utilizzo di dotazioni impiantistiche di interesse sovracomunale, la legge stabilisce, altresì, che la relativa disciplina sia dettata da accordi di collaborazione sottoscritti tra gli enti interessati.

3.1. Il quadro di riferimento locale correlato alla produzione normativa nazionale

3.1.1. Il piano regionale per la gestione dei rifiuti

Il Piano di smaltimento dei Rifiuti della Regione Campania è stato promulgato con la pubblicazione della Legge 10/93 sul Bollettino Ufficiale Regionale n°11 del 3-03-1993 “Norme e procedure per lo smaltimento dei rifiuti in Campania”. Tale legge introduce il Piano che è stato poi presentato nel dicembre 1995 ed aggiornato nel 1997. Il Piano prevedeva il raggiungimento di livelli di raccolta differenziata compatibili con il D.Lgs. 22/97 e la realizzazione di impianti per la produzione di Combustibile Derivato da Rifiuti (CDR) e di termovalorizzatori che li convertissero in energia termica ed elettrica.

Il Presidente della Regione Campania, a seguito dell'ordinanza 2425/96 predispose l'approvazione di una prima versione del Piano Regionale per lo smaltimento dei rifiuti, che fu pubblicato definitivamente il 14 luglio 1997.

La pianificazione impiantistica venne poi assunta dal Commissario-

Presidente della Regione Campania, il quale, anche su sollecitazione del Ministero dell'ambiente ed a seguito dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 2560 del 2 maggio 1997, ridimensionò drasticamente il numero dei termovalorizzatori previsti nel Piano originario, da 7 a 2, e quello degli impianti di trattamento meccanico biologico per la produzione di CDR da 9 a 7. Con l'Ordinanza commissariale n. 27 del 9 giugno 1997 venne approvata la stesura finale del Piano Regionale per lo smaltimento dei rifiuti, redatto secondo le indicazioni del D.Lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 e delle O.P.C.M. 2425 del 18 marzo 1996 e 2560 del 2 maggio 1997, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania numero speciale del 14 luglio 1997.

A partire dal 1997 una grave e perdurante situazione di crisi degli impianti di smaltimento finali ha caratterizzato la Regione Campania, nonostante la gestione commissariale. In numerosi siti di stoccaggio "provvisorio" sono state accumulate le cosiddette ecoballe di CDR prodotto in anni di esercizio degli impianti di trattamento meccanico-biologici. Il successivo blocco degli impianti meccanico-biologici ha portato, ripetutamente negli ultimi anni, a situazioni di emergenza sociale e sanitaria con tonnellate di rifiuti lasciati sulle strade per settimane.

Proprio a seguito di un evento particolarmente grave di questo tipo si è proceduto, nel corso dell'anno 2004 e su specifica richiesta del Presidente della Regione Campania, alla nomina di un nuovo

Commissario delegato per il superamento dell'emergenza nella persona di un funzionario di prefettura, al quale furono attribuiti tutti i poteri già previsti dalle precedenti ordinanze. Quest'ultimo fu autorizzato ad assicurare lo smaltimento dei rifiuti non ricevuti dagli impianti di produzione di CDR, avviandoli verso impianti ubicati in altre Regioni; a definire un Piano straordinario di emergenza per lo smaltimento dei rifiuti non ancora conferiti nell'ambito regionale, recante indicazioni sulla quantità e sulla natura dei rifiuti da smaltire in altre Regioni.

3.1.2. Legge regionale n. 4 del 28 marzo 2007

La Legge Regionale n. 4 del 28 marzo 2007 reca "Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati". Tale provvedimento normativo: i) disciplina le attività di gestione del ciclo integrato dei rifiuti, la individuazione, la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati sul territorio regionale; ii) individua le funzioni e i compiti amministrativi che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, disciplinandone l'organizzazione e le modalità di svolgimento; iii) determina, in applicazione dei principi di decentramento funzionale e di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, le funzioni e i compiti amministrativi il cui esercizio è conferito dalla Regione alle Province e ai Comuni ovvero alle forme associative tra questi realizzati, come disciplinate dalla presente legge.

Tra le competenze della Regione Campania, conformemente al

vigente quadro normativo di riferimento nazionale (D.Lgs. 152/2006 e s.m.i.), rientrano: la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento del Piano Regionale di gestione dei rifiuti; la regolamentazione della raccolta differenziata dei rifiuti urbani; l'elaborazione, l'approvazione e l'aggiornamento dei piani per la riqualificazione e la bonifica di aree inquinate; l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione dei rifiuti, anche pericolosi; la regolamentazione delle attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti; la definizione dei criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero; la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento. Gli articoli 7, 8 e 9 disciplinano, sulla scorta degli analoghi artt. 196, 197 e 198 del D.Lgs. 152/2006, le competenze della Regione, delle Province e dei Comuni.

3.1.3. Decreto legge n. 61 dell'11 maggio 2007

Il Decreto Legge n. 61 dell'11 maggio 2007, successivamente convertito, con modificazioni in legge n. 87 del 5 luglio 2007 reca "Interventi straordinari per superare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per garantire l'esercizio dei propri poteri agli enti ordinariamente competenti". Con l'art. 9 si stabilisce che il *Commissario delegato, entro novanta giorni, d'intesa con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, sentiti la Consulta Regionale per la gestione dei rifiuti nella*

regione Campania e il Commissario per la bonifica, predisponga ed adotti il Piano per la realizzazione di un ciclo integrato dei rifiuti per la regione Campania. Con l'art. 6, i presidenti delle province della regione Campania, sono nominati sub- commissari: essi concorrono alla programmazione ed attuano nei rispettivi ambiti provinciali d'intesa con il Commissario delegato le iniziative necessarie ad assicurare la piena realizzazione del ciclo di gestione e smaltimento dei rifiuti in ambito provinciale, con particolare riferimento all'impiantistica e all'esigenza di incrementare la raccolta differenziata.

3.1.4. Piano regionale dei rifiuti urbani della regione Campania adottato con ordinanza del commissario delegato n. 500 del 30 dicembre 2007

Con l'Ordinanza del Commissario Delegato per l'emergenza rifiuti nella regione Campania n. 500/07 del 30 dicembre 2007 *si dispone*, ai sensi della Legge n. 87/2007, *l'adozione del Piano Regionale dei rifiuti urbani della regione Campania, corredato della dichiarazione di sintesi con le misure per il monitoraggio ambientale.*

Il Piano Regionale predisposto dal commissario delegato fa un esame molto puntuale della situazione al 2007 identificando la tipologia di impianti presenti sul territorio regionale e provinciale e descrivendo il carente sistema di gestione dei rifiuti urbani attivo in Regione Campania. Non si ritiene utile riportare stralci del Piano "Pansa" in questo punto del documento di Piano poiché le informazioni specifiche

necessarie alla redazione del Piano Provinciale verranno estratte ed utilizzate nei capitoli successivi relativi alla dotazione impiantistica provinciale e ai vincoli esistenti relativamente alle localizzazioni di impianti di nuova installazione. Ad esempio saranno ricavate dal Piano Regionale le informazioni relative all'impiantistica "leggera" (isole ecologiche, impianti di compostaggio, impianti di selezione) di supporto al sistema gestionale presente sul territorio provinciale sebbene il medesimo documento affermi: *"Riguardo a queste dotazioni impiantistiche minori si è riscontrata una forte dispersione e frammentarietà delle informazioni ed il quadro conoscitivo generale appare sostanzialmente carente e parziale"*. Per quanto riguarda l'impiantistica di trattamento e smaltimento del rifiuto urbano residuale il Piano Regionale riporta quanto già richiamato in precedenza: *"L'ubicazione dei termovalorizzatori è prevista nelle aree industriali dei comuni di Acerra e S. Maria La Fossa. Entrambi utilizzano lo stesso flow-sheet di processo, ed impiegano le stesse tecnologie. Quello di Acerra si sviluppa su tre linee in parallelo, mentre quello di S. Maria La Fossa su due, con una potenzialità di combustione per linea di 27t/h di CDR con potere calorifico di 15.000kJ/kg. Ne risulta per l'inceneritore di S. Maria La Fossa una potenzialità pari a 54t/h e per quello di Acerra pari a 81t/h. Relativamente all'impianto di S. Maria La Fossa, allo stato risulta individuata l'area ad esso destinata, e il Ministero dell' Ambiente ha formulato, con nota GB/2007/8709/B09 del*

26 luglio 2007, il parere di compatibilità ambientale conclusivo ex OPCM 3443 del 2005.”

3.2 Il quadro ordinamentale nazionale con l'integrazione regionale.

L'intervento della Corte Costituzionale

3.2.1 Ordinanza del presidente del consiglio dei ministri n. 3639 dell'11 gennaio 2008

Con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, n. 3639 dell'11 gennaio 2008 recante: “Disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per consentire il passaggio alla gestione ordinaria” viene nominato *Commissario Delegato per 120 giorni il prefetto De Gennaro*. Con il presente provvedimento, tra l'altro, si dispone (art. 3) che *i Comuni campani provvedano ad elaborare entro sessanta giorni, anche in forma associata, un Piano delle misure necessarie per la raccolta differenziata, e ad avviarne la realizzazione nei successivi trenta. In caso di inadempimento, il Commissario Delegato nomina un commissario ad acta, che provvede entro centoventi giorni.*

3.2.2 Ordinanza del presidente del consiglio dei ministri n. 3653 del 30 gennaio 2008

Con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3653 del

30 gennaio 2008 recante “Disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per consentire il passaggio alla gestione ordinaria” viene nominato (art. 1) *il prefetto Sottile come Commissario Delegato per la liquidazione alla data dell'11 gennaio 2008 della gestione commissariale di cui alle premesse nonché per la gestione e conseguente liquidazione dei rapporti giuridici in corso fino alla cessazione dello stato d'emergenza, al fine di accelerare il passaggio alla gestione ordinaria delle attività inerenti al ciclo integrato dei rifiuti rispetto alla situazione d'emergenza in atto nella regione Campania.* Con il presente provvedimento si prevede che il Commissario Delegato, per l'*acquisizione delle somme non corrisposte dagli Enti territoriali* sino alla data dell'11 gennaio 2008, utilizzi, in caso di disaccordo con i Comuni debitori, anche *procedure di riscossione coattiva* ovvero adotti, ove necessario, misure di carattere sostitutivo a carico dei soggetti debitori mediante nomina di commissari ad acta.

3.2.3 Ordinanza del presidente del Consiglio dei ministri n. 3666 dell'8 aprile 2008

Con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3666 dell'8 aprile 2008 recante “Disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per consentire il passaggio alla gestione ordinaria” (unico

art. 1), i poteri attribuiti al Commissario Delegato vengono estesi, potendo essere esercitati anche nei comuni in cui sono stati realizzati o sono in corso di realizzazione siti di stoccaggio o smaltimento di rifiuti per far fronte all'emergenza in atto nella regione Campania.

3.2.4. Legge regionale n. 4 del 14 aprile 2008

La Legge Regionale n. 4 del 14 aprile 2008 reca "Modifiche alla Legge Regionale 28 marzo 2007, n. 4 <<Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati>>". Tra le modifiche di maggiore e più attuale rilevanza, ai fini del presente Piano Provinciale, rientrano quelle apportate all'articolo 8 della L.R. n. 4/2007 che precisano ed estendono le competenze di carattere provinciale in materia di poteri discrezionali relativi all'indicazione dei siti idonei e non idonei per la localizzazione dell'impiantistica necessaria al completamento del ciclo integrato dei rifiuti. La possibilità di ottimizzazione degli Ambiti Territoriali Ottimali -ATO- ispirata ai criteri di economicità ed efficienza al variare della corrispondenza tra province ed ATO stessi, viene, più appropriatamente, rispetto alla prima stesura della L.R., collocata in sede di pianificazione regionale (PRGR).

3.2.4. Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3674 del 2 maggio 2008

Con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3674 del 2 maggio 2008 recante "Disposizioni urgenti per fronteggiare

l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per consentire il passaggio alla gestione ordinaria" (unico art. 1), *i poteri attribuiti al Commissario Delegato per centoventi giorni (art. 1 dell'Ordinanza 3639/2008) vengono prorogati sino al 26 maggio 2008.*

3.2.5. *Decreto legge n. 90 del 23 maggio 2008, convertito, con modificazioni, nella l. n. 123 del 14 luglio 2008.*

Con tale provvedimento di eccezionale urgenza ed in *via di assoluta irripetibilità e straordinarietà, per far fronte alla gravissima situazione* relativa alla emergenza nel settore dello smaltimento rifiuti nella regione Campania, viene emanato un complesso ed articolato quadro dispositivo. Tra le principali norme si richiamano: (art. 1) è nominato il Sottosegretario di Stato nella persona del Capodipartimento della Protezione Civile con le attribuzioni e le competenze di cui all'art. 2; (art. 2, comma 4) I siti, le aree e gli impianti comunque connessi all'attività di gestione dei rifiuti costituiscono aree di interesse strategico nazionale e chiunque viola o rende più difficoltoso l'accesso è punito a norma dell'art. 682 del c.p. (art. 2, comma 5); (art. 3) vengono determinate specifiche competenze straordinarie *dell'autorità giudiziaria nei procedimenti penali relativi alla gestione dei rifiuti nella regione Campania;* (artt. 5-6 e 8) Il decreto consente di riprendere immediatamente i lavori per la realizzazione dell'impianto dell'impianto

di Acerra stabilendo l'obbligo del completamento per le società già affidatarie. Nel termovalorizzatore verranno smaltite anche le ecoballe già presenti sul territorio campano per un quantitativo massimo di 600mila tonnellate all'anno. È confermata anche la realizzazione degli impianti di Santa Maria La Fossa (Caserta) e Salerno. Il Sottosegretario è autorizzato alla realizzazione di un impianto di termovalorizzazione nel territorio del Comune di Napoli. Per superare la situazione di emergenza e per assicurare un'adeguata capacità complessiva di smaltimento dei rifiuti prodotti in Campania, per gli impianti di termovalorizzazione è prevista la possibilità di concedere, su motivata richiesta, finanziamenti e incentivi pubblici di competenza statale; (art. 6) possibilità di conversione degli impianti di selezione e trattamento di Caivano (NA), Tufino (NA), Giugliano (NA), Santa Maria Capua Vetere (CE), Avellino - località Pianodardine, Battipaglia (SA) e Casalduni (BN), in impianti per il compostaggio di qualità e per le attività connesse alla raccolta differenziata ed al recupero, per la trasferimento dei rifiuti urbani, nonché per la produzione di combustibile da rifiuti di qualità (CDR-Q) da utilizzarsi in co-combustione nei cementifici e nelle centrali termoelettriche; (art. 6 bis) vengono trasferite alle province territorialmente competenti le titolarità degli impianti di selezione e trattamento di cui al precedente art. 6; (art. 9) nelle more dell'avvio a regime della funzionalità dell'intero sistema impiantistico previsto, nonché per assicurare lo smaltimento dei rifiuti

giacenti presso gli impianti di selezione e trattamento dei rifiuti urbani e presso i siti di stoccaggio provvisorio, è autorizzata la realizzazione, dei siti da destinare a discarica presso i seguenti comuni: Sant’Arcangelo Trimonte (BN) - località Nocecchie; Savignano Irpino (AV) - località Postarza; Serre (SA) - località Macchia Soprana; nonché presso i seguenti comuni: Andretta (AV) - località Pero Spaccone (Formicoso); Terzigno (NA) – località Pozzelle e località Cava Vitiello; Napoli località Chiaiano (Cava del Poligono - Cupa del cane); Caserta – località Torrione (Cava Mastroianni); Santa Maria La Fossa (CE) - località Ferrandelle; Serre (SA) - località Valle della Masseria; (art. 11) I Comuni campani che non raggiungano gli obiettivi di raccolta differenziata previsti con le scadenze temporali dal Piano predisposto dal Commissario Straordinario e adottato con Ordinanza n. 500 del 30 dicembre 2007, viene applicata una maggiorazione sulla tariffa di smaltimento dei rifiuti indifferenziati; (art. 18) il Sottosegretario di Stato è autorizzato a derogare ad un elenco di atti, norme e provvedimenti normativi; (art. 19) lo stato di emergenza cessa il 31 dicembre 2009; (art. 19 bis) il Sottosegretario di Stato relaziona al Parlamento entro il 31 dicembre 2008 e successivamente ogni sei mesi sull’attuazione delle misure contenute nel presente provvedimento nonché sugli effetti prodotti ed i risultati conseguiti.

Con il presente provvedimento, inoltre, si abrogano alcuni vincoli al fine di rendere possibile l’alimentazione al termovalorizzatore di Acerra

dei rifiuti con codici “CER: 19.05.01; 19.05.03; 19.12.12; 19.12.10; 20.03.01; 20.03.99, per un quantitativo massimo complessivo annuo pari a 600.000 tonnellate” e si autorizza (art. 5 - comma 3) “la realizzazione del termovalorizzatore di Santa Maria La Fossa (CE), conformemente al parere positivo con prescrizioni reso dalla Commissione di valutazione di impatto ambientale, fatta eccezione per quanto previsto in tema di rifiuti ammessi a conferimento, per la cui individuazione si provvede in sede di autorizzazione all’esercizio ai sensi dell’articolo 5 del D.Lgs. 18 febbraio 2005, n. 59, e successive modificazioni”.

Oltre ad autorizzare la realizzazione del termovalorizzatore di Santa Maria La Fossa si stabilisce che “gli impianti di selezione e trattamento possono essere convertiti in impianti per il compostaggio di qualità e per le attività connesse alla raccolta differenziata ed al recupero, per la trasfenza dei rifiuti urbani, nonché per la produzione di combustibile da rifiuti di qualità (CDR-Q) da utilizzarsi in co- combustione nei cementifici e nelle centrali termoelettriche.” Si individuano inoltre due siti per discariche a “Caserta - località Torrione (Cava Mastroianni); Santa Maria La Fossa (CE) - località Ferrandelle”.

In merito alla raccolta differenziata è stato inoltre previsto che i “comuni della regione Campania che non raggiungano l’obiettivo minimo di raccolta differenziata pari al 25% dei rifiuti urbani prodotti entro il 31 dicembre 2009, al 35% entro il 31 dicembre 2010 e al 50%

entro il 31 dicembre 2011, fissati dal Piano Regionale dei rifiuti adottato con ordinanza del Commissario Delegato per l'emergenza dei rifiuti n. 500 del 30 dicembre 2007, è imposta una maggiorazione sulla tariffa di smaltimento dei rifiuti indifferenziati pari rispettivamente al 15%, al 25% e al 40% dell'importo stabilito per ogni tonnellata di rifiuto conferita agli impianti di trattamento e smaltimento". L'art. 19 dichiara infine il termine dello stato di emergenza della Regione Campania il 31 dicembre 2009.

Questo decreto individua, pertanto, livelli di raccolta differenziata minori rispetto a quelli imposti dal D.Lgs. 152 che prescrive all'art. 205 *"Misure per incrementare la raccolta differenziata" del D.Lgs. 03.04.2006, n. 152 e s.m.i., e che ha previsto, in riferimento ai rifiuti prodotti, percentuali minime di raccolta differenziata da raggiungere in ogni Ambito Territoriale Ottimale (ATO), definite nel modo seguente:*

a) almeno il 35% entro il 31.12.2006; b) almeno il 45% entro il 31.12.2008; c) almeno il 65% entro il 31.12.2012

e dalla Legge Finanziaria 2007 (legge 296/2006) che, all'articolo 1, comma 1111 prescriveva *una diversa tempistica nella definizione degli obiettivi minimi di raccolta differenziata da raggiungere a livello di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO):*

a) almeno il 40% entro il 31.12.2007; b) almeno il 50% entro il 31.12.2009; c) almeno il 60% entro il 31.12.2011.

3.2.6. Decreto legge n. 170 del 17 giugno 2008

Con il Decreto Legge n. 170 del 17 giugno 2008 recante “Ulteriori norme per assicurare lo smaltimento dei rifiuti in Campania” (D.L. successivamente decaduto e parzialmente assorbito dalla Legge n. 123 del 14 luglio 2008 di conversione del Decreto Legge n. 90 del 23 maggio 2008, fatti salvi gli effetti di legge temporaneamente prodottisi) (art. 1, comma 1) viene *trasferita alle Province della regione Campania la titolarità degli impianti di selezione e trattamento dei rifiuti, di cui all’articolo 6 del D.L. 23 maggio 2008, n. 90, ubicati nei rispettivi ambiti territoriali*; inoltre è previsto che *il presidente della Regione Campania (art. 1, comma 5) provveda entro sessanta giorni all’aggiornamento del Piano Regionale di gestione dei rifiuti sulla base delle disposizioni di cui al presente decreto.*

3.2.7. Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3685 del 19 giugno 2008

Con l’Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3685 del 19 giugno 2008 recante trasferimento di competenze alle Province della regione Campania in attuazione dell’articolo 1 del D.L. del 17 giugno 2008, n. 107 (vedi sopra) «Ulteriori norme per assicurare lo smaltimento dei rifiuti in Campania» si stabilisce, tra l’altro, che *i presidenti delle province della regione Campania proseguono nelle attività individuate dall’art. 6 del D.L. 11 maggio 2007, n. 61,*

convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 2007, n. 87, e provvedono altresì a dare attuazione alle iniziative di cui all'art. 1, commi 1 e 2, del D.L. 17 giugno 2008, n. 107.

3.2.8. Ordinanza del Presidente del consiglio dei ministri n. 3686 del 1° luglio 2008

Con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3686 del 1° luglio 2008 recante "Ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per la definizione delle attività delle pregresse gestioni commissariali", tra l'altro, *si stabilisce di attingere (per 35Meur) del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) a valere sulle risorse finanziarie non ancora programmate sulle delibere CIPE n. 35 del 2005 e/o n. 3 del 2006 al fine di consentire in termini di somma urgenza il completamento dei lavori di realizzazione delle discariche di Savignano Irpino e S. Arcangelo Trimonte.*

3.2.9. Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3693 del 16 luglio 2008

Con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3693 del 16 luglio 2008 recante "Ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania", tra l'altro, *in attesa dell'attuazione dell'art. 1, comma 1, del*

D.L. 17 giugno 2008, n. 107, e delle disposizioni di cui all'art. 1 dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3685 del 19 giugno 2008, il Sottosegretario di Stato di cui all'art. 1 del D.L. 23 maggio 2008, n. 90, provvede alla nomina di un commissario ad acta per ciascuno degli ambiti provinciali territoriali ove sono ubicati gli impianti di selezione e trattamento dei rifiuti il quale, in via sostitutiva e fino a che le province competenti non adottano le determinazioni per la gestione dei predetti impianti, assume tutte le iniziative derivanti dal trasferimento della titolarità degli impianti alle province per loro conto, assicurando che la gestione del servizio prosegua senza soluzione di continuità, adempiendo ai relativi obblighi ed esercitando le facoltà attribuite dalle disposizioni sopra richiamate alle province medesime.

3.2.10. Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3695 del 31 luglio 2008

Con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3695 del 31 luglio 2008 recante "Ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania", tra l'altro, *vengono individuati (art. 4, comma 1) i Comuni costituenti il Consorzio Unico Napoli e Caserta che corrispondono a tutti quelli che alla data in vigore si avvalgono delle articolazioni territoriali dei disciolti consorzi per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti o per la raccolta differenziata. Vengono, inoltre (art. 4, comma*

4), *dichiarate nulle tutte le procedure di gara per l'affidamento del ciclo integrato dei rifiuti o della raccolta differenziata al di fuori del Consorzio Unico iniziate dopo la data di adozione dell'Ordinanza.*

3.2.11 Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3697 del 28 agosto 2008

Con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3697 del 28 agosto 2008 recante "Ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania", tra l'altro, (art 1), *è autorizzata la realizzazione ed apertura di un nuovo impianto di discarica ubicato nel comune di San Tammaro in provincia di Caserta per consentire l'abbancamento di rifiuti solidi urbani, nonché la realizzazione di piazzole di trasferimento di rifiuti e di stoccaggio delle balle;* (art. 2, comma 1) *il Consorzio Unico di bacino delle province di Napoli e Caserta (in attuazione dell'art. 8, comma 11 del DL 90/2008, convertito con modificazioni, nella L. 123/2008) subentra nell'iscrizione all'Albo gestori ambientali istituito dal D.Lgs. n. 152/2006 e successive modifiche ed integrazioni, già effettuata dai consorzi disciolti confluiti nel Consorzio unico.*

3.2.12 Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3705 del 18 settembre 2008

Con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3705 del

18 settembre 2008 recante “Ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania”, tra le altre disposizioni (a prevalente carattere amministrativo), *si dispone* (art. 10, commi 1, 2 e 3) *che tutti i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti afferenti al consorzio unico, nelle more della costituzione delle apposite società provinciali (di cui alla L.R. 4/2008), debbano effettuare la gestione della raccolta dei rifiuti urbani indifferenziati per mezzo di impresa di servizio nonché per mezzo di società a prevalente capitale pubblico, entrambe individuate o costituite nel rispetto delle procedure di evidenza pubblica. Il personale del consorzio unico deve essere trasferito a tali imprese, con applicazione dell'art. 6 del CCNL Federambiente. La medesima disposizione si applica ai comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti che provvedano a costituirsi in Unione di Comuni in modo da raggiungere il limite dei 15.000 abitanti.*

3.2.13. Decreto legge n. 172 del 6 novembre 2008 convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2008 n. 210

Con il presente provvedimento si stabilisce che (art. 1), per tutta la durata dello stato di emergenza nel settore dello smaltimento rifiuti nella regione Campania, sono autorizzati la raccolta e il trasporto occasionale o saltuario di singole tipologie di imballaggio, nella misura massima di 100kg al giorno, per il relativo conferimento di raccolta

differenziata. Al soggetto conferente spetta un indennizzo forfetario a carico del consorzio CONAI. Inoltre, sempre fino alla cessazione dello stato di emergenza, chi provvede al conferimento dei rifiuti ingombranti a soggetti pubblici e privati è esentato dal pagamento degli oneri di trasporto e di smaltimento.

Allo scopo di fronteggiare il fenomeno dell'abbandono illecito dei rifiuti sul territorio della Regione Campania (art. 2), i soggetti pubblici competenti dispongono la rimozione ed il trasporto del cumulo dei rifiuti anche in deroga alle procedure vigenti anche in relazione alla normativa sul prelievo ed il trasporto dei rifiuti pericolosi. Allo scopo, è consentito l'affidamento diretto del servizio a soggetti in possesso della necessaria idoneità tecnica ai sensi della normativa vigente e l'attribuzione dei codici CER ai fini dell'avvio delle successive fasi di gestione.

All'articolo 3 del provvedimento in parola, si introduce una nuova fattispecie (comma 1 bis dell'articolo 142 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) di giustificazione per la rimozione e sospensione di amministratori locali derivante dal mancato adempimento degli obblighi posti in capo ai comuni e alle province interessati dallo stato di emergenza del settore dello smaltimento rifiuti.

E', inoltre, fatto obbligo (art. 4) ai comuni della provincia di Caserta che si avvalgono del consorzio unico di bacino della provincia di

Napoli e Caserta di avviare le procedure per l'affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti urbani.

Infine, il decreto in parola, oltre a stabilire specifiche discipline sanzionatorie (art. 6), introduce anche uno specifico articolo (art. 7) sulle campagne informative di sensibilizzazione e responsabilizzazione sul sistema di raccolta differenziata.

3.2.14 Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3715 del 19 novembre 2008

Con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3715 del 19 novembre 2008 recante "Disposizioni urgenti di protezione civile per incrementare le attività di raccolta differenziata, il conferimento nonché lo smaltimento di imballaggi usati e rifiuti di imballaggio nel territorio della regione Campania" si concede *ai consumatori, alle associazioni di volontariato iscritte all'Albo Regionale e nazionale della Protezione civile ed infine delle comunità religiose della regione Campania, la facoltà di effettuare il conferimento in modo separato delle singole tipologie di imballaggi: alluminio, acciaio, plastica, carta e vetro, presso le piattaforme convenzionate con il Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI) e con i Consorzi di filiera.*

I Comuni campani sono obbligati entro trenta giorni dalla pubblicazione della Ordinanza in parola, ad individuare, anche in deroga ai vigenti strumenti urbanistici, apposite aree da attrezzare per

il conferimento di imballaggi usati e di rifiuti di imballaggio.

3.2.15 Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3716 del 19 novembre 2008

Con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3716 del 19 novembre 2008 recante "Disposizioni urgenti di protezione civile" è previsto che venga autorizzata, per gli impianti di selezione e trattamento di termovalorizzazione dei rifiuti, Caivano (NA), Tufino (NA), Giugliano (NA), Santa Maria Capua Vetere (CE), Avellino - località Pianodardine, Battipaglia (SA) e Casalduni (BN), nonché del termovalorizzatore di Acerra (NA), (art. 6 del D.L. 23 maggio n. 90, convertito, con modificazioni, in Legge 14 luglio 2008 n.123), per la successiva fase di gestione, la disciplina di cui all'articolo 6-ter del richiamato decreto legge, anche in deroga alle classificazioni, ai criteri ed ai limiti di ammissibilità per il conferimento finale in discarica, e tenuto conto di quanto disposto dall'art. 18 del Decreto-Legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla Legge 14 luglio 2008, n. 123.

3.2.16 Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3718 del 28 novembre 2008

Con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3718 del 28 novembre 2008 recante "Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei

rifiuti nella regione Campania” si prevede che la gestione delle discariche, dei siti di stoccaggio e degli impianti comunque connessi al ciclo integrato dei rifiuti già attribuita ai disciolti consorzi di bacino delle province di Napoli e Caserta sia affidata, anche in forma associata, ai comuni sul cui territorio insiste il sito.

Il passaggio della gestione viene coordinato dalla missione siti, aree e impianti di cui all’ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3705 del 18 settembre 2008.

3.2.17 Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3719 del 3 dicembre 2008

L’Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3719 del 3 dicembre 2008 recante “Disposizioni urgenti di protezione civile” prevede, ai fini della definizione dell’iter procedurale tecnico-amministrativo volto alla realizzazione del termovalorizzatore di Napoli, che il Sottosegretario di Stato sia autorizzato a promuovere la conclusione di appositi accordi di programma, da stipularsi ai sensi dell’art. 11 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni ed integrazioni, per l’individuazione di idonei soggetti dotati dei requisiti tecnici, organizzativi, finanziari e gestionali, necessari per l’affidamento dell’opera.

3.2.18 Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3729 del

29 dicembre 2008

L'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3729 del 29 dicembre 2008 recante "Disposizioni urgenti di protezione civile", al fine di incrementare le attività in materia di raccolta differenziata dei rifiuti urbani nella regione Campania, prevede che il Sottosegretario di Stato per l'emergenza rifiuti nella regione Campania, provveda, anche avvalendosi per gli aspetti di progettazione e di realizzazione di società in possesso delle necessarie capacità tecniche designate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a porre in esercizio impianti di riciclo di frazioni raccolte separatamente, basati su nuove tecnologie. Per la realizzazione di tali interventi è appostata la somma di nove miliardi di euro.

3.2.19 Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3724 del 29 dicembre 2008

Con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3724 del 29 dicembre 2008 recante "Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania" si individuano, tra le iniziative da porre in essere per il superamento della situazione emergenziale in atto nella regione Campania in materia di smaltimento dei rifiuti, in termini di somma urgenza, per l'avvio dei lavori di realizzazione dell'impianto di termovalorizzazione nel comune di Salerno, le risorse di cui alla

delibera CIPE n. 3/2006.

Tale ordinanza, inoltre, individua, per l'attuazione degli interventi strutturali in corso di definizione nel territorio del comune di San Tammaro (Caserta), risorse finanziarie per euro 1.5Meur che vengono trasferite al comune di San Tammaro.

3.2.20 Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3730 del 7 gennaio 2009

Con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3730 del 7 gennaio 2009 recante "Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania" si ravvisa la necessità di garantire, con il massimo rispetto della tutela ambientale, l'utilizzazione dei siti e delle aree di stoccaggio dei rifiuti di cui al comma 3 dell'art. 7 dell'O.P.C.M. n. 3716 del 19/11/2008.

3.2.21 Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3738 del 5 febbraio 2009

L'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3738 del 5 febbraio 2009 recante "Disposizioni urgenti di protezione civile" contiene, tra l'altro, alcune prescrizioni sull'emergenza rifiuti in Campania. Si dispone in ordine al commissariamento degli enti locali per i debiti dei medesimi enti maturati fino al 24 luglio 2008 nei

confronti del consorzio di riferimento. Al fine di garantire la piena operatività nella gestione del servizio di trasporto rifiuti, l'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali del Consorzio Unico delle province di Napoli e Caserta è effettuata a seguito di comunicazione presentata alla Sezione Regionale dell'albo territorialmente competente ed è efficace dalla data di presentazione della comunicazione medesima. Il Consorzio Unico delle province di Napoli e Caserta avrà 6 mesi di tempo dalla data di iscrizione per perfezionare la documentazione relativa alla disponibilità dei veicoli.

3.2.22 Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3742 del 18 febbraio 2009

Con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3742 del 18 febbraio 2009 recante "Disposizioni urgenti di protezione civile" si estende a tutti i consorzi (oltre quello unico di Napoli e Caserta), cioè Avellino, Benevento e Salerno, la possibilità dell'iscrizione all'Albo dei gestori ambientali secondo le modalità dell'Ordinanza 3738/2009.

3.2.23 Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri. n. 3746 del 12 marzo 2009

Con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri. n. 3746 del 12 marzo 2009 recante "Disposizioni urgenti di protezione civile" si dispone la costituzione delle società provinciali, in attuazione alle

disposizioni di cui all'art. 20 della L.R. 28 marzo 2007, n. 4, modificato dall'art. 1 della L.R. 14 aprile 2008, n. 4, le province di Napoli, Avellino, Benevento, Caserta e Salerno costituiscono società a prevalente capitale pubblico per la gestione dei siti di stoccaggio dei rifiuti, delle discariche e degli impianti di proprietà provinciale. Si dispone inoltre l'istituzione di un tavolo tecnico al fine di avviare e gestire (fino alla cessazione dello stato di emergenza di cui all'art. 19 del D.Lgs. 23 maggio 2008, n. 90, come convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123) il *progetto pilota per garantire la piena tracciabilità dei rifiuti*. Tale progetto può essere realizzato attraverso l'integrazione funzionale tra il sistema informativo di cui al decreto del Sottosegretario di Stato all'emergenza rifiuti del 12 novembre 2008 ed il sistema informativo realizzato nell'ambito del progetto Sirenetta di cui ai *Fondi POR Campania 2000-2006*. Il tavolo tecnico deve individuare 60 siti o impianti presso cui installare le apparecchiature idonee a monitorare l'ingresso e l'uscita degli automezzi al fine di realizzare una corretta tracciabilità dei rifiuti in relazione alla tipologia e alla quantità degli stessi.

3.2.24 Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri. n. 3775 del 28 maggio 2009

Con suddetta ordinanza viene sostituito l'art. 2 della precedente OPCM n.3746 del 12 marzo 2009, nel senso che, al fine di superare in via definitiva lo stato emergenziale e per dare attuazione alle disposizioni di

cui all'art. 20 della legge della regione Campania 28 marzo 2007, n. 4, modificato dall'art. 1 della legge della regione Campania 14 aprile 2008, n. 4, le province di Napoli, Avellino, Benevento, Caserta e Salerno costituiscono, in via prioritaria ed in prima attuazione della citata legge regionale, società a totale o prevalente capitale pubblico per la gestione dei siti di stoccaggio dei rifiuti, delle discariche e degli impianti di proprietà della provincia per il trattamento, la trasferimento, lo smaltimento, il recupero ed il riciclaggio dei rifiuti. Alle province é attribuita l'attività di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo dell'intero ciclo di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani sul territorio provinciale, anche in relazione agli impianti ed alle attività di raccolta, trasporto, stoccaggio, conferimento, trattamento, smaltimento, recupero e riciclaggio dei rifiuti urbani gestiti da imprese e società private. A tali società provinciali é affidata la gestione delle discariche e dell'impiantistica, in proprietà della provincia e quella trasferita dalla regione e da altri enti, per lo stoccaggio, il trattamento, la trasferimento, lo smaltimento, il recupero ed il riciclaggio dei rifiuti, situate sul territorio provinciale; le predette società subentrano nei rapporti attivi e passivi degli attuali soggetti gestori degli impianti, ivi compresi quelli con il personale impiegato nelle attività predette. Ai fini della gestione degli impianti esistenti e di quelli da realizzare, i lavoratori, assunti ai sensi del decreto legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, sono prioritariamente trasferiti alle società

provinciali. Nelle more della costituzione delle società provinciali, la gestione delle discariche e dell'impiantistica di cui al presente comma può essere assicurata mediante proroga delle obbligazioni assunte con gli atti negoziali già stipulati, ovvero mediante affidamenti temporanei, con efficacia temporale limitata alla data del 31 dicembre 2009. Per la costituzione delle suddette società provinciali, il presidente della regione Campania nomina, entro quindici giorni, sentiti i presidenti delle province di Napoli, Avellino, Benevento, Caserta e Salerno, per ciascuna provincia, un soggetto attuatore per la costituzione delle dette società provinciali. Le province di Napoli, Avellino, Benevento, Caserta e Salerno possono, in ogni caso, procedere alla costituzione delle società ai sensi dell'art. 20 della legge della regione Campania 28 marzo 2007, n. 4, modificato dall'art. 1 della legge della regione Campania 14 aprile 2008, n. 4, per la gestione integrale del ciclo dei rifiuti.

3.2.25. Delibera di giunta regionale n. 567 del 27 marzo 2009

Con la Delibera di Giunta Regionale n. 567 del 27 marzo 2009 recante “Sistema regionale di gestione e smaltimento dei rifiuti” del POR Campania 2000-2006 e FESR 2007-2013 Obiettivo operativo 1.1 “Gestione integrata del ciclo dei rifiuti” – Provvedimenti” si autorizza la conclusione degli interventi sull'impiantistica afferente al sistema regionale di gestione e smaltimento dei rifiuti (tra i quali gli impianti di trattamento della frazione organica richiamati anche nel Piano approvato con Ordinanza del Commissario Delegato n. 500 del 30

dicembre 2007) finanziati con risorse a valere sulla misura 1.7 del POR Campania 2000-2006, si ribadisce l'intenzione dell'amministrazione regionale di proporre ricorso avverso la procedura d'infrazione 2007/2195 sulla gestione dei rifiuti in Campania promosso dalla Commissione delle Comunità europee ed, infine, si decide di avvalersi, in accantonamento, di alcune risorse finanziarie a valere sui fondi FAS 2007-2013, per interventi coerenti con la misura 1.7 del POR Campania 2000-2006, fino alla risoluzione della suddetta procedura di infrazione comunitaria al fine di garantire in ogni modo il completamento degli interventi programmati con il precedente periodo (2000-2006), ritenuti attualmente di importanza strategica per la Regione Campania.

3.2.26. Decreto Legge n. 195 del 30 dicembre 2009, convertito, con modificazioni, nella L. 26 febbraio 2010 n. 26.

Con tale provvedimento di eccezionale urgenza vengono emanate, tra l'altro, disposizioni per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, attribuendo (art. 11, comma 1), dal 1° gennaio 2010 sino al 30 settembre 2010, ai Presidenti delle Province campane *le funzioni ed i compiti spettanti agli organi provinciali in materia di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da organizzarsi prioritariamente per ambiti territoriali nel contesto provinciale e per distinti segmenti delle fasi del ciclo di gestione dei rifiuti.*

Dalla Legge in parola sono assegnati alle province ulteriori compiti:

- le Amministrazioni provinciali anche per il tramite delle relative società da intendere costituite, in via d'urgenza, (...) subentrano, nei contratti in corso con soggetti privati che attualmente svolgono in tutto o in parte le attività di raccolta, di trasporto, di trattamento, di smaltimento ovvero di recupero dei rifiuti.

- i Presidenti delle Province nominano un soggetto liquidatore per l'accertamento delle situazioni creditorie e debitorie pregresse, facenti capo ai Consorzi, ed alle relative articolazioni societarie, ricadenti negli ambiti territoriali di competenza e per la successiva definizione di un apposito piano di liquidazione;

- le Società Provinciali agiscono sul territorio anche quali soggetti esattori della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) o della tariffa integrata ambientale (TIA). A tal fine le Società devono attivare adeguate azioni di recupero degli importi evasi nell'ambito della gestione dei rifiuti ed i Comuni devono trasmettere alla Province, nel termine perentorio di trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto:

gli archivi afferenti alla TARSU ed alla TIA; i dati afferenti alla raccolta rifiuti; la banca dati, aggiornata al 31/12/2008, dell'Anagrafe della popolazione;

- con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è

trasferita alle amministrazioni territoriali competenti, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, la proprietà degli ulteriori siti, impianti ed aree, inerenti al ciclo dei rifiuti. Le Province attendono alla gestione dei siti anche mediante le Società Provinciali;

· il personale degli impianti è trasferito alle competenti Società Provinciali.

3.2.27 Decreto Legge n. 196 del 26 novembre 2010 convertito nella Legge del 24 gennaio 2011 n.1

Il 26 novembre 2010 è stato emanato d'urgenza il Decreto Legge n. 196 recante "Disposizioni relative al subentro delle amministrazioni territoriali della regione Campania nelle attività di gestione del ciclo integrato dei rifiuti", a seguito del "permanere di una situazione di elevata criticità nel settore dei rifiuti nel territorio della regione Campania".

Il testo del citato DL è di stretto interesse per i contenuti del presente PRGRU; le principali ricadute di detto DL sul piano in parola possono essere individuate come segue:

1) "In considerazione degli interventi tecnici praticati presso gli impianti di selezione e trattamento dei rifiuti di cui all'art. 6, comma 1, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, e volti a conseguire idonei livelli di

biostabilizzazione dei rifiuti”, all’articolo 6-ter, comma 1 del richiamato decreto-legge n. 90/2008” è aggiunto il seguente periodo:

“I rifiuti aventi codice CER 19.05.03 possono essere impiegati quale materiale di ricomposizione ambientale per la copertura e risagomatura di cave abbandonate e dismesse, di discariche chiuse ed esaurite, ovvero quale materiale di copertura giornaliera per gli impianti di discarica in esercizio”.

2) L’impiantistica provinciale esistente o in via di realizzazione, nelle more del completamento dell’impiantistica regionale è individuata prioritariamente quale destinazione per la gestione dei rifiuti urbani non pericolosi prodotti in Campania. Ove si verifichi la non autosufficienza del sistema di gestione di detti rifiuti prodotti in Campania, è prevista la possibilità che il Governo promuova accordi interregionali volti allo smaltimento dei rifiuti campani anche in altre regioni (art. 1, comma 7). Il testo, diverse volte emendato dalle Camere, è stato poi convertito in Legge 1 del 24 gennaio 2011 recante: «Disposizioni relative al subentro delle amministrazioni territoriali della regione Campania nelle attività di gestione del ciclo integrato dei rifiuti.». Nella stesura finale esso contiene, tra l’altro:

- all'art.1 comma 1, la soppressione dei siti di "Andretta (AV) - località Pero Spaccone (Formicoso)", "e località Cava Vitiello»; Caserta - località Torrione (Cava Mastroianni) e Serre (SA) - località Valle della Masseria " come siti già

individuati come possibili locazioni per discariche.

- all'art.1 comma 2, la nomina di commissari straordinari per gli impianti: *"Al fine di garantire la realizzazione urgente dei siti da destinare a discarica, nonché degli impianti di trattamento o di smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, il Presidente della Regione, ferme le procedure amministrative e gli atti già posti in essere, procede sentiti le Province e gli enti locali interessati, alla nomina per la durata massima di dodici mesi, di commissari straordinari da individuare fra il personale della carriera prefettizia o fra i magistrati ordinari, amministrativi o contabili o fra gli avvocati dello Stato o fra i professori universitari ordinari con documentata e specifica competenza nel settore dell'impiantistica di trattamento dei rifiuti, che abbiano adeguate competenze tecnico-giuridiche, i quali, con funzioni di amministrazione aggiudicatrice, individuano il soggetto aggiudicatario sulla base delle previsioni di cui all'articolo 57 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e provvedono in via di somma urgenza ad individuare le aree occorrenti, assumendo le necessarie determinazioni, anche ai fini dell'acquisizione delle disponibilità delle aree medesime, e conseguendo le autorizzazioni e le certificazioni pertinenti".*

- allo stesso art. e comma, la nomina di *"un'apposita struttura di supporto composta da esperti del settore aventi adeguate professionalità nel numero massimo di cinque unità"*.
- all'art. 1 comma 4, l'autorizzazione alla realizzazione degli impianti di digestione anaerobica negli attuali impianti STIR: *"Dopo il comma 1 dell'articolo 6-ter del citato decreto-legge n. 90 del 2008, è inserito il seguente: «1-bis. Presso gli impianti di cui al comma 1 e' autorizzata la realizzazione di impianti di digestione anaerobica all'art.2 comma 1, l'attesa proroga del trasferimento delle competenze alla Provincia dei servizi connessi alla raccolta differenziata dei rifiuti urbani fino al 31 dicembre 2011.*

3.2.28 Sentenza della Corte Costituzionale n. 69 del 23 febbraio 2011

Con tale sentenza, tra l'altro, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 comma 69 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010 n. 2 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010" con la quale fu modificato l'art. 32-bis della L.R. n. 4/2007 (così come integrata dall'art. 1, comma 1, lettera r della L.R. n. 4/2008).

La modifica introdotta al citato art. 32-bis dal provvedimento

censurato procrastinava i termini del trasferimento delle funzioni svolte dai consorzi obbligatori istituiti ai sensi della L.R. 10/1993 alle province “al momento dell’avvenuto trasferimento dei servizi al soggetto gestore”.

Su ricorso promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stata eccepita l’incostituzionalità del differimento dei termini del trasferimento delle funzioni svolte dai consorzi alle province in quanto contrastante con la norma emanata dallo Stato, segnatamente dall’art. 11 del D.L. 30 dicembre 2009, n. 195 recante “Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania, per l’avvio della fase post emergenziale nel territorio della Regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla protezione civile”, convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, legge 26 febbraio 2010, n. 26, con la quale, al contrario, il trasferimento delle funzioni venne statuito in maniera immediata.

Dalla Corte è stato riconosciuto, in sostanza, che la legge regionale dichiarata incostituzionale si dimostrava “lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente”.

Da quanto sopra deriva che il trasferimento delle funzioni dai consorzi alle province è governato dall’art. 11 del D.L. 195/2009,

convertito in legge con modificazioni dalla L. n. 26/2010 e cioè ritornerebbe ad essere immediato. Sull'argomento vale la pena di richiamare, infatti, la tuttora vigente proroga (sancita da normativa statale) al 31 dicembre 2011 del trasferimento delle competenze alle province, introdotta dall'art. 2, comma 1 della L. n. 1 del 24 gennaio 2011 di conversione, con modificazioni, del D.L. n. 196 del 26 novembre 2010 recante "Disposizioni relative al subentro delle amministrazioni territoriali della Regione Campania nelle attività di gestione del ciclo integrato dei rifiuti".

In relazione a quel che precede corre l'obbligo di precisare che a seguito di provvedimenti normativi successivamente adottati il termine per la cessazione del regime transitorio delineato dal decreto legge n. 195/2009 è stato ulteriormente differito al 30.06.2014, giusta quanto disposto dal decreto legge n. 150/2013 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 15 del 2014), con contestuale mutamento del soggetto istituzionale chiamato a gestire il ciclo integrato dei rifiuti, identificato, per effetto delle richiamate previsioni del decreto legge n. 95 del 2012 non più nelle Province bensì nei Comuni in forma obbligatoriamente associata, come si dirà in appresso.

3.2.29 Decreti Presidente Giunta Regionale n. 44 e segg. del 23 febbraio 2011

Nel B.U.R.C. n. 14 del 28 febbraio 2011 sono riportati i DPGR n. 44 e seguenti del 23 febbraio 2011 relativi alla nomina dei commissari straordinari per gli impianti (art. 1 comma 2 della L. 1/2011). In particolare, il DPGR n. 44 è relativo alla nomina del prof. Alberto Carotenuto a commissario per la realizzazione del termovalorizzatore di Napoli Est, il n. 45 alla nomina del prof. Raffaello Cossu a commissario per la realizzazione del digestore anaerobico nell'area dell'impianto STIR di Tufino, il n. 46 alla nomina del prof. Mariano Migliaccio a commissario per la realizzazione del digestore anaerobico nell'area dell'impianto STIR di S. Maria Capua Vetere, il n. 47 alla nomina del prof. Vincenzo Belgiorno a commissario per la realizzazione del digestore anaerobico nell'area dell'impianto STIR di Battipaglia.

3.2.30 Deliberazione Giunta Regionale n.143 del 12 aprile 2011

Oggetto della delibera è la modifica della DGR 638/2009 relativa alla certificazione dei dati della raccolta differenziata dei comuni della regione Campania (modalità attuative), alle modalità di monitoraggio sulla produzione dei rifiuti e sulla certificazione dei dati della r.d. e del metodo standard di certificazione delle percentuali di raccolta differenziata dei rifiuti urbani della regione Campania.

3.2.31 Deliberazione Giunta Regionale n.8 del 23 gennaio 2012

Con tale delibera è stato approvato il Piano Regionale di gestione dei rifiuti urbani della Campania. Il Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti Urbani

(PRGRU) ha l'obiettivo primario di definire le soluzioni gestionali ed impiantistiche da realizzare per risolvere in maniera strutturale la fase di "emergenza rifiuti" in Regione Campania.

Gli obiettivi strategici del PRGRU mirano a:

- delineare i principi guida della pianificazione regionale in tema di prevenzione della produzione di rifiuti e della raccolta differenziata;
- individuare scenari programmatici alternativi di gestione;
- definire i quantitativi di rifiuti che per ognuno degli scenari di gestione esaminati verrebbero avviati alle varie tipologie di trattamento (meccanico-biologico, termovalorizzazione per combustione diretta o indiretta, digestione anaerobica, ecc.);
- quantificare (in massa e volume) gli ammontari dei residui da conferire in discarica per valutare i quantitativi di materie recuperabili dalle filiere del riciclo e l'entità del recupero energetico conseguibile attraverso i processi termici e biologici;
- mappare i dati essenziali della pianificazione dell'impiantistica regionale, indicando localizzazioni definite o programmate, fonti di finanziamento, gestori, stime dei costi di investimento e di gestione;
- proporre soluzioni impiantistiche per il trattamento in sicurezza ed in tempi ragionevoli dei rifiuti stoccati da anni sul territorio regionale;
- selezionare criteri per l'analisi delle problematiche di localizzazione, in piena sintonia con quanto già definito per il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Speciali.

3.2.32 Deliberazione Giunta Regionale n.199 del 27 aprile 2012

Con tale delibera è stato modificato il Piano Regionale di gestione dei rifiuti speciali della Campania. Il PRGRS è il documento di pianificazione del ciclo dei rifiuti speciali in Campania adottato con DGR n. 212 del 24/05/2011 allo scopo di:

- garantire la sostenibilità ambientale ed economica del sistema di gestione integrato e coordinato dei rifiuti speciali, minimizzando il suo impatto sulla salute e sull'ambiente nonché quello sociale ed economico;
- assicurare che i rifiuti speciali siano dichiarati e gestiti nel rispetto della normativa vigente, con l'obiettivo della minimizzazione dell'ammontare di quelli smaltiti illegalmente;
- ridurre la generazione per unità locale dei rifiuti di origine industriale e commerciale;
- tendere all'autosufficienza regionale nella gestione dei rifiuti speciali;
- adottare misure per contrastare l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato di rifiuti, attraverso sistemi che consentano un'affidabile tracciabilità dei flussi di rifiuti speciali ed agevolino il controllo di tutte le fasi della loro gestione;
- promuovere l'uso di tecnologie pulite che producono rifiuti in quantità e pericolosità ridotte, rispetto alle "clean up technologies";

- individuare misure operative e soluzioni organizzative finalizzate al recupero di materia e alla minimizzazione della frazione da inviare a smaltimento;
- contribuire alla realizzazione di strutture impiantistiche adeguate in numero, tipologia e potenzialità per i quantitativi di rifiuti non ulteriormente riducibili in quantità e pericolosità.

3.2.33 Deliberazione Giunta Regionale n.384 del 31 luglio 2012

La Delibera ha ad oggetto: Metodo per il calcolo della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani – Revoca 3.2.32

3.2.34 Deliberazione Giunta Regionale n.169 del 3 giugno 2013

Si provvede all'approvazione dello schema di protocollo d'intesa tra Regione Campania e commissario incaricato per il fenomeno dei roghi dei rifiuti ex o.m.i. del 26.11.2012, co3.2.36

3.2.35 Deliberazione Giunta Regionale n.221 del 5 luglio 2013

La deliberazione di giunta regionale n. 221 del 5.07.2013 ha ad oggetto : “Disegno di legge riordino del servizio di gestione rifiuti di gestione rifiuti urbani e assimilati in Campania”.

La legge disciplinerà, allorquando sarà approvata in Consiglio (circostanza verificatasi nel febbraio del 2014, come si dirà in appresso), le seguenti attività: l'organizzazione e lo svolgimento del

servizio di gestione rifiuti urbani e assimilati nella Regione Campania, in conformità con i principi definiti dalla disciplina comunitaria, per garantire l'accesso universale, la salvaguardia dei diritti degli utenti, la protezione dell'ambiente, l'efficienza e l'efficacia del servizio, il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché l'uso efficiente delle risorse; l'individuazione, la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati sul territorio regionale. L'articolo 13 della proposta di legge si occupa del personale dei consorzi di bacino e così recita: "Fino al completo reimpiego delle unità di personale dei consorzi di bacino della Regione Campania, previsto dai commi 2 e 6, è vietato procedere a nuove assunzioni per lo svolgimento del servizio di gestione dei rifiuti. Le unità di personale dei consorzi di bacino della Regione Campania costituiti ai sensi della legge regionale 10 febbraio 1993, n.10 (Norme e procedure per lo smaltimento dei rifiuti in Campania), già dipendenti alla data del 31 dicembre 2008, eventualmente in eccedenza per ragioni funzionali o finanziarie, oppure all'esito di processi di riorganizzazione, sono assegnate e trasferite, mediante passaggio di cantiere, agli affidatari dei servizi comunali di gestione dei rifiuti anche se svolti in economia mediante amministrazione diretta, dando priorità al personale assunto alla data del 31 dicembre 2001. Il personale impegnato nel ciclo integrato dei rifiuti è utilmente impiegato per l'assolvimento dei compiti di vigilanza ambientale, di

prevenzione del fenomeno di abbandono incontrollato di rifiuti, di controllo della qualità del servizio e di gestione degli impianti a supporto del ciclo, con particolare riferimento ai centri di raccolta, agli impianti di valorizzazione delle diverse frazioni merceologiche e di trattamento della frazione organica.

3.2.36 Deliberazione Giunta Regionale n.222 del 5 luglio 2013

Proposta di legge avente ad oggetto "Misure straordinarie per la prevenzione e la lotta al fenomeno dell'abbandono e dei roghi di rifiuti"

3.3 Atti di pianificazione a livello Provinciale

3.3.1 Decreto del Presidente della Provincia di Caserta n. 65 del 30 settembre 2010

Con il Decreto Presidenziale n. 65 del 30 settembre 2010 recante “Esigenze impiantistiche della Provincia di Caserta in materia di trattamento di rifiuti solidi urbani”, il Presidente della Provincia di Caserta, avvalendosi dei poteri conferiti ai Presidenti delle province campane dal citato Decreto Legge n. 195 del 30 dicembre 2009, convertito, con modificazioni, nella L. n. 26 del 26 febbraio 2010, ed in particolare dall’art. 11, comma 1, ha stabilito il fabbisogno impiantistico necessario al territorio di terra di lavoro così come segue:

- per gli IMPIANTI DI DIGESTIONE AEROBICA, utilizzando la progettualità già avviata su fondi europei dalla Regione Campania, si disporrà entro l'estate 2011 di un impianto di compostaggio da

30.000t/a in fase di avanzata realizzazione nell'area di S. Tammaro;

· per gli IMPIANTI DI DIGESTIONE ANAEROBICA, è richiesta una potenzialità complessiva di 100.000 t/a esclusivamente dedicata alla FORSU intercettata nella provincia di Caserta da operazioni di raccolta differenziata dell'organico. Tale potenzialità dovrà essere soddisfatta da perlomeno tre impianti, da realizzare anche con la procedura di appalto in concessione. In particolare:

a) un impianto di digestione anaerobica, con una potenzialità di circa 40.000t/a, da realizzare nell'area di S. Tammaro per riconversione industriale dell'impianto di compostaggio di cui al punto precedente. La realizzazione di questo impianto in un'area già strutturata come quella di S. Tammaro consentirà di affiancare ai tradizionali vantaggi della digestione anaerobica, anche quella notevolissima di utilizzare i capannoni di biostabilizzazione dell'impianto di compostaggio sopra citato per la maturazione del digestato in uscita dal digestore anaerobico. Si avrà così un risparmio nel costo complessivo di impianto e, soprattutto, una soluzione gestionale che consente la trasformazione di tutto l'umido raccolto in maniera differenziata in parte in biogas per la produzione di energia e per la restante parte in materiale stabilizzato da utilizzare anche come compost/ammendante per agricoltura biologica;

b) perlomeno due impianti di digestione anaerobica, con una potenzialità tra 30.000 e 50.000t/a, da realizzare, qualora fossero individuate, preferibilmente in aree già strutturate e comunque nel

rispetto dei criteri di localizzazione, di prossimità e di attrattività individuati dal PPGR. Il numero e la potenzialità di tali impianti saranno definiti a valle di concertazioni ed accordi con i Comuni che hanno presentato progetti per impianti di tecnologia simile ai sensi della DGR 1169/2008 e del D.D. AGC 21 n.4/2008, come da elenco comunicato con nota del 28 agosto 2010, prot. 2081, dell'Assessore all'Ecologia, Tutela dell'Ambiente e Disinquinamento, Ciclo Integrato delle Acque, Programmazione e Gestione Rifiuti della Regione Campania;

· per l'IMPIANTO DI TRATTAMENTO MECCANICO-BIOLOGICO di S. Maria Capua Vetere, noto anche come STIR, al fine di consentirne la piena funzionalità, si dovrà realizzare, in linea con quanto indicato dall'art. 11 comma 2 della L, 26/2010, una sezione di biostabilizzazione frazione umida tritovagliata, che consenta di ottenere una riduzione considerevole, non inferiore al 30%, del volume di tale frazione da inviare a discarica;

· per gli IMPIANTI DI TRATTAMENTO TERMICO, si ritiene che la potenzialità di 250.000t/a indicata dal PPGR per la frazione secca non riciclabile di rifiuto residuale alla raccolta differenziata e scarti delle filiere provinciali del riciclo di carta e plastica debba essere soddisfatta da:

a) conferimenti per oltre 150.000t/a di rifiuto residuale ai termovalorizzatori funzionanti (ad Acerra) o programmati (a Napoli Est

e Salerno) in Campania; b) un impianto di tecnologia avanzata, preferenzialmente di gassificazione, con una potenzialità di circa 90.000t/a, da realizzare preferibilmente in un'area del basso casertano che rispetti i criteri di localizzazione, di prossimità e di attrattività individuati dal PPGR.

· per gli IMPIANTI DI DISCARICA, l'esigenza di volumi per un arco temporale di 5 anni dipende dalla rapidità con la quale dalla situazione attuale ci si evolverà verso quella dello scenario di Piano. Sulla base di tempi di realizzazione che prevedono livelli di raccolta differenziata al 50% entro fine 2012, digestori anaerobici in esercizio alla stessa data, gassificatore in funzione entro il 2013, si stima la necessità di un volume complessivo di perlomeno 800.000m³, a cui destinare solo rifiuti già trattati e/o inertizzati adeguatamente, provenienti da precedenti operazioni di selezione/riciclo, recupero energetico per trattamento biologico o termico, che provengano, salvo situazioni eccezionali debitamente documentate, esclusivamente dal territorio della Provincia di Caserta. A tal fine, si prevede:

- a) la costruzione dei settori 6, 7 e 8 del lotto 3, già previsti per la discarica di "Maruzzella 3";
- b) impianto di captazione e valorizzazione energetica del biogas captato dalla discarica di "Maruzzella 3" nonché quello di trattamento del percolato a servizio anche della stessa discarica, per una potenzialità di 300m³/g.

CAPITOLO II

IL “MODELLO CAMPANIA” NEL CICLO DEI RIFIUTI ¹⁴

1. L’articolazione e l’evoluzione dello stato di emergenza

La Campania ha rappresentato e rappresenta un interessante ed originale laboratorio volto a costruire gradualmente un complesso modello di gestione del ciclo integrato dei rifiuti¹⁵.

Esso è il risultato di un endemico stato di emergenza, che ha consentito una distorsione del sistema “ordinario” in vigenza in altre realtà territoriali.

La ormai ventennale storia dell’emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani in Campania ha inizio con il DPCM 11 febbraio 1994¹⁶, che dichiara lo stato di emergenza in conseguenza della mancanza di un adeguato sistema impiantistico a supporto del trattamento dei rifiuti e della grave situazione delle discariche presenti sul territorio regionale (molte delle quali avevano esaurito da tempo la loro capacità di smaltimento o erano state chiuse con ordinanza dei rispettivi Sindaci).

Dopo aver individuato nel Prefetto di Napoli l’organo di Governo in grado di sostituirsi, con poteri commissariali straordinari, agli enti

¹⁴ Per un approfondimento della nozione di gestione dei rifiuti solidi urbani v. “*I principi in materia di gestione e i criteri di priorità nel trattamento dei rifiuti, recupero, riciclaggio e smaltimento*” di E.Pulcini in “*La disciplina giuridica dei rifiuti in Italia*” a cura di V.Cerulli Irelli e G.Clemente di San Luca – I Analisi della disciplina nazionale–Editoriale scientifica 2011, pag.29.

¹⁵ C.conti, sez.reg.le controllo per la Campania, deliberazione n.155/2010 nell’adunanza del 28 settembre 2010.

¹⁶ Il citato D.P.C.M. 11 febbraio 1994 trova il suo fondamento nell’art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile. Per una analitica ricostruzione della vicenda v. C.conti,sez. reg.le di controllo per la Campania, deliberazione n. 155/2010 adottata nell’adunanza del 28 settembre 2010

territoriali che avevano concorso, a vario titolo, a determinare una situazione di grave rischio per l'ambiente e la salute pubblica, il Governo nazionale decise, di lì a poco, di affiancare alla gestione commissariale del Prefetto (il cui ambito d'intervento, dopo la chiusura delle discariche private abusive e la realizzazione di nuovi siti di smaltimento ad esclusiva gestione pubblica, finiva con l'essere limitato alla sola gestione delle discariche) quella del Presidente della Giunta regionale, al quale si attribuì, tra l'altro, lo specifico compito di redigere il Piano regionale per lo smaltimento dei rifiuti previsto dalla legge regionale n. 10/1993¹⁷.

In attuazione di quanto stabilito da detto Piano regionale (pubblicato il 14 luglio 1997 dopo varie rimodulazioni e aggiornamenti) e in osservanza dell'ordinanza del Ministro dell'interno delegato per il coordinamento della protezione civile n. 2774 del 31 marzo 1998, venne indetta una gara d'appalto per affidare (per un periodo di dieci anni) il trattamento dei rifiuti ad operatori privati capaci di realizzare impianti per la produzione di combustibile derivato dai rifiuti (CDR) nonché impianti per l'incenerimento¹⁸.

¹⁷ Ai sensi dell' O.P.C.M. n.2425 del 18 marzo 1996, il Commissario delegato-Presidente della Regione era chiamato ad assicurare, in aggiunta alla redazione del Piano degli interventi per l'emergenza, anche: - l'attivazione della raccolta differenziata delle frazioni recuperabili e la realizzazione dei relativi impianti di supporto;

- l'osservanza dell'obbligo, a carico dei Comuni, di conferimento delle frazioni indifferenziate nei siti di produzione del CDR di prossima attivazione; - la stipulazione di contratti, per la durata massima decennale, con operatori industriali che si impegnassero a realizzare impianti per la produzione di CDR ed utilizzare il combustibile così prodotto a fini di recupero energetico.

¹⁸I predetti appalti vennero aggiudicati, nel corso dell'anno 2000, alle società Fibe

Quindi, si autorizzò l'entrata in funzione (pur con notevoli ritardi rispetto ai tempi programmati) dei sette impianti previsti per la selezione della frazione indifferenziata e la produzione di CDR, ancorché i lavori per la realizzazione degli unici due previsti impianti industriali di termovalorizzazione dei rifiuti non fossero ancora avviati a causa di carenze nella progettazione e difficoltà incontrate per la loro localizzazione¹⁹.

Era dunque prevedibile che, nelle more della realizzazione dei due termovalorizzatori di Acerra (NA) e di Santa Maria La Fossa (CE) nonché di un efficace servizio di raccolta differenziata, finissero per accumularsi ingenti quantità di rifiuti (confezionati dagli impianti di produzione di CDR in "balle"), con necessità di reperimento di vaste

s.p.a. e Fibe Campania s.p.a., appartenenti al gruppo Impregilo.

¹⁹ In base all'ordinanza n. 2774/1998, si prescriveva infatti:

- il raggiungimento del 35% di raccolta differenziata entro il 1999;
- la realizzazione degli impianti di combustione rifiuti e recupero energetico, anche in variante al Piano regionale per lo smaltimento dei rifiuti, in siti che siano nella disponibilità delle imprese risultate aggiudicatrici a seguito dello svolgimento di gare comunitarie;
- la realizzazione, entro il 1998, degli impianti di selezione e trattamento delle due frazioni (secca e umida) del rifiuto indifferenziato ed, entro il 2000, dei due inceneritori previsti per il trattamento del CDR. Peraltro, occorre considerare, a tale ultimo riguardo, che su sollecitazione del Ministero dell'ambiente ed a seguito dell'O.P.C.M. n. 2560 del 2 maggio 1997, il Commissario delegato-Presidente della Regione era stato indotto a ridimensionare sensibilmente il numero dei termovalorizzatori da realizzare (portandoli da 7, come previsto dal Piano originario, a 2) e quello degli impianti di produzione di CDR (ridotti da 9 a 7).

Al fine di evitare indebiti accumuli di CDR per il tempo necessario alla realizzazione degli inceneritori, l'ordinanza prevedeva, altresì, che lo stesso, da un lato, sarebbe stato bruciato in impianti alternativi extraregionali, dall'altro, che non avrebbe potuto eccedere la metà dei rifiuti complessivamente prodotti in Campania (ciò per non pregiudicare l'avvio della raccolta differenziata). Si stabiliva, inoltre, che l'elettricità prodotta dai termovalorizzatori avrebbe goduto, per un periodo di 8 anni, degli incentivi finanziari CIP6/92.

Ma già nel 1999, con le ordinanze n. 2948/1999 e 3011/1999, si ammettevano gli scarsi risultati raggiunti e si provvedeva, da un lato, a ridimensionare i valori obiettivo della raccolta differenziata, portandoli dal 35% al 15% entro la fine del 1999 ed al 25% entro i due anni successivi, dall'altro, a prorogare di un anno i termini fissati per la stipula del contratto di gestione relativo agli impianti di CDR.

aree di territorio da destinare al loro stoccaggio temporaneo.

D'altronde, la grave situazione di emergenza in cui era precipitata la Regione nel 2001, per effetto della saturazione (e conseguente chiusura) delle due più grandi discariche di rifiuti presenti nel territorio regionale (Tufino e Parapoti), rendeva impossibile la realizzazione (data l'esigenza di smaltire il più rapidamente possibile la notevole quantità di rifiuti, in varia misura accumulati anche nelle strade) di una efficace selezione dei rifiuti (mediante tritovagliatura e stabilizzazione biologica) e di una regolare gestione degli impianti per la produzione del CDR attraverso l'attuazione dei necessari interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria. Ciò determinava, da un lato, il progressivo scadimento della qualità del trattamento dei rifiuti e del conseguente CDR contenuto nelle «eco-balle» (non più conforme ai parametri indicati dal D.M. 5 febbraio 1998), dall'altro, l'inutilizzabilità della frazione organica stabilizzata (FOS), ma, soprattutto, la perdita di qualsivoglia vantaggio (in termini di quantità e/o di qualità) rispetto al tradizionale smaltimento dei RSU direttamente in discarica (il cui fabbisogno finiva, comunque, per raddoppiare)²⁰.

A determinare la situazione di paralisi avevano concorso molteplici cause, tra le quali si richiamano:

-l'erronea programmazione dei tempi di realizzazione degli impianti

²⁰ E' quanto emerge dagli Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Regione Campania, approvata nella seduta del 26 gennaio 2006, pagg. 16 ss.

(con conseguente mancata individuazione delle necessarie aree di stoccaggio del CDR e delle discariche di supporto);

-i ritardi nella conclusione delle procedure autorizzative degli impianti di utilizzo del CDR e di termovalorizzazione;

-le difficoltà nella localizzazione e realizzazione degli impianti a supporto del ciclo (compresi quelli a supporto della raccolta differenziata);

-le forti opposizioni locali, sostenute anche dalle Amministrazioni comunali, conseguenti anche all'assenza di una preventiva valutazione di impatto ambientale dei siti prescelti;

-l'affidamento ad un soggetto unico (l'A.T.I. FIBE-FISIA Impianti s.p.a.) della costruzione e gestione dell'intero servizio di trattamento e smaltimento della frazione a valle della raccolta differenziata (compresa la scelta in ordine alla localizzazione degli impianti), la cui crisi di liquidità, conseguente ai notevoli esborsi dovuti per fronteggiare l'emergenza ed al sequestro giudiziario (per fatti penalmente rilevanti) della somma di 750 milioni di euro, ne avrebbe poi, di fatto, paralizzato l'attività²¹;

-il sovraccarico degli impianti ed il conseguente loro malfunzionamento; gli insufficienti livelli di raccolta differenziata (attestatisi intorno al 6%); l'eccessiva frammentazione nella gestione locale del servizio di raccolta dei rifiuti (dovuta alla mancata attuazione

²¹ Il citato provvedimento di sequestro penale, adottato nell'agosto del 2007, è stato, infine, annullato dalle Sezioni Unite Penali della Corte di Cassazione, con rinvio al Tribunale del Riesame di Napoli.

degli ATO)²².

In considerazione del perdurare dello stato di emergenza (riacutizzatasi nel corso dell'anno 2003), su specifica richiesta del Presidente della Regione Campania, veniva nominato un nuovo Commissario delegato, al quale furono attribuiti, nel marzo 2004, nuovi poteri eccezionali volti ad assicurare lo smaltimento in altre Regioni (prevalentemente in Puglia) dei rifiuti non conferiti negli impianti di produzione di CDR. In tale contesto, veniva prorogato l'esercizio delle discariche attive, ampliandone le volumetrie residue ed autorizzando l'apertura di quelle non più in esercizio, il che consentì, quantomeno, di evitare il completo intasamento degli impianti e di favorirne la progressiva ripresa.

Di fronte ai molteplici inadempimenti contrattuali da parte delle società affidatarie del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani in regime

²² A produrre il collasso del sistema (con l'accumulo di oltre 5 milioni di tonnellate di "eco-balle" prive delle caratteristiche richieste per la termovalorizzazione) aveva contribuito, non poco, anche il nuovo Piano di ridefinizione gestionale del ciclo integrato dei rifiuti, approvato con ordinanza commissariale n. 319/2002, con il quale si procedette alla riorganizzazione delle competenze tra i vari enti territoriali coinvolti nella gestione del ciclo dei rifiuti ed alla ridefinizione del fabbisogno impiantistico. Sotto il profilo organizzativo e gestionale, con esso si istituiva in ogni ATO (già individuati con il Piano regionale del 1997) un Ente provinciale d'ambito (EPAR), ente di gestione e coordinamento per l'esercizio unitario delle funzioni amministrative in materia di rifiuti. In base a detta previsione normativa, quindi, gli ATO avrebbero dovuto rappresentare la sede istituzionale delle scelte amministrative, pur con la compartecipazione responsabile degli enti locali interessati. Quanto al fabbisogno di impianti, nel confermarsi le scelte prioritarie adottate con il Piano preesistente, si prevedevano altresì i seguenti standard dimensionali: isole ecologiche e aree di stoccaggio su scala comunale per le frazioni differenziate; aree di trasferimento per bacini di utenza fino a 500.000 abitanti; impianti di compostaggio per il recupero della frazione organica riferiti a bacini fino a 600.000 abitanti; impianti di selezione e valorizzazione delle frazioni secche riciclabili per un bacino di utenza mediamente di 400.000 abitanti; impianti di trattamento degli ingombranti per bacini di utenza fino a 800.000 abitanti. La riorganizzazione territoriale prevista dal Piano non fu, però, mai attuata, a seguito del parziale annullamento dell'ordinanza n. 319 per effetto della sentenza n. 6809/2002 del Consiglio di Stato, avente valore erga omnes, e del D.P.R. del 24 aprile 2004, su conforme parere del Consiglio di Stato n. 526/2004.

di esclusiva (il raggruppamento d'impresе FIBE-FISIA s.p.a. e relativa affidataria FIBE Campania s.p.a.), si fece ricorso alla eccezionale misura dello scioglimento del contratto di gestione per via legislativa (ex art. 1 del D.L. n. 245/2005) piuttosto che ad una sua risoluzione ipso iure, la quale avrebbe certamente sollevato drammatici problemi per la gestione della fase transitoria antecedente al subentro dei nuovi soggetti affidatari. La soluzione adottata (che lasciava impregiudicato l'obbligo, a carico della FIBE, di completare la costruzione degli impianti già cantierati) avrebbe consentito, infatti, di proseguire (con oneri interamente a carico del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri) nella regolare gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti e nella connessa realizzazione dei necessari interventi relativi ai termovalorizzatori, alle discariche di servizio ed ai siti di stoccaggio provvisorio, fatti salvi, comunque, i diritti derivanti dai rapporti contrattuali risolti²³.

Tuttavia, anche la risoluzione ope legis del rapporto contrattuale con le due affidatarie (colpite, altresì, da misure interdittive consistenti nel divieto di contrattare con la Pubblica Amministrazione) non poté impedire il progressivo emergere di una difficile situazione di impasse,

²³ Con ordinanze n. 3479/2005 e n. 3481/2005, sono state definite le procedure conseguenti alla risoluzione contrattuale con le società affidatarie, le modalità di coordinamento delle attività di gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti e le condizioni per il graduale ripristino del funzionamento ordinario di tutti gli impianti di produzione di combustibile derivato dai rifiuti, autorizzati, per il momento, a svolgere solo attività di selezione, tritovagliatura e imballaggio in considerazione delle loro limitate capacità tecniche (il "prodotto" di detti impianti venne cioè "declassato" da CDR-CER 191210 a semplice frazione secca-CER 191212, con conseguente impossibilità di un suo utilizzo immediato come combustibile e relativa messa in riserva dei materiali in appositi siti di stoccaggio).

con pesanti ricadute sulla regolare gestione del servizio, sull'aggiudicazione al nuovo affidatario del servizio di smaltimento dei rifiuti per la provincia di Napoli, sulle condizioni di sicurezza all'interno degli impianti di produzione di CDR e sulle attività di completamento dell'impianto di termovalorizzazione di Acerra (i cui lavori si interromperanno dal mese di ottobre 2007)²⁴.

Nel frattempo, a causa dell'ulteriore acuirsi della situazione emergenziale (dovuta anche all'impedimento dell'utilizzo di discariche collocate al di fuori del territorio regionale), il Commissario veniva chiamato ad individuare con urgenza le discariche presso le quali conferire i rifiuti e a disporre la relativa messa in sicurezza²⁵. Contestualmente, con ordinanza commissariale n. 77/2006 veniva approvato, in ottemperanza all'art. 1, comma 2, del D.L. n. 245/2005, l'adeguamento del Piano regionale dei rifiuti, le cui indicazioni miravano sia a dare attuazione agli ATO sia ad incrementare i livelli della raccolta differenziata sia ad individuare soluzioni compatibili con

²⁴ A rendere ancor più problematico il quadro, sarà l'impugnativa, davanti al TAR del Lazio, dell'Ordinanza commissariale n. 48/2008, volta ad impartire disposizioni in ordine alla prosecuzione del servizio di smaltimento rifiuti, da parte delle due citate società, anche oltre lo scadere del termine ultimo (31 dicembre 2007) concesso dall'art. 1, comma 7, del D.L. n. 245/2005 per l'aggiudicazione del servizio ai nuovi affidatari.

A parziale rimedio della situazione, interverrà il D.L. n. 90/2008, il quale, all'art. 6-bis, confermerà l'obbligo, per le dette società, del completamento del termovalorizzatore di Acerra, mentre all'art. 12 ribadirà gli obblighi di gestione del servizio previsti dal citato all'art. 1, comma 7, salva la possibilità di provvedere alle necessarie attività solutorie nei confronti degli eventuali creditori, subappaltatori, fornitori o cottimisti delle stesse società affidatarie, a scapito delle situazioni creditorie vantate da dette società verso la gestione commissariale.

²⁵ In base all'ordinanza 11 febbraio 2006, n. 3493, il Commissario doveva, inoltre, predisporre un apposito Piano di sorveglianza e di controllo delle discariche, al fine di garantirne un adeguato livello di sicurezza igienico-ambientale.

le esigenze ambientali per i rifiuti trattati e accumulati nei siti di stoccaggio provvisorio²⁶.

Con D.L. n. 263/2006 veniva nominato il nuovo Commissario delegato nella persona del Capo del Dipartimento della protezione civile (a sua volta sostituito, a distanza di nove mesi, dal Prefetto di Napoli) ed annullata la procedura di gara avviata per il nuovo affidamento del servizio di smaltimento dei rifiuti. Nelle more del nuovo bando di gara, si riconosceva la possibilità di procedere ad affidamenti diretti della gestione dei rifiuti anche a soggetti diversi dalle correnti affidatarie del servizio, i cui oneri avrebbero dovuto gravare sulla tariffa regionale di smaltimento dei rifiuti²⁷.

Nell'ambito di una più compiuta tutela dei valori ambientali armonizzati con le caratteristiche del territorio, con ordinanza del Commissario delegato n. 500 del 30 dicembre 2007, veniva adottato il Piano regionale stralcio dei rifiuti urbani della Campania, cui avrebbero dovuto far seguito, ai sensi dell'art. 9 della Legge n. 87/2007, il Piano rifiuti speciali (già predisposto dall'ARPAC) e l'aggiornamento del Piano bonifiche (anch'esso in corso di adozione). Il Piano, che perseguiva l'obiettivo di ridurre sia i quantitativi di rifiuti prodotti e

²⁶ Con l'ordinanza 23 marzo 2006, n. 3506, si dispose, altresì, che il Gestore della rete di trasmissione nazionale del sistema elettrico (GRTN) fosse tenuto a stipulare con le nuove società aggiudicatrici del servizio convenzioni per la cessione dell'energia elettrica prodotta dagli impianti di termovalorizzazione.

²⁷ Si evidenzia, altresì, che in data 27 giugno 2007, a causa della crisi endemica dei rifiuti nella Regione Campania, la Commissione Europea avviava una procedura di infrazione contro l'Italia (la n. 2007/2195) i cui esiti sfoceranno, come si vedrà, in una condanna da parte della Corte di Giustizia europea.

smaltiti in discarica sia i relativi impatti ambientali, promuoveva l'autosufficienza di bacino (nel senso che ogni ATO avrebbe dovuto dotarsi di un proprio sistema impiantistico idoneo a coprire per intero la domanda di rivalorizzazione e smaltimento dei rifiuti urbani prodotti nel suo territorio) attivando, al contempo, forme di solidarietà interprovinciale accompagnate da concrete azioni di compensazione (cd. "indennità di disagio ambientale"). Ciascun ATO avrebbe potuto, quindi, anche specializzare la propria dotazione impiantistica (a fini di compostaggio, termovalorizzazione, discarica, etc.) e trattare o smaltire rifiuti urbani o frazioni merceologiche provenienti da Ambiti diversi. Tale prefigurazione organizzativa mirava sia a responsabilizzare le comunità locali, affinché si facessero carico degli effetti ambientali e sociali derivanti dalle attività di gestione dei rifiuti, sia a contenere i rischi ambientali connessi alla movimentazione e al trasporto dei rifiuti. Il Piano predisponeva, altresì, gli interventi necessari al sostegno ed al potenziamento della raccolta differenziata (da incrementare progressivamente fin oltre la soglia del 50%), puntando a promuovere ed attuare un modello di raccolta domiciliare integrata a livello regionale (da adattare allo specifico contesto) che sapesse valorizzare, mediante un sistema di incentivazioni economiche e fiscali, comportamenti organizzativi e gestionali tesi a migliorarne qualità e quantità.

Ma una nuova e più grave crisi, scoppiata agli inizi del 2008 a causa

della chiusura di uno dei più grandi siti di stoccaggio di ecoballe (quello di Taverna del Re, a Giugliano in Campania)²⁸ determinava il contemporaneo blocco di tutti gli impianti di produzione di CDR e, quindi, la chiusura del più significativo sbocco alla raccolta quotidiana dei rifiuti. I mezzi delle aziende comunali e consortili, fermi all'ingresso dei detti impianti, non poterono sversare il loro carico di rifiuti e rendersi, quindi, nuovamente disponibili per le attività di raccolta, con il conseguente accumulo di considerevoli quantità di rifiuti sulle strade regionali²⁹.

Ciò induceva nuovamente il Governo ad intervenire direttamente disponendo:

- l'apertura di tre nuovi siti da destinare a discarica;
- la realizzazione di un terzo termovalorizzatore nella provincia di Salerno (per il quale veniva nominato Commissario delegato il Sindaco di Salerno);
- lo scioglimento dei Consorzi di Bacino, con contestuale attuazione, da parte dei Comuni campani, di nuovi Piani per la raccolta differenziata, da elaborare entro sessanta giorni pena la

²⁸ Chiusura avvenuta in adesione ad uno specifico ordine del giorno parlamentare, accolto dal Governo, rispondente alle non più procrastinabili esigenze delle popolazioni locali che lamentavano il progressivo accumularsi nel tempo, presso detto sito, di circa due milioni di eco-balle.

²⁹ In quella situazione, gli unici canali di smaltimento disponibili erano costituiti da:

- la discarica di Macchia Soprana che, per improrogabili lavori di adeguamento, poteva smaltire non più di 1.600 tonnellate al giorno (pari circa ad un quinto del fabbisogno di smaltimento);
- le spedizioni transfrontaliere di rifiuti verso la Germania, attivabili sulla base di pregressi rapporti contrattuali assunti dalla società intermediaria F.S. Logistica – B.U. Ecolog delle Ferrovie dello Stato (per un totale di 35.000 tonnellate di conferimenti).

nomina di un Commissario ad acta³⁰.

Per fronteggiare la situazione e creare, contestualmente, le premesse per un rapido e definitivo superamento dell'esperienza commissariale, veniva separata l'attività di gestione del ciclo dei rifiuti da quella attinente alla liquidazione delle posizioni debitorie e creditorie pregresse, nominando, a tal fine, due distinti Commissari delegati, così da permettere al primo di concentrare l'attività sugli obiettivi operativi

³⁰ In tal senso, le OPCM n. 3639, 3641 e 3644 del gennaio 2008. Più in generale, l'iniziativa governativa mirava a ripristinare le ordinarie condizioni di raccolta dei rifiuti attraverso il superamento del contesto emergenziale e del supporto offerto dalla struttura commissariale, in adesione alle sollecitazioni sia della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti sia degli organismi dell'Unione Europea. In tale contesto, secondo quanto risulta dalla Relazione sull'attività svolta dal Commissario delegato nell'ambito del mandato conferitogli in base all' OPCM n. 3639 dell' 11 gennaio 2008, la riattivazione degli impianti di CDR e la ripresa della raccolta di rifiuti è avvenuta già dalla metà del mese di gennaio grazie all'utilizzo degli spazi utili presenti nelle due aree di stoccaggio provvisorio di Acerra (località Pantano) e Giugliano (area ASI) dove poter accumulare il materiale prodotto dagli impianti (ecoballe e frazione organica). A fronte di un quantitativo di rifiuti, giacente sulle strade e nei siti di stoccaggio provvisori attivati dai Comuni, di almeno 250.000 tonnellate e di una ulteriore produzione medio-giornaliera di 7.000 tonnellate, la capacità di raccolta giornaliera ha iniziato ad attestarsi, dapprima, su una media di 6.000 tn./giorno, per poi crescere, grazie alla progressiva attivazione delle tre piattaforme del sito di stoccaggio di Ferrandelle nel Comune di S. Maria la Fossa (CE) fino a raggiungere una media di 7.900 tn./giorno. Le quantità di rifiuti solidi urbani smaltiti dal 16 gennaio al 5 giugno 2008 ammontano a complessive 1.108.789 tonnellate (di cui 22.406 tn. smaltite fuori Regione e 72.982 tn. inviate all'estero), a fronte di un totale (comprensivo di R.S.U., F.O., Ecoballe e R.D. straordinaria) di 1.592.228 tonnellate. Ciò ha consentito di eliminare almeno la metà delle giacenze pregresse ma non di dotare il ciclo di impianti adeguati al suo regolare esercizio. Non è stato possibile, infatti, né attivare discariche dismesse nelle quali fossero ancora disponibili volumetrie residue (ciò a causa della necessità di effettuare preventivi interventi di adeguamento del sito), né allestire rapidamente nuovi siti di stoccaggio provvisorio (a causa delle proteste popolari, supportate anche dagli amministratori locali), né utilizzare i canali di smaltimento fuori Regione (avendo le altre Regioni autorizzato l'invio di non più di 40.000 tonnellate di rifiuti). Alla chiusura del mandato commissariale (durato complessivamente 150 giorni) non era stato ancora possibile attivare almeno due delle tre discariche individuate dalla legge n. 87/2007, quella di Savignano Irpino (AV) e di S. Arcangelo Trimonte (BN), dotate, entrambe, di una capacità ricettiva di circa 700.000 tonnellate di rifiuti. Infatti, la consegna della prima vasca dell'impianto di Savignano Irpino è avvenuta in data 12 giugno 2008, mentre il conferimento dei rifiuti nella discarica di S. Arcangelo Trimonte è iniziato il 25 giugno 2008. Per la discarica di Terzigno (NA), infine, è stato possibile redigere il solo progetto definitivo, a causa della complessità della procedura prevista per la realizzazione di tale impianto all'interno del Parco Nazionale del Vesuvio.

del ripristino della raccolta dei rifiuti e dell'attivazione dei siti da destinare a discarica, e al secondo di concentrare il proprio mandato sulla gestione e liquidazione dei rapporti pregressi e sugli interventi necessari per accelerare il passaggio delle funzioni dalla Struttura commissariale agli Enti territorialmente competenti in via ordinaria³¹.

Un terzo mandato commissariale veniva conferito, come detto, anche al Sindaco di Salerno, con il compito di provvedere alla localizzazione, progettazione e realizzazione non solo del nuovo impianto di termodistruzione ma anche degli impianti connessi al ciclo integrato dei rifiuti ed alla raccolta differenziata nel Comune di Salerno³².

Di lì a poco, il nuovo Governo, nell'affidare al Sottosegretario di Stato per l'emergenza rifiuti nella Regione Campania il compito di adottare le iniziative necessarie a consentire il superamento del regime emergenziale ed il ritorno al sistema ordinario delle competenze, decideva di realizzare a Napoli un ulteriore termovalorizzatore (in aggiunta al previsto termovalorizzatore di Salerno, a quello di Acerra - i

³¹ Gli ambiti di competenza dei due Commissari sono stati definiti dalle OPCM n. 3639 e 3653 di nomina, rispettivamente dell' 11 e 30 gennaio 2008, con le quali è stato previsto, da un lato, l'impiego delle Forze armate (in particolare del Comando logistico Sud) per il supporto operativo e logistico nelle attività di approntamento e protezione dei cantieri e dei siti nonché per la raccolta e il trasporto dei rifiuti, dall'altro, l'avvio di una Conferenza istituzionale, composta dal Commissario liquidatore, dal Presidente della Regione Campania e dai Presidenti delle cinque Province, con il compito di indirizzare la gestione transitoria e le procedure per il definitivo trasferimento delle opere, degli interventi e della documentazione amministrativa, nonché per il coordinamento e l'attuazione dei Piani per la raccolta differenziata.

³² Nel corso del predetto incarico commissariale, conferito con OPCM n. 3641 del 16 gennaio 2008 fino alla cessazione dello stato di emergenza, il Sindaco di Salerno ha avviato, tra l'altro, le procedure di esproprio delle aree interessate dalla realizzazione del termovalorizzatore, di cui i soli costi di indennizzo hanno raggiunto i 21 milioni di euro (pari all' 80% dei contributi statali sinora accreditati per tale intervento).

cui lavori di realizzazione erano quasi completati - e a quello di S. Maria La Fossa, ancora in fase di allestimento) e di riconvertire i sette impianti di selezione e trattamento - ex CDR (le cui gestioni erano state, nel frattempo, commissariate a causa dell'impreparazione delle Province cui erano state trasferite le relative competenze) in impianti (cd. STIR) per il compostaggio di qualità, per le attività connesse alla raccolta differenziata ed al recupero, per la trasferimento dei rifiuti urbani, nonché per la produzione di combustibile da rifiuti di qualità³³.

Alla progettazione di tali impianti se ne aggiungeva un'altra, prevista dal D.L. n. 172/2008, per la realizzazione di un ulteriore impianto di recupero dei rifiuti già prodotti e stoccati in "balle", il cui smaltimento (a mezzo di inceneritore) avrebbe richiesto l'applicazione di idoneo trattamento con tecnologie ancor più innovative³⁴.

Con l'apertura delle discariche di Savignano Irpino (AV) e Sant'Arcangelo Trimonte (BN), l'impiego del sito di stoccaggio provvisorio di Ferrandelle (CE) e, successivamente, l'entrata in funzione dell'impianto di Acerra (affidato per 15 anni, dopo il collaudo,

³³ Con il D.L. n. 90/2008 si prevedeva, altresì, che gli otto Consorzi di bacino delle Province di Napoli e Caserta, nelle more della costituzione delle Società provinciali, venissero sciolti e riuniti in un unico Consorzio la cui gestione fosse affidata ad un Gestore Unico individuato con decreto del Sottosegretario di Stato. La struttura consortile è stata, quindi, suddivisa in otto Articolazioni territoriali amministrative, per la fase di prima applicazione, da soli cinque responsabili.

³⁴ Generalmente, infatti, tale prodotto presenta basso potere calorifico per la presenza di frazione umida e modesta vagliatura; ma il lungo processo di "mummificazione" delle "ecoballe" ne avrebbe innalzato il potere calorifico (P.C.U.) fino a 6.000 kcal/kg, ciò che renderebbe necessarie soluzioni tecniche alternative all'inceneritore di Acerra, il cui carico termico massimo ammissibile non supera le 4.300 kcal/kg. Rimane, altresì, incerta la destinazione effettiva delle "ecoballe", per via sia dei sequestri giudiziari effettuati (su circa 3,5 milioni di tonnellate) sia dei vincoli concessi da FIBE a garanzia dei finanziamenti ottenuti in vista della realizzazione del ponte sullo Stretto di Messina.

alla gestione della società A2A s.p.a.), è stato infine possibile avviare a soluzione le maggiori criticità del territorio, realizzando lo smaltimento in discarica di circa 125.000 tonnellate di rifiuti prodotti e accumulati un po' ovunque, il trasferimento della frazione umida e delle ecoballe dagli impianti di selezione e tritovagliatura presso i quali erano state stoccate e l'incenerimento (con recupero di energia) di circa 200.000 tonnellate di "balle secche" l'anno. L'entrata in funzione, nel corso del 2009, di tre nuove grandi discariche – San Tammaro (CE), Chiaiano (NA) e Terzigno (NA)– ha poi favorito il progressivo normalizzarsi della situazione³⁵.

Quanto ai Piani comunali di attuazione della raccolta differenziata, pur non essendosi ancora superata la frammentarietà che aveva caratterizzato le pregresse attività di gestione dei rifiuti (con conseguente perdita di economie di scala, confusione di competenze e ridotto coordinamento tra le diverse fasi del ciclo integrato), sono stati incrementati i livelli di raccolta differenziata portandoli, nell'arco del solo anno 2008, dal 13% al 19%. Grazie anche all'invio di ventidue

³⁵ Secondo quanto emerge dalla "Prima relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 123 del 14 luglio 2008" redatta dal Sottosegretario di Stato per l'emergenza rifiuti, all'atto dell'insediamento della nuova struttura (23 maggio 2008) lo stato di realizzazione dell'impianto di termovalorizzazione di Acerra (NA) risultava completo per il 90% delle opere, ma i lavori risultavano fermi per problematiche connesse ad aspetti economico-finanziari e gestionali. Viceversa, i sette stabilimenti di trattamento e imballaggio dei rifiuti (STIR) ricevevano giornalmente circa 2.200 tonnellate di rifiuti misti e versavano in condizioni di forti criticità, per via del sequestro giudiziale dell'impianto di Tufino operato dalla magistratura di Nola nell'agosto del 2006, che aveva comportato un ulteriore aggravio di rifiuti in ingresso agli altri impianti. Le quantità di rifiuti solidi urbani smaltiti dal mese di giugno a quello di dicembre 2008 ammontano a circa 1.231.000 tonnellate (di cui 6.167 tn. smaltite fuori Regione e 79.074 tn. inviate all'estero), a fronte di un totale (comprensivo di R.S.U., F.O., Ecoballe e R.D. straordinaria) di 1.882.183 tonnellate.

Commissari ad acta in altrettanti Comuni che non avevano ancora provveduto ad attivare i relativi servizi di raccolta selettiva, nonché all'aumento del 10% della capacità di trattamento della frazione organica negli impianti di compostaggio ed alla facoltà di trasferire e smaltire fuori dell'ambito regionale i relativi materiali, è stato possibile affrontare le gravi difficoltà (legate sempre alla mancanza di fondi nonché alla mancata attivazione delle Società provinciali di gestione degli ATO) che ostacolano il progressivo incremento della capacità di conferimento delle frazioni merceologiche raccolte ai relativi impianti di servizio. Per i Comuni che non dovessero raggiungere gli obiettivi minimi stabiliti dal D.L. n. 90/2008 (il 25% nel 2009, il 35% nel 2010, il 50% nel 2011) è previsto l'innalzamento della tariffa di smaltimento dei rifiuti e la nomina, in via sostitutiva, di un Commissario ad acta.

Ai fini del rientro nel regime di gestione ordinaria dei rifiuti, il D.L. n. 195/2009 ha disposto, a decorrere dal 31 dicembre 2009, la cessazione degli effetti delle Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri adottate nell'ambito dell'emergenza rifiuti in Campania. L'auspicata cessazione dell'emergenza non ha, di fatto, coinciso con la definitiva soppressione di tutte le articolazioni della Struttura del Sottosegretario di Stato, la quale seguirà ad operare (limitatamente a due sole Unità di missione) almeno sino alla data del 30 giugno 2011 (mentre tuttora sopravvive un'Unità Tecnico Amministrativa, istituita con apposita OPCM, che risponde al Dipartimento della Protezione Civile, chiamata

a “gestire” i reliquati, con particolare riferimento agli aspetti finanziari, della gestione commissariale), per fronteggiare sia le criticità economico-finanziarie ancora pendenti sia le carenze insite nel sistema di raccolta dei rifiuti campano, tuttora privo di un ciclo completo di trattamento, strutturalmente stabile, tale da consentire lo sfruttamento integrale delle diverse componenti di rifiuto.

Tale profilo ha acquisito un rilievo ancor più pregnante alla luce della condanna inflitta allo Stato italiano dalla Corte di Giustizia CE, con sentenza C-297/08 del 4 marzo 2010, in conseguenza dell’inadempimento degli artt. 4 e 5 della direttiva quadro n.2006/12/CE (recepiti nell’ordinamento giuridico italiano per mezzo del D.Lgs. n. 152/2006), che obbligano gli Stati membri ad adottare le misure necessarie ad assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti, senza pericolo per la salute dell’uomo e senza recare pregiudizio all’ambiente, attraverso una rete adeguata ed integrata di impianti di trattamento e smaltimento rispondenti ai principi di autosufficienza, correzione e prossimità.

2. Il superamento dell'emergenza e l'impostazione di un sistema di gestione integrata dei rifiuti³⁶

Il cambiamento radicale dell’impianto normativo derivato dal c.d.

³⁶ Per un approfondimento del problema v. “*La gestione integrata dei rifiuti urbani*” di M.Di Lullo-G.Montanari in “*La disciplina giuridica dei rifiuti in Italia*” a cura di V.Cerulli Irelli e G.Clemente di San Luca – I Analisi della disciplina nazionale– Editoriale scientifica 2011, pag.185.

decreto “Ronchi” (D.Lgs. n. 22/1997) ha inciso sull’impostazione dei servizi di igiene urbana, modificandola profondamente.

La prevista riorganizzazione del servizio di smaltimento dei rifiuti, secondo modalità che assumono la tutela dell’ambiente quale obiettivo primario, ha indotto i Comuni campani ad abbandonare progressivamente il tradizionale e più economico sistema di gestione dei rifiuti, fondato essenzialmente sul semplice servizio di ritiro, trasporto e smaltimento diretto in discarica dei rifiuti solidi urbani “interni” (anche detti “immondizie domestiche”, in quanto provenienti dai fabbricati civili in genere), per pervenire ad un ben più complesso ed oneroso sistema di gestione “integrata” dei rifiuti, che presuppone, viceversa, la gestione dell’intero processo dei rifiuti al fine di assicurarne il massimo recupero di risorse ed il minor impatto sull’ambiente³⁷.

La nuova gestione integrata dei rifiuti urbani è stata organizzata, in un primo momento, sulla base di sei «Ambiti territoriali ottimali di smaltimento» che, secondo le previsioni del Piano regionale di smaltimento dei rifiuti del luglio 1997, avrebbero dovuto sostituire i 18 Bacini di utenza costituiti in ossequio alla Legge Regionale n. 10/1993.

³⁷ A segnare il diverso impatto ambientale tra i due modelli gestionali basti considerare che, fino all’approvazione del Piano regionale dei rifiuti del 1997, sul territorio campano si contavano ben 115 discariche autorizzate (a fronte delle 7 attualmente in esercizio). A ciò si aggiungeva il fatto che i preesistenti sistemi di smaltimento legati alle discariche avevano lasciato ampi margini alla presenza di una illegalità diffusa nei sistemi di raccolta dei rifiuti in conseguenza della scarsa capacità degli enti locali preposti alle attività di indirizzo e controllo a svolgere le loro competenze in ordine ai servizi concessi in affidamento.

Tale configurazione territoriale, ridisegnata dalla legge regionale n. 4/2007 in Ambiti territoriali coincidenti con le cinque province campane (di cui quella di Napoli articolata in tre sub-ATO), ha comunque conservato ai Comuni, in regime di privativa, la gestione dell'intero ciclo dei rifiuti, riservandosi alle Province, oltre alle funzioni di coordinamento e controllo, anche l'organizzazione delle attività di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e assimilati³⁸.

Nella maggior parte dei casi, i Comuni appartenenti allo stesso Bacino, in attesa delle aggiudicazioni del servizio di gestione integrato dei rifiuti da parte delle rispettive Autorità d'ambito, hanno continuato ad assicurare l'organizzazione in forma associata dei relativi servizi attraverso la loro adesione ai 18 Consorzi di Bacino (ai quali è stata trasferita la responsabilità, di natura operativa, relativa agli aspetti tecnici dell'organizzazione del servizio, mentre ai Comuni aderenti è rimasta la competenza a regolamentare, con appositi piani economico-finanziari, le modalità del servizio e le relative misure tariffarie)³⁹.

Ai Consorzi di Bacino (soggetti dotati di personalità giuridica di diritto

³⁸ In base al D.Lgs. n. 152/2006 i rifiuti vengono classificati, secondo l'origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e non pericolosi. Nel computo dei rifiuti urbani sono da annoverare anche i rifiuti speciali (non pericolosi) assimilati agli urbani, per quantità e qualità, in quanto provenienti da locali o luoghi adibiti ad usi diversi dalla civile abitazione (rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade, rifiuti provenienti da attività cimiteriale etc.).

³⁹ Buona parte dei Comuni, tuttavia, non ha aderito alle proposte consortili di potenziamento dei servizi di raccolta differenziata, sollevando i rispettivi Consorzi dalle attività gestorie nell'ambito dei propri territori comunali ed assumendosi la diretta responsabilità del raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata fissati dalla legge. Le modalità di svolgimento del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, fuori dai casi di gestione in economia, sono consistite nell'affidamento a terzi della gestione mediante concessione o mediante azienda speciale o società partecipata.

pubblico e di autonomia imprenditoriale) è stata affidata, come detto, la costruzione e la gestione associata degli impianti di smaltimento, l'organizzazione e la promozione della raccolta differenziata nonché la realizzazione dei relativi impianti di supporto (aree di trasferimento, impianti di compostaggio della frazione organica e piattaforme di selezione della frazione multimateriale). In più, a decorrere dalla OPCM n. 3564 del 9 febbraio 2007 (che ha, di fatto, preceduto di pochi mesi l'entrata in vigore dell'omologo disposto di cui all'art. 4 del D.L. n.61/2007), i Comuni della Regione Campania sono stati obbligati ad avvalersi, in via esclusiva, dei Consorzi di Bacino per lo svolgimento del servizio di raccolta differenziata⁴⁰; mentre, per la raccolta ordinaria dei rifiuti urbani a valle della raccolta differenziata, era già previsto l'obbligo di conferimento, in via esclusiva, agli impianti di produzione di CDR e di pagamento della corrispondente tariffa di smaltimento⁴¹.

Tale quadro organizzativo di fondo è stato, per lungo tempo, sostenuto e condizionato dall'operato della Struttura commissariale, la quale, nel provvedere al coordinamento degli interventi sull'intera scala regionale, ha finito col sostituirsi stabilmente agli enti territoriali istituzionalmente deputati alla gestione del servizio pubblico di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti.

Quello che doveva essere un rimedio del tutto straordinario e transitorio,

⁴⁰In forza della OPCM n. 3695/2008 (come modificata dalla OPCM n.3705/2008) sarà sancita, altresì, la nullità di diritto (con conseguente responsabilità per danni erariali) degli eventuali provvedimenti comunali di affidamento del servizio di raccolta differenziata a soggetti diversi dai Consorzi di Bacino.

⁴¹In tal senso, cfr. l'art. 3, comma 1, della OPCM n. 3479/2005.

diretto a fronteggiare una situazione di particolare emergenza mediante l'accentramento di funzioni e competenze ordinariamente svolte da vari organi pubblici, si è rapidamente evoluto in un sistema di governo sempre più radicato sul territorio, con l'assunzione di un ruolo "onnicomprensivo" di programmazione, attuazione e gestione dell'insieme dei fattori che costituiscono il ciclo integrato dei rifiuti e con tempi e modalità sempre meno coerenti con la nozione stessa di emergenza.

L'attuazione di un corretto piano di gestione integrata dei rifiuti ha fatto emergere, infatti, limiti strutturali e criticità di sistema tali da richiedere, da parte della Struttura commissariale, una sfera di intervento via via più estesa e articolata. Sin dall'inizio, le difficoltà di carattere sociale ed ambientale insorte nella localizzazione sia di nuove discariche sia di nuovi impianti di produzione ed utilizzo del combustibile derivato dai rifiuti, avevano innescato una serie di fattori causali che per la loro efficacia dirompente avrebbero necessitato di un più compiuto coinvolgimento di entrambe le figure commissariali (il Prefetto di Napoli ed il Presidente della Regione), la cui attività era stata invece limitata, sino all'anno 2000, alla gestione delle discariche da parte dei Consorzi di Bacino, da un lato, ed all'adozione del Piano regionale per la gestione dei rifiuti, dall'altro. Sicché, le funzioni commissariali si sono, dunque, estese anche alle complesse attività di studio, progettazione, monitoraggio ambientale e procedure autorizzative

relativamente sia ai siti da destinare agli impianti sia alle connesse aree da adibire a stoccaggio e/o messa in riserva del combustibile derivato dai rifiuti, stabilizzazione della frazione organica, trasferimento, vagliatura e smaltimento definitivo della frazione secca e dei sovvalli, oltre a quanto necessario per realizzare l'elettrodotto di collegamento alla rete elettrica nazionale dell'energia prodotta dal previsto termovalorizzatore di Acerra.

Le nuove funzioni assegnate ai Commissari delegati a partire dall'anno 2000 hanno quindi prodotto il rapido sviluppo delle strutture operative di supporto e, conseguentemente, il repentino lievitare dei connessi costi di funzionamento a carico della gestione commissariale. Dalle iniziali 10 unità di personale in posizione di comando, assegnate alla Struttura con OPCM n. 2425 del 18 marzo 1996 in aggiunta ai due "Vicecommissari", si passò alle 47 unità (delle 90 teoricamente disponibili) in servizio al dicembre 1999, per raggiungere le 164 unità del 2003, poi ridimensionate dal tetto massimo di 70 unità introdotto con OPCM n. 3559 del 27 dicembre 2006⁴².

⁴² Con riguardo alle funzioni assegnate alla struttura commissariale, occorre evidenziare come, inizialmente, la gestione fosse unica e non riguardasse soltanto i rifiuti, ma anche la bonifica dei siti inquinati e la tutela delle acque. Per lo svolgimento delle sue funzioni, il Commissario straordinario aveva costituito una struttura operativa presso la Prefettura di Napoli (avvalendosi anche di Subcommissari, non espressamente previsti dalle Ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri) supportata da strutture provinciali aventi sede nelle Prefetture delle cinque province campane (a loro volta dirette dai Prefetti, con funzioni di subdelegati, e dotate di numerose unità di personale delle Prefetture stesse, della disciolta CASMEZ e dell'ENEA).

A partire dall'aprile del 2004, invece, la Struttura è stata divisa in due parti: da un lato, la gestione dei rifiuti, affidata direttamente al Commissario delegato, dall'altra, la materia delle bonifiche e delle acque, rimasta in capo al Presidente della Regione

Corrispondentemente, anche le spese generali per la struttura sono cresciute in misura esponenziale, passando da € 548.637 per il 1999 ad € 1.284.325 per il 2000 (+134%), quindi balzando ad € 6.772.166 per il 2003 fino a raggiungere pagamenti per € 7.798.786 nel 2005.

Complessivamente, i costi di funzionamento sostenuti per la Struttura commissariale, dalla prima dichiarazione dello stato di emergenza (febbraio 1994) a tutto il 2006, ammontano ad € 57.933.378. Tra questi impegni di spesa figurano anche i crescenti costi per l'affitto di immobili ad uso ufficio (che costituiscono circa il 2,8% del totale dei costi di funzionamento), i costi per le indennità di carica dei Commissari e Vicecommissari (pari al 9% circa del totale) nonché i costi per le consulenze esterne (pari a circa il 18,6%), a conferma di come il ricorso a tale tipologia di prestazione abbia rappresentato la modalità pressoché ordinaria di esercizio dell'attività tecnico-gestionale da parte del Commissariato straordinario⁴³.

Campania. Successivamente, in una logica di progressivo smantellamento delle strutture burocratiche dell'emergenza e di ritorno al regime ordinario delle competenze, è stato introdotto (a partire dall'OPCM n. 3637/2007) anche il criterio della separazione tra le attività di gestione del ciclo dei rifiuti (affidate al Commissario gestore) e le attività di gestione e liquidazione sia delle posizioni debitorie e creditorie pregresse sia dei rapporti giuridici in corso fino alla cessazione dello stato di emergenza (affidate al Commissario liquidatore nominato con OPCM n. 3653/2008).

A tal fine, in base a quest'ultima ordinanza, venne istituita una Conferenza istituzionale (alla quale partecipavano il Commissario liquidatore, il Presidente della Regione Campania ed i Presidenti delle cinque Province campane) con il compito di accompagnare il graduale passaggio delle funzioni svolte dalla Struttura commissariale agli Enti ed alle Amministrazioni territorialmente competenti in via ordinaria, fornendo gli indirizzi per la gestione transitoria e le procedure per il definitivo trasferimento delle opere, degli interventi e della relativa documentazione amministrativa.

⁴³Il ricorso a dette collaborazioni esterne, in quanto fondate su un rapporto di carattere fiduciario (*intuitu personae*), non prevede particolari modalità di selezione

Ulteriore voce di spesa fissa e ricorrente che ha continuato a gravare sulla Struttura commissariale è quella riconducibile all' Ordinanza del Ministro dell'interno delegato al coordinamento della protezione civile n. 2948 del 25 febbraio 1999 (come modificata e integrata dalla O.M. n. 3100 del 2000), con la quale sono stati assunti, al fine di potenziare la raccolta differenziata affidata ai Consorzi di Bacino, circa duemila lavoratori socialmente utili a tempo determinato (che nel corso del tempo sono poi ascesi a 2.550 unità)⁴⁴. Detti lavoratori, piuttosto che essere impiegati presso la Struttura commissariale che ne aveva disposto l'assunzione e la relativa formazione, sono stati assegnati ai vari Consorzi di Bacino che li hanno utilizzati sino ad oggi senza farsi carico completamente dei relativi oneri retributivi (in media, circa 50 milioni di euro l'anno), ragguagliabili ad un impegno di spesa che nell'arco di quasi un decennio ha raggiunto un importo pari a circa 385 milioni di euro⁴⁵.

Con l'Ordinanza commissariale n. 30 del 21 gennaio 2008 sono state

e, quindi, sfugge, fondamentalmente, ai principi di pubblicità, concorrenza e trasparenza.

⁴⁴ La successiva ordinanza n. 22 del 23 febbraio 2001, che prevedeva la conversione degli originari rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato in stabili rapporti a tempo indeterminato, è stata recentemente annullata in via definitiva con sentenza 29 luglio 2009, n. 4739 del Consiglio di Stato, il quale, nel confermare l'impugnata sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, Sezione I, del 12 luglio 2004, n. 10078, ha riconosciuto il difetto di potere in capo al Commissario delegato ad imporre ai Consorzi numero e modalità di assunzione dei lavoratori da adibire alla raccolta differenziata nonché tipologia dei conseguenti rapporti di lavoro, non rientrando tra le sue competenze l'intervento nella gestione dei rapporti di lavoro con scelte datoriali connesse al trattamento giuridico ed economico dei lavoratori.

⁴⁵ Il contributo, da ultimo corrisposto dalla Missione Finanziaria in forza dell'art. 6 dell' OPCM n. 3693/2008 nella misura pro-capite di euro 2.000 mensili (su quattordici mensilità), è stato soppresso con la cessazione dello stato di emergenza dei rifiuti di cui al D.L. n. 195/2009.

costituite le sei aree di competenza previste dall'OPCM n. 3641/2008, alle quali sono stati preposti i funzionari designati e messi a disposizione dalle Amministrazioni statali interessate, oltre alla consulenza di tecnici, utilizzati con la formula dell'appalto di servizi, per le attività connesse al monitoraggio ed all'analisi dei flussi concernenti la raccolta, i conferimenti e lo stoccaggio dei rifiuti, nonché per il supporto all'individuazione, valutazione ed allestimento dei relativi siti⁴⁶.

Con la nomina a Sottosegretario di Stato del Capo del Dipartimento della protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (D.L. n. 90/2008), la struttura della gestione commissariale ha mutato nuovamente fisionomia sia sotto il profilo dell'organizzazione che del funzionamento.

Pur continuando ad utilizzarsi le risorse umane e strumentali poste a disposizione delle gestioni preesistenti (il che si è attuato con la proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato e delle collaborazioni coordinate e continuative in atto, in aggiunta ad altro personale di comprovata qualificazione professionale proveniente da enti e aziende

⁴⁶In base all' OPCM n. 3641 del 16 gennaio 2008, il Commissario delegato poteva avvalersi delle seguenti aree di competenza: 1) area economica-finanziaria, cui era preposto un soggetto attuatore designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri; 2) area tecnico-operativa, cui era preposto un soggetto indicato dal Capo del Comando logistico sud dell'Esercito; 3) area giuridico-amministrativa, cui era preposto un soggetto attuatore designato dal Ministero dell'interno; 4) area tecnico-impiantistica, cui era preposto un soggetto attuatore designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della protezione civile; 5) area tecnico-ambientale e per la raccolta differenziata, cui era preposto un soggetto attuatore designato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; 6) area di tutela della salute, cui era preposto un soggetto attuatore designato dal Ministero della salute.

pubbliche o private), sono state individuate, con OPCM n. 3682/2008, cinque strutture di Missione così denominate: Coordinamento Gestione Emergenziale; Tecnica Operativo Impiantistica (assegnataria di autonoma contabilità speciale n.5147); Comunicazione; Finanziaria (assegnataria delle c/s 5146-5148)⁴⁷; Amministrativo-legale e rapporti Enti locali (articolata in 4 Settori di attività).

A dette Missioni (già articolate in ulteriori 34 Settori di attività) sono state aggiunte, dapprima, la Missione “Gestione contenzioso e situazione creditoria e debitoria pregressa” (titolare della c/s 5192), con lo scopo di definire le situazioni pendenti relative alle gestioni affidate ai precedenti Commissari delegati (nominati con OPCM n. 3639/2008 e n. 3653/2008), quindi, le Missioni “Aree, siti ed impianti”, “Coordinamento Consorzi di Bacino e istituzioni territoriali” e “Liquidazione economico-finanziaria dei soppressi Consorzi delle province di Napoli e Caserta”⁴⁸.

Tuttavia, in vista dell'approssimarsi dello scadere dello stato di

⁴⁷ In particolare, le attività della Missione Finanziaria hanno riguardato: il coordinamento dell'azione finanziaria relativa all'intera gestione dei rifiuti in Campania; il trasferimento di risorse finanziarie alla Missione Tecnico Operativa, per le attività di competenza; le attività negoziali, la gestione delle spese di personale, di logistica e di funzionamento delle varie Missioni non autonome dal punto di vista finanziario; la verifica delle procedure, la liquidazione ed il pagamento delle fatture relative a discariche e siti connessi allo smaltimento dei rifiuti; la gestione, ai sensi dell'OPCM n.3479/2005, delle procedure, la fatturazione e la riscossione delle tariffe di conferimento dei rifiuti da parte dei Comuni e degli altri enti, nonché i contributi per lo smaltimento della frazione organica ed i ristori ambientali ai Comuni; le attività solutorie relative al termovalorizzatore di Acerra; il pagamento ai Consorzi di Bacino dei contributi per la raccolta differenziata; la gestione dei Fondi POR e APQ e degli altri finanziamenti; il rimborso spese ai Comuni per il servizio di raccolta rifiuti ingombranti presso il domicilio degli utenti (ex art. 10 dell' OPCM n.3721/2008).

⁴⁸In tal senso, si vedano le OPCM n. 3686/2008, n. 3705/2008 e n. 3721/2008.

emergenza e del conseguente passaggio della gestione del sistema integrato del ciclo dei rifiuti agli enti ordinariamente competenti, alcune articolazioni della Struttura commissariale sono state progressivamente trasformate e/o dismesse nel corso dell'anno 2009, fino a vederne ridotta la composizione, come detto, a due soli uffici (operativi fino al 31 gennaio 2011, salvo proroga non superiore a sei mesi): una Unità stralcio e una Unità operativa. La prima, ha ricevuto il compito di accertare la massa attiva e passiva derivante dalle pregresse attività commissariali nonché di predisporre un piano di estinzione delle passività secondo un preciso ordine di priorità; la seconda, invece, è stata incaricata dello svolgimento delle competenze amministrative in ordine alla gestione degli impianti, alla prosecuzione degli interventi, al coordinamento dei flussi dei rifiuti ed all'organizzazione funzionale del dispositivo militare⁴⁹.

Il ritorno alla normalità prevede un sistema organizzativo fortemente incentrato sulle Province. Ai sensi dell'art. 20 della legge regionale n. 4/2007, come modificato dall'art. 1 della legge regionale n. 4/2008, è infatti la Provincia (che ha assunto il ruolo dell'Autorità d'ambito) ad affidare il servizio di gestione integrata dei rifiuti “mediante la costituzione di soggetti a totale o prevalente capitale pubblico”. Alla stessa Provincia è inoltre trasferito, anche ai sensi dell' OPCM n. 3775/2009, l'esercizio delle competenze degli “enti locali consorziati”

⁴⁹Per il funzionamento delle due Unità (stralcio ed operativa) è previsto l'impiego di 150 unità di personale, con una spesa stimata (fino alla cessazione della Struttura) in complessivi 5.750.000 euro.

in materia di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo dell'intero ciclo di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani sul territorio provinciale, ciò anche in relazione agli impianti di proprietà delle Province (ad eccezione del termovalorizzatore sito in Acerra e di quello da realizzare nella città di Napoli) ed alle attività di raccolta, trasporto, stoccaggio, conferimento, trattamento, smaltimento, recupero e riciclaggio dei rifiuti urbani gestite da imprese e società private.

Alle neocostituite Società provinciali è, invece, affidata la gestione delle discariche e dell'impiantistica situata sul territorio provinciale a servizio del ciclo integrato dei rifiuti, previo trasferimento, da parte della Regione e di altri enti, della proprietà di dette infrastrutture al patrimonio delle Province; le stesse società succedono, altresì, nei rapporti attivi e passivi dei soggetti gestori degli impianti medesimi (ConSORZI di bacino, Comuni etc.), ivi compresi quelli con il personale impiegato nelle attività predette⁵⁰.

In particolare, le Società provinciali avrebbero dovuto provvedere:

- alle attività di pianificazione e programmazione;
- alla redazione del regolamento generale e della carta dei servizi;

⁵⁰ Del personale in servizio presso i Consorzi di Bacino è stata, nel frattempo, autorizzata l'assunzione, anche in soprannumero, nei limiti delle risorse a tal fine rese disponibili con appositi finanziamenti (cfr. l'art. 13, D.L. n. 195/2009). Al riguardo, il personale in servizio, alla data del 31 gennaio 2010, presso le neocostituite società provinciali risulta il seguente: n. 53 unità presso la Irpinia Ambiente spa (AV); n. 56 unità presso la Samte srl (BN); n. 87 unità presso la Gisec spa (CE); n. 29 unità presso la Sap.Na spa (NA); n. 68 unità presso la Ecoambiente Salerno spa (SA), per un totale di 293 unità (a fronte di oltre 3.700 unità in forza agli ex Consorzi di Bacino).

- alla gestione diretta/indiretta della raccolta/trasporto;
- alla gestione diretta/indiretta dei siti di trattamento/smaltimento;
- alla predisposizione del piano economico-finanziario ai fini della successiva determinazione della tariffa;
- alle attività di controllo sui siti di trattamento/smaltimento.

Per fronteggiare i relativi oneri finanziari, le Società provinciali sono preposte (in luogo dei Comuni) all'accertamento e alla riscossione della TARSU e della TIA, attivando adeguate azioni di recupero degli importi evasi⁵¹.

Per la costituzione delle Società provinciali, il Presidente della Regione Campania, in deroga alle competenze provinciali previste dall'ordinamento, ha provveduto alla nomina, per ciascuna Provincia, di un "Soggetto attuatore", ai fini della individuazione, entro sessanta giorni dal provvedimento di nomina, della consistenza patrimoniale della società nonché della definizione del relativo Piano industriale e dello Statuto societario. La norma prevede, altresì, che nei successivi trenta giorni i Soggetti attuatori avviino le procedure di gara ad

⁵¹Ai sensi dell' art. 11 del D.L. n. 195/2009, per l'anno 2010, la TARSU e la TIA sono calcolate dai Comuni sulla base di due distinti costi: l'uno elaborato dalle Province, anche per il tramite delle Società provinciali, e l'altro elaborato dai Comuni, al fine di individuare gli oneri relativi alle attività di rispettiva competenza. Le Società provinciali incaricate della riscossione emettono, nei confronti dei contribuenti, un unico titolo di pagamento, riportante le causali degli importi dovuti alle Amministrazioni comunali e provinciali e provvedono a trasferire gli importi su due distinti conti, specificatamente dedicati. In ogni caso, i soggetti attualmente affidatari delle attività di accertamento e riscossione della TARSU e della TIA continuano a svolgere dette attività fino alla scadenza dei relativi contratti, senza possibilità di proroga o rinnovo degli stessi.

evidenza pubblica (da concludersi entro il 31 ottobre 2009) per la individuazione dell'eventuale socio privato di minoranza e le formalità necessarie alla sottoscrizione dell'atto costitutivo delle società (costituzione comunque avvenuta, per ciascuna delle cinque province campane, entro il 31 dicembre 2009)⁵².

Durante la fase transitoria (e comunque non oltre il 31 dicembre 2010, termine successivamente prorogato per effetto di reiterati interventi normativi), tutte le attività inerenti alla raccolta differenziata continueranno, ai sensi dell'art. 11 del D.L. n. 195/2009, ad essere gestite dai Comuni secondo le attuali modalità e forme procedurali.

In prospettiva, dunque, il quadro normativo prevedeva che i Presidenti delle Province esercitassero, ai sensi del citato art. 11 ed entro il 30 settembre 2010, le funzioni di programmazione loro attribuite mediante l'adozione dei Piani d'Ambito e dei programmi degli interventi, organizzando il servizio di gestione integrata dei rifiuti per ambiti territoriali e per distinti segmenti delle fasi del ciclo. Contestualmente, le Società provinciali, oltre a gestire gli impianti trasferiti al patrimonio provinciale, sarebbero dovute subentrare nei contratti di servizio in corso con i soggetti privati sino all'aggiudicazione della gara ad evidenza pubblica prevista dall'art. 202

⁵²Sono in corso le attività relative all'adozione del Piano industriale, alla scelta del socio privato di minoranza ed alla definizione della consistenza patrimoniale delle società. Quanto alla pianificazione di settore, la Regione ne assicura il coordinamento con la pianificazione territoriale (PTR), la pianificazione energetica (PEAR), la pianificazione economica e dello sviluppo (PASER), la pianificazione di tutela (PQA), il Piano Cave (PRAE) e provvede alla verifica della compatibilità con i programmi di prevenzione del sistema CONAI.

del D.Lgs. n. 152/2006, ai cui soggetti affidatari del servizio sarebbero stati conferiti in comodato d'uso gli impianti e le altre dotazioni infrastrutturali di proprietà delle Province, insieme al personale operante nel settore, in dotazione sia alle Amministrazioni comunali che agli ex Consorzi di Bacino e alle imprese private.

In tale contesto, i Comuni avrebbero concorso alla gestione dei rifiuti urbani, nell'ambito delle competenze loro riservate dall'art. 198 del D.Lgs. n. 152/2006 ed in coerenza con i Piani d'Ambito, adottando appositi regolamenti con i quali definiscono le modalità del servizio e le misure dirette ad assicurarne la qualità e l'efficienza. A tal fine, l'art. 1, comma 68, della legge regionale n. 2/2010 (Legge finanziaria per il 2010) precisava che "il Piano regionale di gestione dei rifiuti riconosce, ricorrendone le condizioni di adeguatezza, ai Comuni, singoli o associati, la possibilità di provvedere all'adempimento di funzioni connesse al servizio di gestione integrata dei rifiuti nei territori di rispettiva competenza".

CAPITOLO III

L'ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DEL CICLO DEI RIFIUTI

1. *I compiti sostitutivi affidati ai Consorzi di Bacino ed il subentro delle società provinciali*

Il Piano regionale di smaltimento dei rifiuti, al fine di realizzare una gestione associata degli impianti di selezione e trattamento presenti sul territorio, aveva reso necessaria la istituzione, con legge regionale n. 10/1993, di Consorzi obbligatori per lo smaltimento dei rifiuti.

A tal fine, gli articoli 5 e 6 della richiamata legge regionale, nel prevedere la ripartizione del territorio in “Bacini di utenza”, ne calibravano l’ampiezza tenendo conto sia della produzione dei rifiuti sia del rapporto costi/benefici derivante dal dimensionamento dei relativi impianti. Per la realizzazione e la gestione associata degli impianti di smaltimento, invece, si attribuiva ai Consorzi la facoltà di costituire e gestire specifiche “società miste”, vale a dire società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale secondo la tipologia individuata dall’allora vigente art. 22, comma 3, lettera e), della legge 8 giugno 1990, n.142.

In breve tempo, tuttavia, i 17 Consorzi di Bacino così costituiti (cui è da aggiungere l’Ente di Bacino NA5, competente per il territorio della città di Napoli) videro aggiungere al loro compito primario in materia di

impianti anche l'improprio onere gestionale in ordine alla:

-attivazione della raccolta differenziata (poiché i Comuni non ne avevano ancora disposto l'avvio);

-predisposizione dei corrispondenti impianti di supporto logistico (quali: piazzole per lo stoccaggio delle frazioni raccolte separatamente, impianti di selezione e valorizzazione della frazione secca, impianti di produzione di "compost" derivato dalla frazione umida, impianti per il recupero di inerti, impianti di trattamento di rifiuti ingombranti e impianti per il recupero di beni durevoli);

-realizzazione di adeguati sistemi di trasporto dei rifiuti residui agli impianti di produzione di CDR⁵³.

Al fine di attuare i necessari interventi a condizioni di massima economicità, il Commissario delegato, in virtù della richiamata O.M. n. 2948/1999, attribuì ai singoli Consorzi di Bacino, in proporzione alla popolazione di competenza, un congruo numero di lavoratori a tempo determinato inseriti in apposite liste di mobilità (previste dall'art. 4, commi 31 ss., della legge 28 novembre 1996, n. 608), assicurandone, corrispondentemente, la copertura finanziaria con le risorse giacenti sul Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del D.L. 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, in legge 19 luglio 1993, n. 236.

In tal modo, si obbligarono i Consorzi di Bacino a fronteggiare le

⁵³In tal senso, l'Ordinanza Ministeriale n. 2774/1998, che attribuisce ai Consorzi compiti precedentemente assegnati al Commissario delegato con O.M. n. 2560/1997.

nuove attività di gestione utilizzando, in aggiunta alle unità di personale già in organico e senza oneri a carico, ulteriori 2.084 unità a suo tempo dismesse dalle aziende private che gestivano discariche autorizzate sottoposte a provvedimenti di requisizione e/o chiusura. Sicché, attuando, di fatto, l'istituto del "passaggio di cantiere", come previsto dall'art. 4, commi 31 e 32, del D.L. 1° ottobre 1996, n. 510, convertito in legge 28 novembre 1996, n. 608, i Consorzi finirono, quindi, con l'assumere la responsabilità diretta della organizzazione del sistema di raccolta differenziata e di conferimento dei rifiuti agli impianti, in funzione anche del previsto sbocco occupazionale⁵⁴.

Eppure, era chiaro che i Consorzi di Bacino, in quanto strutture di governance promosse da Pubbliche Amministrazioni locali, non potevano acquisire in tempi brevi né il know how, né la managerialità, né l'esperienza, né i mezzi necessari a gestire un'attività intrinsecamente imprenditoriale come la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti. Il fatto stesso di aver previsto l'affidamento del servizio ad una o più società miste direttamente controllate dal Consorzio non poteva mutare la sostanza delle cose, non essendo il socio privato di minoranza in grado di offrire alcuna garanzia in termini di economicità, efficienza

⁵⁴ L'istituto del "passaggio di cantiere", previsto dall'art. 6 del C.C.N.L. Federambiente, risulta così disciplinato: "l'impresa subentrante assume ex novo senza effettuazione del periodo di prova, tutto il personale in forza a tempo indeterminato –ivi compreso quello in aspettativa ai sensi dell'art. 31 della L. n.300/1970 nonché quello di cui all'art. 5, lettera c) del vigente C.C.N.L. – addetto in via ordinaria allo specifico appalto/affidamento che risulti in forza presso l'azienda cessante nel periodo dei 240 gg. precedenti l'inizio della nuova gestione in appalto/affidamento previsto dal bando di gara e alla scadenza effettiva del contratto di appalto".

ed efficacia di un servizio ancora da configurare.

L'unica vera opportunità era data, dunque, dal sostegno economico promesso dalla gestione commissariale per fronteggiare gli oneri retributivi del personale LSU assegnato e gli oneri di investimento necessari a dotarsi di impianti, mezzi ed attrezzature idonei ad effettuare il servizio.

Contemporaneamente, la carenza di programmazione e di coordinamento relativamente sia al modello di sviluppo della raccolta differenziata da attivare sia all'indispensabile sistema impiantistico di supporto da gestire rendeva incerta, da un lato, l'entità degli impegni economici e finanziari da assumere in vista del raggiungimento delle percentuali minime di legge, dall'altro, non consentiva di adottare le soluzioni operative ottimali per concorrere efficacemente ad un assetto strutturalmente stabile ed unitario del ciclo dei rifiuti.

Il complesso di queste condizioni negative non poteva che orientare gli operatori del settore e lo stesso Commissario delegato a concepire la raccolta differenziata come un elemento secondario e accessorio (comunque separato) rispetto al servizio di raccolta dei rifiuti urbani affidato ai singoli Comuni. Il duplice modello gestionale che ne conseguiva assumeva chiaramente un carattere di indefinita transitorietà, dovuta al fatto che i Comuni non avrebbero potuto integrare la raccolta differenziata dei rifiuti nei servizi complessivi di igiene urbana fino a che non si fossero create (mediante opportuni incentivi) condizioni

economiche vantaggiose per tale soluzione.

Un ulteriore aspetto ostativo alla gestione unitaria del ciclo dei rifiuti da parte dei Consorzi di Bacino riguardava le modalità di determinazione della tariffa unitaria di trattamento e smaltimento. Affinché i Consorzi potessero essere messi in grado di determinare, quantomeno, il costo complessivo del conferimento dei rifiuti, occorreva che agli stessi fossero affidate sia le attività di tritovagliatura dei rifiuti sia le attività di gestione degli impianti di stabilizzazione della frazione organica nonché delle discariche per lo smaltimento degli scarti di lavorazione (FOS e sovvalli). Di fatto, però, non essendosi create le condizioni per la cessione degli impianti da parte del soggetto aggiudicatario (FIBE-FISIA s.p.a.), i Consorzi di Bacino videro inibita la possibilità di definire una tariffa complessiva, anche in considerazione del fatto che i costi dello smaltimento finale delle frazioni “vagliate” variavano considerevolmente in ragione delle scelte del Commissario delegato in ordine alla individuazione dei siti regionali e/o nazionali in cui stoccare o conferire i rifiuti.

In difetto delle condizioni minime atte a conferire razionalità ed economicità al sistema, non restava che dotare i Consorzi di mezzi e attrezzature sufficienti ad avviare, comunque, le attività di raccolta differenziata, privilegiando quei progetti maggiormente capaci di proporsi ai Comuni come modelli di raccolta integrata di rifiuti. Evidentemente, ciò non poteva consentire ai Consorzi di superare le

notevoli difficoltà di funzionamento, tanto che solo nove di essi sono riusciti ad elaborare un Piano industriale operativo regolarmente approvato dalle Strutture commissariali.

Nel complesso, il sistema che ne derivò non poteva che continuare ad evidenziare una eccessiva frammentazione delle gestioni ed un insufficiente coordinamento tra le stesse, con costi insostenibili per i Comuni e bassi livelli di performance (dovuti, in genere, alla indisponibilità di adeguate aree di supporto logistico e all'utilizzo intensivo di automezzi inadeguati rispetto alle capacità di carico)⁵⁵.

In un quadro operativo sostanzialmente fallimentare, che al termine del 2005 vedeva ancora 9 Consorzi di Bacino (AV1, BN1, BN3, CE3, CE4, NA1, NA2, NA4 e NA5) attestarsi su livelli di raccolta differenziata inferiori al 12% (da cui ne conseguiva una media regionale pari all'11,2%) a fronte di livelli obiettivo del 35% raggiunti solo dal Consorzio di Bacino SA3, è intervenuto il D.L. n. 245/2005, il quale, anziché utilizzare la vicenda risolutoria del contratto con le affidatarie FIBEFISIA s.p.a. per affidare i relativi impianti alla gestione amministrativa dei Consorzi di Bacino, optava per una nuova gara ad evidenza comunitaria (procedura che, tuttavia, veniva sospesa, di lì a poco, per

⁵⁵Sul piano sistematico, infatti, se è inevitabile che la raccolta differenziata integrata comporti sensibili aumenti dei costi di gestione rispetto alla mera raccolta indifferenziata dei rifiuti, è anche vero che un modello operativo aggiuntivo, che non va a modificare radicalmente le caratteristiche organizzative degli altri circuiti di raccolta (in termini di automezzi impiegati, frequenze di raccolta etc.), comporta una ulteriore maggiorazione dei costi complessivi di gestione poiché, non riuscendo ad intercettare elevate quantità di frazioni merceologiche da riciclare, non è in grado neppure di ridurre i quantitativi e le frequenze di raccolta del rifiuto urbano residuo.

effetto del D.L. n. 263/2006).

Nel contempo, si rinnovava ai Consorzi il compito di effettuare la raccolta differenziata degli imballaggi primari, dei rifiuti ingombranti, delle residue frazioni valorizzabili ed, eventualmente, anche della frazione organica; disposto, questo, in applicazione del quale (oltre allo stanziamento nel biennio 2005/2006 di 30 milioni di euro da assegnare ai Consorzi) veniva emanata l'Ordinanza commissariale n. 556/2005, con la quale si imponeva ai Consorzi di Bacino, pena il loro commissariamento, di attivare la raccolta differenziata in tutti i Comuni in cui, al termine del 2004, erano state raggiunte percentuali inferiori al 30%.

A livello normativo, analoghe incertezze coinvolsero anche il legislatore regionale, il quale con legge n. 4/2007 decise di incentrare l'organizzazione, l'affidamento ed il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti su soli cinque Consorzi obbligatori (cd. Autorità d'Ambito) costituiti dai Comuni e dalla Provincia appartenenti al medesimo ATO (Ambito territoriale ottimale coincidente, nella fase iniziale, con la circoscrizione provinciale). Anche in questo caso, dopo circa un anno, la Regione dovette rivedere il prefigurato assetto organizzativo con la legge n. 4/2008, che, in attuazione dell'art. 2, comma 38, della legge finanziaria 2008, trasferì le previste competenze (esercitabili in forma associata dalle Autorità d'Ambito) direttamente alle Province, dotando anch'esse di apposite Società provinciali miste

cui affidare i relativi servizi.

Conseguentemente, i Consorzi di Bacino, pur dopo aver ricevuto, ai sensi dell'OPCM n. 3564/2007 e, successivamente, dell'art. 4 del D.L. n. 61/2007, la competenza a gestire in regime di esclusiva la raccolta differenziata dei rifiuti, hanno cessato di svolgere le rispettive funzioni a decorrere dal 29 aprile 2008, data dalla quale, per effetto dell'art. 32 bis, introdotto dalla citata legge regionale n. 4/2008, le predette Province (e le Società provinciali) avrebbero dovuto subentrare agli stessi in tutti i rapporti attivi e passivi. Tale ultima disposizione è stata, tuttavia, modificata dall'art. 1, comma 69, della legge regionale n. 2/2010, che ha differito gli effetti dell'art. 32 bis al momento dell'avvenuto trasferimento dei servizi al nuovo Soggetto gestore⁵⁶.

Dal quadro delineato si può, dunque, affermare che il tratto distintivo del richiamato assetto organizzativo consistesse nel sottrarre, progressivamente, ai Comuni l'esercizio delle competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti, fino a privarli, del tutto, di opportune forme istituzionali di cooperazione e rappresentazione a livello sovracomunale.

Lo scenario che si è determinato con l'ingresso delle Società provinciali

⁵⁶Nel corso del regime transitorio, i Presidenti delle Province hanno nominato, ai sensi dell'art. 12 del D.L. n. 195/2010, come modificato dalla legge di conversione n. 26/2010, un Soggetto liquidatore per ciascun Consorzio ai fini dell'accertamento delle situazioni creditorie e debitorie pregresse e per la successiva definizione di un apposito piano di liquidazione. Al medesimo Soggetto liquidatore sono stati, altresì, conferiti i compiti di gestione ordinaria e di amministrazione dei beni dei Consorzi fino al subentro delle Province nelle rispettive attribuzioni, con conseguente cessazione degli organi di indirizzo amministrativo e gestionale dei Consorzi medesimi.

ha fatto sorgere posizioni conflittuali difficilmente componibili, a meno che le Province si facessero carico di adottare, attraverso i Piani d'Ambito ed i programmi degli interventi previsti dall'art. 16 della L.R. n. 4/2007, linee di indirizzo programmatiche e di coordinamento univoche, puntuali e coerenti, soprattutto, in merito all'applicazione dell'istituto del "passaggio di cantiere" del personale in dotazione agli ex Consorzi di Bacino.

Invero, con la cessazione dello stato di emergenza e del correlato intervento erariale cui hanno fatto carico, per un lungo periodo di tempo, gli emolumenti da corrispondere alla mano d'opera in servizio presso le strutture consortili, è andata emergendo in tutta la sua evidenza la irragionevole duplicazione di costi dovuta al contemporaneo impiego di personale consortile, da un lato, e di personale comunale e privato, dall'altro, per servizi sinora gestiti separatamente, ma che in futuro avrebbero richiesto (e richiederanno) una visione integrata.

Pertanto, laddove si fosse persistito nell'eludere l'obbligo di reclutare il personale occorrente alle attività da realizzare attingendo al bacino di lavoratori in carico agli ex Consorzi, l'avvio gestionale delle Società provinciali avrebbe continuato ad essere gravato da eccessivi oneri di personale in rapporto alle dimensioni di un servizio ancora troppo ridotte e frammentate.

Per ovviare a tali evenienze, l'art. 11 del D.L. n. 195/2010 ha previsto il subentro, a decorrere dal 31 dicembre 2010 (termine, si ribadisce, più

volte prorogato), delle Amministrazioni provinciali (anche per il tramite delle relative Società provinciali) nei contratti in corso con soggetti privati che svolgono in tutto o in parte le attività di raccolta, trasporto, trattamento, smaltimento ovvero recupero dei rifiuti, salva la possibilità di affidarne il servizio in via di somma urgenza, nonché di prorogarne i contratti per una sola volta e per un periodo non superiore ad un anno (con abbattimento del 3 per cento del corrispettivo negoziale inizialmente previsto)⁵⁷.

2. Le peculiarità delle province di Napoli e di Caserta

Una vicenda a sé (e, per certi versi, diametralmente opposta) è quella che attiene alla costituzione del Consorzio Unico delle Province di Napoli e Caserta, avvenuta ad opera dell'articolo 11, comma 8, del D.L. n.90/2008, in virtù del quale, nelle more della costituzione delle Società provinciali, si è disposto lo scioglimento (a far data dal 24 luglio 2008) dei preesistenti otto Consorzi di Bacino appartenenti alle due menzionate Province e la contestuale riunione in un unico Consorzio delle funzioni di indirizzo, coordinamento, impulso e controllo in materia di raccolta differenziata dei rifiuti, da affidare,

⁵⁷Al fine di favorire il buon assolvimento dei compiti istituzionali attribuiti ai nuovi organismi provinciali, lo stesso articolo ha previsto altresì, nei limiti delle disponibilità finanziarie dell'Unità stralcio costituita presso il Dipartimento della protezione civile, l'assegnazione, in via straordinaria, a favore delle stesse Province, per la successiva attribuzione alle Società provinciali, di una somma pari ad euro 1,50 per ogni soggetto residente nell'ambito territoriale provinciale di competenza. A tal fine, i Presidenti delle Province erano autorizzati a revocare gli impegni di spesa assunti fino alla concorrenza del predetto importo (il cui ammontare è pari a complessivi 8,7 milioni di euro), con vincolo di destinazione al patrimonio delle Società provinciali.

provvisoriamente, nelle mani di un Gestore Unico individuato con decreto del Sottosegretario di Stato ai rifiuti⁵⁸.

Con successive Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri sono state fornite le norme di dettaglio per l'attività di gestione del Consorzio Unico, al fine di avviare il percorso di riorganizzazione della struttura e giungere alla costituzione degli organi consortili entro il 31 dicembre 2008, come espressamente previsto dall' OPCM n.3686 del 1° luglio 2008. Nel frattempo, ai sensi dell'articolo 4 del D.L. n. 172/2008, si è attribuito ai Sindaci dei Comuni della provincia di Caserta con bacino di utenza superiore ai 15.000 abitanti la diretta responsabilità del servizio integrato dei rifiuti condizionatamente al trasferimento, ai sensi del CCNL di categoria (Federambiente), del personale dei soppressi Consorzi alle nuove società affidatarie del servizio⁵⁹.

Sulla base delle indicazioni del Gestore Unico, ispirate a criteri di efficienza dei servizi, programmazione delle attività e razionalizzazione delle risorse umane, sono state costituite (in sostituzione degli otto Consorzi di Bacino) otto Articolazioni territoriali, a capo delle quali, in luogo dei quattro Presidenti di Consiglio d'amministrazione in carica e

⁵⁸ A supporto delle attività del Gestore Unico (al quale è succeduto, in data 29 dicembre 2008, il Presidente eletto dall'Assemblea consortile), sono state istituite, con OPCM n. 3721 del 19 dicembre 2008, la "Missione coordinamento Consorzi di bacino e istituzioni territoriali" e la "Missione liquidazione economico-finanziaria dei soppressi Consorzi delle Province di Napoli e Caserta", quest'ultima preposta alla liquidazione economica finanziaria di tutti i rapporti di debito e credito, antecedenti alla data del 24 luglio 2008, riconducibili ai disciolti Consorzi delle province di Napoli e Caserta.

⁵⁹ Al fine di assicurare interventi immediati ed efficaci, le Amministrazioni comunali sono state autorizzate, altresì, ad avvalersi delle specifiche deroghe previste dall'art. 18 del D.L. n. 90/2008 in materia di lavori pubblici, contabilità pubblica, ambiente, lavoro e previdenza sociale, espropriazione e servizi di pubblica utilità.

dei quattro Commissari straordinari preposti alla gestione di altrettanti Consorzi (CE3, CE4, NA3 e NA4), sono stati nominati cinque Responsabili con il compito primario di monitorare i rapporti attivi e passivi nei quali il Consorzio Unico succedeva per effetto dello scioglimento delle preesistenti strutture consortili e di individuare i beni, mobili ed immobili, a qualunque titolo nella disponibilità dei disciolti Consorzi.

Successivamente, a seguito delle Ordinanze commissariali nn. 9 e 10 del 9 marzo 2009, le Articolazioni territoriali CE1, CE2, CE3, CE4 e le quattro Articolazioni territoriali NA1, NA2, NA3, NA4 sono state accorpate, rispettivamente, in due sole Articolazioni territoriali provinciali (ciascuna diretta da un solo Responsabile) che, comunque, conservavano il pregio di favorire un adeguato interscambio di risorse al loro interno.

Del Consorzio Unico, avente natura di ente pubblico economico, hanno potuto far parte i Comuni che si erano avvalsi, per la gestione del servizio di raccolta differenziata, dei disciolti Consorzi delle Province di Napoli e Caserta nonché quelli che avevano in corso procedure di gara per l'affidamento del servizio medesimo⁶⁰. La struttura consortile, articolata in tre aree funzionali, si è potuta avvalere di complessive 2.392 unità di personale, di cui 1.487 operanti nella provincia di Caserta e soli 905 in quella di Napoli.

⁶⁰ Quanto all'Ente di Bacino Napoli 5, competente per il territorio della città di Napoli, è stato nominato Commissario ad acta l'Assessore comunale alla nettezza urbana.

Al fine di garantire il puntuale funzionamento del servizio di smaltimento dei rifiuti e la riduzione dei costi amministrativi e gestionali, è stata adottata una prima serie di misure, tra le quali:

- la cessazione automatica dei rapporti contrattuali con tutti i consulenti dei disciolti Consorzi di Bacino;

- l'anticipazione, sui crediti vantati dagli ex Consorzi verso il Commissariato di Governo, della somma di 15 milioni di euro per liquidare le competenze arretrate spettanti ai dipendenti del Consorzio Unico nonché le spese necessarie per gli urgenti interventi di manutenzione e riparazione di numerosi automezzi in dotazione;

- la predisposizione del Piano industriale per la puntualizzazione delle competenze in materia di raccolta differenziata;

- la definizione di piani concordati di rientro dal debito di oltre 30 Comuni, rimasti insolventi nei confronti del Consorzio Unico per un ammontare complessivo di circa 12 milioni di euro;

- la nomina di Commissari ad acta in 64 Comuni inadempienti all'obbligo di liquidazione delle somme dovute e non corrisposte al Consorzio Unico per un totale di circa 35 milioni di euro;

- l'avvio di procedure di mobilità, interna ed esterna, del personale in esubero (circa 551 unità);

- la nullità dei provvedimenti di affidamento del servizio

integrato dei rifiuti e/o del servizio di raccolta differenziata a soggetti diversi dal Consorzio Unico dopo la data del 31 luglio 2008, nonché l'annullamento delle procedure di gara relative all'affidamento del servizio di raccolta differenziata bandite e non ancora aggiudicate alla stessa data⁶¹.

I motivi alla base delle predette misure gestionali e, soprattutto, della nascita del Consorzio Unico di Bacino delle Province di Napoli e Caserta sono da ricondurre, essenzialmente, all'esigenza di porre rimedio alle gravi criticità emerse dalle pregresse gestioni dei Consorzi di Bacino, caratterizzate da una forte tensione finanziaria (al limite del dissesto), diffuse irregolarità contabili, esubero strutturale di personale e progressivo decadimento dei livelli qualitativi e quantitativi del servizio reso⁶².

In particolare, il generale stato di criticità economico-finanziario (specie per i Consorzi CE2, CE3 e CE4) risultava causato, da un lato, dal mancato e/o irregolare versamento (per un importo di oltre 100 milioni

⁶¹Cfr., in tal senso, le OPCM nn. 3686, 3693 e 3695 del luglio 2008.

⁶²Anche la Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, istituita con legge 20 ottobre 2006, n. 271, concludeva la "Seconda relazione territoriale sulla Campania", approvata nella seduta del 19 dicembre 2007 (Doc. XXIII, n.4, XV legislatura), invitando a "...procedere, con urgenza e senza esitazioni, al completo smantellamento delle strutture consortili..." in quanto il loro scioglimento "...oltre a rappresentare un consistente risparmio di costi a vantaggio della funzionalità complessiva del ciclo industriale integrato, costituisce uno snodo essenziale anche su un altro fronte, quello della prevenzione e del contrasto delle infiltrazioni della criminalità organizzata. Le recenti attività di indagini della magistratura nei confronti, in particolare, dei consorzi operanti nella provincia di Caserta, hanno, infatti, confermato quanto questa Commissione aveva già avvertito nella menzionata Relazione territoriale sulla Campania, a proposito del rischio che tali strutture, oltre a costituire inutili enti di intermediazione burocratico-clientelare, avrebbero potuto rappresentare come luoghi di incontro fra malavita camorristica e mala amministrazione".

di euro) delle quote dovute dai Comuni per i servizi consortili effettuati, dall'altro, dal forte indebitamento della struttura commissariale (pari a circa 84 milioni di euro) per la gestione dei siti di stoccaggio e per contributi sugli oneri retributivi degli LSU assunti a tempo determinato, con inevitabili ripercussioni sulla gestione del personale e sulla qualità del servizio. La sofferenza di cassa che ne conseguiva produceva la crescita di una parallela esposizione debitoria verso i fornitori (ammontante a 125 milioni di euro circa) e l'insorgenza di gravi disservizi nella raccolta e nello smaltimento dei rifiuti, dovuti, principalmente, alle avarie degli automezzi in dotazione per difetto di manutenzione ed al sottoutilizzo del personale in forza agli ex Consorzi di Bacino. Quest'ultimo fenomeno era anche legato, da un lato, alla non corretta applicazione dell'istituto del "passaggio di cantiere" (in particolare nella provincia di Napoli), applicato "in entrata" ma non "in uscita" (come nei casi di cessazione delle attività dei Consorzi e del connesso affidamento dei servizi a società terze), dall'altro, alle molteplici assunzioni clientelari non giustificate da reali esigenze organizzative. La mancata adozione di un Piano industriale determinava, peraltro, la conseguente impossibilità di avviare le procedure di messa in mobilità del personale in esubero⁶³.

⁶³ E' quanto si evince dalla Relazione sullo stato di attuazione del Consorzio Unico al 29 dicembre 2010, redatta dal Gestore Unico. In proposito, la Relazione sottolinea, altresì, come la situazione finanziaria complessiva del Consorzio Unico, riferita ai crediti e debiti delle diverse Articolazioni territoriali considerate nel loro insieme, presenterebbe un saldo finale attivo ove venisse confermata l'esigibilità di tutti i crediti dallo stesso vantati.

Per fronteggiare l'emergenza e consentire il regolare svolgimento della raccolta dei rifiuti nell'ambito del Consorzio Unico, si è reso necessario autorizzare nuovamente, dopo il menzionato trasferimento (a titolo di anticipazione) della somma di 15 milioni di euro da destinare al pagamento dei costi del personale e delle riparazioni degli automezzi, un analogo sostegno economico anche per il periodo dal 1° marzo al 31 dicembre 2009 e consistente nella erogazione di un contributo mensile di 2,5 milioni di euro da ridurre proporzionalmente in relazione alla concreta attuazione dei processi di mobilità e degli altri specifici interventi relativi al personale in esubero⁶⁴.

Sul piano contabile, è stata contestualmente avviata, con l'ausilio del neocostituito Collegio dei revisori dei conti, un'attività di ricostruzione ed accertamento della situazione economica, patrimoniale e finanziaria degli ex Consorzi, le cui contabilità, spesso, non risultavano neppure validate dai corrispondenti organi di amministrazione e controllo⁶⁵. A tal fine, sono state incaricate quattro società di revisione per la verifica, entro il 30 giugno 2009, della fondatezza dei dati contabili rilevati nonché un nuovo istituto bancario per la gestione del servizio di tesoreria.

E' stato, inoltre, elaborato il Piano industriale del Consorzio Unico, da

⁶⁴ Il sostegno economico di complessivi 40 milioni di euro per il personale e gli automezzi del Consorzio Unico è stato disposto, dapprima, con OPCM n. 3697 del 29 agosto 2008 e, successivamente, con OPCM n. 3764 del 6 maggio 2009.

⁶⁵ Invero, mentre la situazione contabile degli ex Consorzi di Bacino CE1, CE2, CE3, CE4, NA1 e NA3 risultava ordinata e completa, quella degli ex Consorzi di Bacino NA2 e NA4 presentava numerose criticità ed una documentazione approssimativa e confusa.

cui risulta una previsione di esubero di personale pari a 551 unità ed una conseguente riduzione del costo complessivo per le risorse umane del 34,5% (passando così da un costo annuo di 87 milioni di euro ad una previsione di costo pari a 57 milioni di euro).

Quanto alla gestione dei rifiuti, si è provveduto (con OPCM n. 3718 del 28 novembre 2008) ad affidare ai Comuni sia la gestione delle discariche, dei siti di stoccaggio e degli impianti comunque connessi al ciclo integrato dei rifiuti (in precedenza attribuita ai disciolti Consorzi di Bacino delle province di Napoli e Caserta) sia l'utilizzo, per le attività di raccolta dei rifiuti e lo spazzamento delle strade, del personale a tempo determinato assegnato all'Articolazione territoriale NA1 (pari a circa 214 unità), il cui rapporto di lavoro veniva prorogato fino al 31 gennaio 2009. A tale decentramento di competenze ha corrisposto anche il trasferimento ai Comuni del contributo, sino ad allora riconosciuto ai Consorzi di Bacino ai sensi dell' O.M. n. 2499/1999, per i lavoratori a tempo determinato trasferiti alle dipendenze comunali ai fini dell'espletamento del servizio di raccolta differenziata (per un importo ragguagliabile a circa 2.000 euro mensili ad unità di personale).

Parallelamente, è stato rinnovato, con OPCM n. 3804 del 28 agosto 2009, l'obbligo per tutti i Comuni sia di assicurare "il passaggio di cantiere" (alle imprese affidatarie del servizio integrato dei rifiuti) del personale consortile impiegato stabilmente presso i medesimi enti locali,

sia di corrispondere ai rispettivi Consorzi di appartenenza i canoni dovuti, anche a titolo di quote consortili, per prestazioni relative alla gestione dei rifiuti, provvedendo al relativo pagamento in unica soluzione ovvero ratealmente sulla base di apposito Piano di rientro (della durata massima di tre anni) approvato dalla competente Struttura del Sottosegretariato. L'Ordinanza prosegue assegnando, per converso, ai Comuni il compito di diffidare i Consorzi di appartenenza al corretto adempimento delle prestazioni loro affidate e, in caso di perdurante inadempimento, di adottare ordinanze contingibili ed urgenti necessarie ad eseguire, in via sostitutiva, gli interventi occorrenti a superare le accertate criticità. Infine, per consentire al Consorzio Unico un più efficiente svolgimento delle attività, è stato autorizzato l'acquisto (per una spesa a carico della struttura del Sottosegretario di Stato non superiore a 4 milioni di euro) di ulteriori mezzi finalizzati al potenziamento dei servizi.

Analoghe misure di sussidio finanziario dirette a sostenere in modo indiscriminato l'attività di tutti i Consorzi di Bacino erano state già disposte con le OPCM n. 3693/2008 e n. 3764/2009, che nel solo anno 2009 hanno totalizzato un contributo complessivo di 51,5 milioni di euro.

Cionondimeno, la gestione temporanea dei Commissari liquidatori dei Consorzi di Bacino ha continuato a soffrire (sino a data corrente) molteplici difficoltà operative e finanziarie, che non sembrano poter

essere rapidamente superate stante la mancata approvazione della maggior parte dei Piani industriali di cui all'art. 11, comma 1, del D.L. n. 195/2009 e l'indisponibilità tecnico/operativa di talune delle neocostituite Società provinciali a subentrare nelle attività di loro spettanza. Particolarmente critiche appaiono, inoltre, le urgenze rappresentate alla magistratura contabile dai Commissari liquidatori del Consorzio Unico di Bacino delle Province di Napoli e Caserta e dei Consorzi BN 1, 2 e 3, le cui attività sono ormai prossime alla paralisi per assoluta carenza di fondi.

Per quanto concerne, infine, la riscossione (da parte dei Consorzi) dei crediti vantati nei confronti dei Comuni, l'art. 12 del D.L. n. 195/2010, come modificato dalla legge di conversione n. 26/2010, ha autorizzato la conclusione tra le parti di apposite transazioni finalizzate all'abbattimento dei relativi oneri accessori. A tal fine, i Presidenti delle Province hanno nominato un Soggetto liquidatore per l'accertamento delle situazioni creditorie e debitorie pregresse (facenti capo ai Consorzi ed alle relative articolazioni societarie) e per la successiva definizione di un apposito piano di liquidazione. Al medesimo Soggetto liquidatore sono stati, altresì, conferiti, come detto, i compiti di gestione ordinaria e di amministrazione dei beni dei Consorzi fino al subentro delle Province (anche per il tramite delle rispettive Società provinciali) nelle rispettive attribuzioni, con conseguente cessazione degli organi di indirizzo amministrativo e gestionale dei Consorzi medesimi.

Quanto alla gestione del personale, si evidenzia come il successivo art. 13, con previsione apparentemente antinomica, ha riconosciuto al Consorzio Unico delle Province di Napoli e di Caserta la competenza a definire la propria dotazione organica in relazione al rispettivo Piano industriale, provvedendo alla relativa copertura dei posti (per una spesa che, per il 2010, era a carico dello Stato fino a cinque milioni di euro) mediante assunzioni (anche in sovrannumero) di personale in servizio presso gli ex Consorzi alla data del 31 dicembre 2008. Per le medesime finalità, anche i Consorzi delle province di Avellino, Benevento e Salerno hanno potuto procedere, con oneri a loro carico, all'assunzione del personale occorrente alla copertura dei posti delle rispettive dotazioni organiche.

3.La situazione ereditata dalle subentrate società provinciali con riferimento ai diversi contesti ambientali

Alcuni fattori di diversa natura ontologica hanno plasmato i vari contesti ambientali, tanto che non può prescindersi da una loro previa disamina per effettuare una corretta valutazione delle prestazioni realizzate dai disciolti Consorzi di Bacino⁶⁶.

All'interno di tale contesto assumono particolare rilievo, accanto alle caratteristiche morfologiche del territorio e del tessuto urbano, almeno

⁶⁶ Nella elaborazione del presente paragrafo è stato necessario prendere a riferimento, dal composito materiale raccolto, i soli dati gestionali risultati completi e congruenti. Le frequenti discordanze, riconducibili a carenze documentali e alla diacronia tra le rilevazioni, hanno suggerito di depurare l'analisi dai dati incerti e/o contraddittori, fondando le valutazioni su riscontri possibilmente oggettivi e puntuali.

tre elementi di base: il numero di Comuni aderenti; il bacino di utenza; e la quantità di rifiuti prodotta. La diversa composizione di queste variabili incide sensibilmente sul dimensionamento, l'organizzazione e le modalità operative dei servizi di raccolta e gestione dei rifiuti in ambito consortile, con notevoli ricadute in termini di efficienza, efficacia ed economicità delle attività svolte.

In generale, occorre sottolineare come i Consorzi di Bacino delle due province di Napoli e Caserta abbiano gestito, da soli, più di due terzi dei rifiuti prodotti nella Regione e come il solo Ente di Bacino NA5 (il cui ambito di intervento è limitato alla città di Napoli) abbia assorbito circa il 20% dei rifiuti totali.

Tali considerazioni sembrano, di per sé, sufficienti a dimostrare come tra i 18 Bacini vi sia una profonda diversità dimensionale e quanto eterogenea sia, quindi, la loro conformazione organizzativa e strutturale. Basti pensare che i Consorzi BN3 e CE1 raggiungono, insieme, appena l' 1,5% del monte rifiuti complessivo e che, all'opposto, i Consorzi NA1 e NA4 realizzano, da soli, almeno il 21% dei rifiuti totali.

Dati questi elementi di diversità, appare utile procedere, a fini di confronto, ad una sommaria ripartizione delle strutture all'esame in base alle dimensioni del rispettivo bacino di utenza; si prospetta, pertanto, la seguente distinzione: Consorzi "medio-piccoli" (BN1, BN2, BN3, CE1, CE4, SA3 e SA4), con popolazione inferiore ai 200.000 abitanti; Consorzi "medio-grandi" (AV1, AV2, CE2, CE3, SA1, SA2 e

NA3), con popolazione fino a 400.000 abitanti; Bacini di utenza di grandi dimensioni (NA1, NA2, NA4 e NA5), con popolazione fino a 1 milione di abitanti.

Al riguardo, poiché la prima classe di Consorzi (“medio-piccoli”) raggruppa ben 224 Comuni (pari al 40% dei Comuni della Regione) e alla seconda classe (“medio- grandi”) aderisce il restante 46%, ai quattro Bacini di grandi dimensioni non rimane che un modesto numero di Comuni (64 in tutto) seppure densamente abitati. Tale suddivisione di Comuni dovrebbe comportare una sostanziale semplificazione dei processi organizzativi nei Bacini di grandi dimensioni, vantaggio questo che si aggiunge alle maggiori economie di scala di cui gli stessi beneficiano in ragione della più alta densità abitativa. Viceversa, risultano ampiamente penalizzati, sotto questo profilo, i Consorzi “medio-piccoli”, i quali, oltretutto, devono far fronte, nel loro complesso, ad un bacino di utenza in proporzione tre volte inferiore a quello degli altri due gruppi di Consorzi, con conseguenti maggiori difficoltà (in rapporto alle risorse umane ed economiche disponibili) ad intercettare quantità adeguate di frazioni differenziate per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di legge.

Il dato più significativo che, tuttavia, emerge dalle rilevazioni effettuate in ordine al contesto di riferimento delle tre classi di Consorzi poc’anzi accennate, attiene all’indice di produzione pro capite, vale a dire al rapporto tra la produzione annua di rifiuti solidi urbani e la popolazione

residente. Detto indicatore registra, infatti, valori unitari sostanzialmente difforni tra i piccoli centri abitati e i grandi agglomerati urbani, ad evidenziare come, ad esempio, la quantità media di rifiuti prodotti in un anno da un abitante di un piccolo Comune con caratteristiche rurali corrisponda quasi alla metà di quella prodotta da un abitante di una città metropolitana come Napoli.

Tale fenomeno, legato a molteplici fattori, tra i quali la diversa concentrazione di afflussi turistici e di attività produttive (e, conseguentemente, di ricchezza economica), la diversa propensione al compostaggio domestico e, non ultimo, la tendenza, diffusa nelle grandi città, ad assimilare ai rifiuti solidi urbani diverse tipologie di rifiuti speciali, è fonte di ulteriori disparità tra i vari Consorzi (in senso penalizzante, questa volta, per quelli di maggiori dimensioni).

Si consideri, infatti, che nell'ambito dei Consorzi di medio-piccola dimensione la produzione pro capite media ha raggiunto, nell'anno 2005, i 409 Kg./ab. anno, mentre per i Bacini di utenza di grandi dimensioni l'indice medio si è attestato intorno ai 518 Kg. per abitante (a fronte di una media regionale di 484 Kg. e nazionale di 539 Kg.)⁶⁷.

Tale differenza produttiva unitaria implica, a livello di dimensionamento del servizio, anche maggiori costi unitari, per impianti ed attrezzature, stimabili nell'ordine del 20% circa, i quali vanno quindi a compensare le economie di scala che, in genere,

⁶⁷ Dati APAT-ONR (Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i servizi Tecnici – Osservatorio Nazionale sui Rifiuti), Rapporto rifiuti 2006.

avvantaggiano i bacini consortili più densamente abitati.

Sotto altro profilo, il divario legato alla situazione descritta influisce sensibilmente anche sul rapporto di composizione (incidenza) dei rifiuti prodotti fra le tre classi di Consorzi, il quale si discosta dall'omologo rapporto di composizione dell'utenza in senso direttamente proporzionale alla crescita della densità demografica, con conseguente incremento (di circa quattro punti percentuali) dell'incidenza media dei Bacini di utenza di grandi dimensioni in rapporto alla minor produzione di rifiuti delle altre due classi di Consorzi. Ciò significa un maggior quantitativo complessivo di rifiuti solidi urbani da smaltire stimabile in circa 115.000 tonnellate annue (l'equivalente della produzione annua di rifiuti dell'intera provincia di Benevento).

Fatte queste necessarie premesse di ordine metodologico, si può passare ad illustrare, anzitutto, i risultati raggiunti in funzione del conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata⁶⁸.

⁶⁸ Si rammenta, in proposito, che gli obiettivi inizialmente stabiliti dall'art. 24 del D.Lgs. n. 22/1997 prevedevano il raggiungimento, in ogni ATO, di un livello minimo di raccolta differenziata pari al 15% dei rifiuti urbani prodotti entro il 1999, al 25% entro il 2001 ed al 35% entro il 2003. Conseguentemente, l'Ordinanza n. 2560 del 2 maggio 1997 del Ministro dell'Interno delegato al Coordinamento della Protezione Civile disponeva, da un lato, l'attivazione, entro 90 giorni e per il tramite dei Consorzi di Bacino, della raccolta differenziata al fine di conseguire l'obiettivo del 20% entro il 31 dicembre 1998, dall'altro, la programmazione degli interventi per realizzare l'obiettivo minimo di raccolta differenziata del 35% nei due anni successivi. Tale ultimo obiettivo veniva, tuttavia, prorogato al 31 dicembre 2006 per effetto dell'art. 205 del D.Lgs. n. 152/2006, il quale introduceva, altresì, due nuovi obiettivi: il 45%, da conseguirsi entro la fine del 2008, ed il 65%, da raggiungersi entro la fine del 2012. Per il caso in cui i predetti obiettivi minimi non fossero stati conseguiti a livello di ATO, era prevista l'applicazione, a carico dell'Autorità d'Ambito, di un'addizionale del 20% al tributo di conferimento dei rifiuti in discarica, istituito dall'art. 3, comma 24, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, con conseguente ripartizione del relativo onere tra i Comuni inadempienti sulla base delle quote di raccolta differenziata raggiunte. Contestualmente, l'art. art 1, comma

Si osserva, infatti, che la raccolta differenziata svolge un ruolo fondamentale nel sistema di gestione integrata dei rifiuti, in quanto consente, da un lato, di ridurre il flusso dei rifiuti da avviare allo smaltimento e, dall'altro, di valorizzare le diverse componenti merceologiche dei rifiuti sin dalla fase di raccolta, con conseguente riduzione della pericolosità e dell'impatto ambientale dei rifiuti indifferenziati da avviare ai processi di trattamento e smaltimento⁶⁹.

Con riguardo al computo della raccolta differenziata, il criterio adottato si basa, ove possibile, sul modello di analisi di cui all' Ordinanza 164 del 26 maggio 2006, il quale, da un lato, esclude dal calcolo i rifiuti inerti da costruzione e demolizione, i pneumatici fuori uso ed i rifiuti cimiteriali, dall'altro, applica un coefficiente di correzione per i rifiuti da spazzamento stradale⁷⁰.

1108, della legge n. 296/2006 (finanziaria 2007) integrava i predetti obiettivi con la previsione di un livello minimo di crescita del 40% entro il 2007, del 50% entro il 2009 e del 60% entro il 2011, il cui mancato raggiungimento avrebbe determinato la nomina di un Commissario ad acta da parte della Regione. Da ultimo, il D.L. n. 90/2008, ricalcando le più realistiche percentuali di raccolta differenziata programmate dal Piano regionale dei rifiuti adottato con ordinanza del Commissario delegato per l'emergenza dei rifiuti n.500 del 30 dicembre 2007, ha infine previsto, all'art. 11, che i Comuni che non avessero raggiunto l'obiettivo minimo di raccolta differenziata del 25% entro il 31 dicembre 2009, del 35% entro il 31 dicembre 2010 e del 50% entro il 31 dicembre 2011, avrebbero subito una ulteriore maggiorazione sulla tariffa di smaltimento dei rifiuti indifferenziati pari, rispettivamente, al 15%, al 25% e al 40% dell'importo stabilito per ogni tonnellata di rifiuto conferita agli impianti di trattamento e smaltimento.

⁶⁹ Peraltro, non è da sottovalutare neppure il beneficio che consegue alla promozione di comportamenti corretti da parte dei cittadini, i quali, cambiando le loro abitudini di consumo, possono favorire significativamente l'efficacia delle politiche di prevenzione e riduzione dei rifiuti.

⁷⁰ L'esigenza di applicare una decurtazione forfetaria alla percentuale di raccolta differenziata deriva dal fatto che i rifiuti derivanti dallo spazzamento stradale, nella maggior parte dei casi, non sono direttamente correlati alla produzione in ambito domestico o assimilabile ed hanno carattere episodico. La formula applicata è, dunque, la seguente: $\frac{RD}{(RI+RD)} - (RI+RD) * Ks$ dove RI = raccolta indifferenziata RD = raccolta differenziata Ks = coefficiente speciale di

Premesso che, a livello regionale, i livelli di raccolta differenziata raggiunti nel periodo 2002/2008 si attestano su valori medi ampiamente inferiori agli obiettivi minimi previsti dalla normativa (passando dal 7,7% del 2002 al 19% del 2008, con una crescita graduale che è andata rallentando nel biennio 2005/2006), gli unici Consorzi di Bacino che hanno raggiunto e superato la soglia del 35% sono il Consorzio SA3 (dall'anno 2004), AV2 (dall'anno 2006), SA1 (dall'anno 2007) e AV1 (dall'anno 2008).

Le migliori performance a livello di classe residenziale le hanno raggiunte i Consorzi “medio-grandi” (con percentuali medie intorno al 21% nel 2007), seguiti a ruota dai Consorzi “medio-piccoli” (19,3%), mentre i quattro Bacini di utenza di grandi dimensioni hanno raggiunto valori complessivi di incidenza pari solo all' 11,3%.

Tali risultanze appaiono sostanzialmente confermate anche dall'esame dei contributi ambientali incassati dai Consorzi di Bacino a seguito del conferimento delle varie frazioni merceologiche, provenienti dalla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, ai sei Consorzi privati associati al Consorzio nazionale imballaggi (CONAI) di cui all'art. 41 del D.Lgs. n. 22/1997.

Le indicazioni di carattere gestionale rivelano una difficoltà dei Consorzi in generale, e di quelli della provincia di Napoli in particolare, quantomeno fino all'anno 2007, considerato che nel 2008, dopo la

correzione pari a 0,06 (per Comuni con produzione di RSU pro capite giornaliera inferiore o uguale ad 1 Kg.) oppure a 0,08 (per Comuni con produzione di RSU pro capite giornaliera superiore ad 1 Kg.).

costituzione del Consorzio Unico di Napoli e Caserta, la percentuale di raccolta differenziata della provincia di Napoli sarebbe balzata (secondo i dati elaborati dall'ARPAC) al 31%.

Dal dato della produzione rifiuti per il 2008 emerge, invece, il persistere nella provincia di Caserta di livelli di raccolta differenziata ancora assolutamente insufficienti (l' 11,3%, rispetto al drammatico 7% raggiunto nel 2007). Fino al 2007, infatti, i quattro Consorzi della provincia di Caserta registravano un trend storico sostanzialmente decrescente, dovuto, principalmente, ai ripetuti inadempimenti ed all'inerzia dimostrata nell'organizzare la raccolta differenziata (causa, tra l'altro, del commissariamento dei Consorzi CE3 e CE4), al mancato utilizzo dei fondi stanziati per la realizzazione degli impianti di compostaggio (fatta eccezione per quello di San Tammaro, ancora in fase di completamento), alla mancata manutenzione e riparazione degli automezzi in dotazione (spesso soggetti anche ad azioni di sabotaggio) e al modesto numero di isole ecologiche realizzate (solo 21, contro le 61 della provincia di Salerno).

Quanto alle modalità di espletamento dei servizi di igiene urbana nei Comuni dei Consorzi con il più alto livello di raccolta differenziata, importante fattore di successo (una volta abbandonato il sistema di raccolta differenziata "aggiuntiva") sembra essere la flessibilità delle tipologie di servizio proposte dai Consorzi ai Comuni del comprensorio, congiuntamente all'avvertita esigenza di contenerne al massimo i costi

di gestione al fine di ampliarne il bacino di utenza⁷¹.

In dette realtà locali, le ipotesi di intervento individuate per il potenziamento del servizio integrato di raccolta differenziata risultano fondamentalmente incentrate, da un lato, sulla modalità di raccolta “domiciliare spinta” (del tipo “porta a porta”), dall’altro, sulla modalità di raccolta stradale cd. di “prossimità selettiva”, in grado, quest’ultima, di coniugare maggiore efficacia ed economicità facendo leva sul livello di sensibilizzazione ed educazione ambientale raggiunto presso le utenze domestiche in cui sia già sufficientemente radicata la pratica della raccolta differenziata. In alternativa, sono previste varie modalità di integrazione tra servizi comunali (ad es. di raccolta integrale dei rifiuti o di una o più frazioni merceologiche) e servizi a gestione consortile (raccolta delle restanti frazioni, trasporto extra-urbano, supporto logistico, coordinamento etc.) finalizzate ad intercettare, a monte, frazioni sempre maggiori di rifiuti differenziati in relazione al contesto socio-culturale in cui le stesse trovano applicazione⁷².

⁷¹ In molti casi, il disallineamento tra le attività realizzate in ambito comunale e le iniziative di raccolta differenziata di competenza dei Consorzi di Bacino è dipeso dall’oggettiva difficoltà di questi ultimi (salvo rare eccezioni) di proporre ed attuare piani di intervento capillari a condizioni di economicità, dove, alla qualificazione del capitale umano, trovassero corrispondenza soluzioni progettuali ed operative efficaci e composite; forse anche per questo alcuni Consorzi, insistenti su bacini poco omogenei o scarsamente abitati, non hanno potuto perseguire in maniera adeguata obiettivi di efficacia del servizio e di efficienza gestionale.

⁷² Con riguardo alle città capoluogo di provincia, si evidenzia che Avellino, Benevento, e Salerno hanno avviato la raccolta differenziata porta a porta, mentre Caserta, pur avendo predisposto il Piano di raccolta differenziata (ai sensi dell’OPCM 3639/2008), non ha ancora avviato la raccolta differenziata in modo organico. A Napoli, invece, l’azienda partecipata ASIA spa. ha attivato, nel luglio 2008, il progetto di raccolta dei rifiuti porta a porta nella zona dei Colli Aminei (20 mila abitanti), con la previsione di estenderlo, entro la fine del 2008, ad altre zone della città per un totale di 120 mila abitanti. Tale modalità di raccolta differenziata si

Sotto il profilo organizzativo, il sistema illustrato ha consentito di ottimizzare il personale assegnato ai Consorzi e alle relative società partecipate evitando di sovradimensionare il numero di addetti al settore con l'impiego di risorse ultronee in dotazione ai Comuni o ad altre imprese private appaltatrici⁷³. Tale sovrapposizione di personale è, invece, alla base dei risultati fallimentari dei Consorzi CE3 e CE4, ma anche della scarsa efficacia operativa dei sistemi offerti dai Consorzi SA2 e SA4 e dall'Ente di Bacino NA5, per i quali hanno influito negativamente l'eccessivo costo del personale ed il sottoutilizzo dello stesso. Oltre ad un congruo rapporto tra addetti e numero di abitanti, il contenimento dei costi di gestione e l'implementazione della raccolta differenziata si sarebbero potuti realizzare anche grazie ad un più adeguato supporto logistico di impianti ed attrezzature di servizio, in grado di assorbire le diverse frazioni merceologiche raccolte in forma differenziata e di limitare alla sola frazione indifferenziata secca il flusso di rifiuti da veicolare all'esterno dell'ambito consortile. Al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse logistiche ed ambientali a sostegno dei sistemi di raccolta differenziata e di promuovere l'autosufficienza dei diversi bacini di utenza, ogni Consorzio avrebbe potuto allestire al

è estesa ad ottobre 2008 ai 9 mila abitanti del quartiere di Ponticelli e ai 7 mila abitanti di Chiaiano, mentre dal mese successivo ha iniziato a coinvolgere anche i 14 mila abitanti di Bagnoli.

⁷³ Complessivamente, nel settore della raccolta rifiuti in Campania risultano impegnati oltre undicimila addetti, così distribuiti: il 37% sono dipendenti dei Consorzi di Bacino e delle società costituite dagli stessi, mentre il restante 63% è costituito da dipendenti dei Comuni, delle società costituite dai Comuni e delle società private.

proprio interno un polo territoriale di gestione impiantistica dotato, almeno, di un impianto di compostaggio (per il recupero della frazione organica), una piattaforma di selezione e valorizzazione multimateriale (per la separazione delle frazioni merceologiche omogenee provenienti dalla raccolta differenziata), una stazione di trasferimento (per lo stoccaggio provvisorio e lo smistamento dei rifiuti sia presso le filiere di recupero sia presso gli impianti regionali di CDR e termovalorizzazione) ed una discarica consortile (per lo smaltimento definitivo delle frazioni residuali: FOS e sovvalli), oltre ad un congruo numero di isole ecologiche; tanto, al fine di avviare all'esterno la sola frazione secca indifferenziata e quei flussi residuali non suscettibili di smaltimento autonomo, riducendo i costi del trasporto, favorendo le condizioni per un utilizzo congiunto di mezzi, attrezzature e risorse umane nonché per un contenimento della penalizzante frammentazione operativa del settore, articolato in una moltitudine di imprese private di trasporto operanti su scala comunale⁷⁴.

⁷⁴ La maggioranza dei Comuni ha, infatti, optato per varie forme di auto-organizzazione, alcune orientate verso una gestione diretta del servizio di raccolta integrata dei rifiuti (in economia o in house), altre facendo ricorso ad appalti esterni ovvero alla costituzione di cooperative di servizi composte da imprese operanti nei Comuni medesimi. Tali misure si sono rese necessarie sia per raggiungere gli obiettivi di differenziazione dei rifiuti imposti dalla legge sia per scongiurare l'ipotesi di Commissariamento, con conseguente scioglimento dei rispettivi Consigli comunali, nei casi in cui i relativi Consorzi di Bacino si fossero dimostrati incapaci di gestire efficacemente il servizio di loro competenza.

CAPITOLO IV

LE FILIERE DI TRATTAMENTO DEI RIFIUTI⁷⁵

1. Tipologie degli impianti connessi alla raccolta differenziata

Il primo aspetto che colpisce nell'esame dei principali impianti presenti nei diciotto Bacini di utenza è costituito da una accentuata predominanza di sistemi diretti alla termovalorizzazione del CDR, piuttosto che al sostegno della raccolta differenziata.

Infatti, in ogni provincia è stato realizzato un impianto per la produzione di CDR (ad eccezione della provincia di Napoli che ne ha realizzati tre) con potenzialità di trattamento proporzionata ai rifiuti prodotti in ciascun territorio e capacità di assorbimento pari a circa i due terzi del quantitativo complessivamente prodotto.

Allo stato attuale, può dirsi che la capacità impiantistica di selezione dei rifiuti urbani residui (RUR) installata in ciascuna provincia risulta ridondante per oltre un terzo rispetto alla massa da trattare.

Tale risultato è frutto di una strategia fortemente incentrata sulla filiera del "recupero energetico" e, quindi, sulla realizzazione quasi esclusiva dell'impiantistica dei CDR (a supporto dei termovalorizzatori per il

⁷⁵ Per un approfondimento del problema v. *"Pianificazione ambientale e disciplina della localizzazione degli impianti di trattamenti dei rifiuti"* di E.Pulcini in *"La disciplina giuridica dei rifiuti in Italia"* a cura di V.Cerulli Irelli e G.Clemente di San Luca – I Analisi della disciplina nazionale–Editoriale scientifica 2011, pag.119 e *"Procedimenti di autorizzazione alla realizzazione ed all'esercizio degli impianti di gestione dei rifiuti"* di M.G. Della Scala, idem pag.135.

recupero energetico da CDR) nonché delle discariche e siti di stoccaggio a servizio di detti impianti. Del tutto marginale è apparsa, invece, la realizzazione di infrastrutture impiantistiche a sostegno della filiera del “recupero di materia” (isole ecologiche, impianti di selezione e valorizzazione della frazione secca, impianti di compostaggio e di recupero di rifiuti inerti)⁷⁶.

Il sovradimensionamento di tali impianti di CDR ha costituito un primo forte disincentivo alla implementazione della raccolta differenziata, tant'è che con la progressiva riduzione del fabbisogno di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani residui (RUR) è emersa una significativa disponibilità degli stessi (in ragione delle relative capacità effettive) con la contestuale esigenza di evitarne il sottoutilizzo attraverso il loro recupero funzionale e la riconversione ad altri usi (STIR).

Allo stesso modo, tutti i territori provinciali sono stati dotati di discariche controllate di grandi dimensioni (con invasi da almeno 600.000 tonnellate) che hanno catalizzato i rifiuti provenienti da ogni parte del territorio regionale (specie durante le fasi cicliche dell'emergenza), non facilitando una distribuzione razionale, equilibrata ed autosufficiente fra tutti i Consorzi di Bacino e una migliore responsabilizzazione ambientale da parte delle relative strutture

⁷⁶ Lo stesso piano regionale dei rifiuti del dicembre 2007 indica ai Comuni campani obiettivi (in termini di percentuale di raccolta differenziata) più ridotti rispetto a quelli previsti dalla normativa nazionale, anche in considerazione del fatto che percentuali più elevate non sarebbero state facilmente gestibili, attesa la carenza di impianti in grado di trattare la frazione organica proveniente dalla raccolta differenziata.

consortili e comunali (nonché dell'utenza) ad attuare efficaci sistemi di riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti prodotti nel territorio.

Il dato davvero sorprendente, tuttavia, è l'assoluta insufficienza di impianti di compostaggio della frazione organica dei rifiuti solidi urbani (FORSU)⁷⁷.

Si consideri, al riguardo, che nel corso del 2007, vi era un solo impianto regionale, finanziato con risorse pubbliche, in grado di funzionare correttamente, con la conseguente necessità per i Comuni "virtuosi" di conferire fuori Regione più dei tre quarti della frazione organica raccolta (circa 130.000 tonnellate), con notevole aggravio sui costi del conferimento e del trasporto, e per gli altri Comuni (la maggioranza) di optare per lo smaltimento in discarica di una frazione non stabilizzata e perciò estremamente inquinante (in quanto aumenta il rischio di inquinamento delle falde acquifere legato al percolato prodotto dalla parte fermentescibile)⁷⁸.

In particolare, dei sei impianti complessivamente in funzione, quello di Molinara (Consorzio BN3), attivato nel 2006 con una capacità di targa

⁷⁷ Le frazioni biodegradabili raccolte separatamente (FORSU e verde) richiedono impianti capaci di trattare aerobicamente (compostaggio) o anaerobicamente tali sostanze organiche. In particolare, il compostaggio è un processo aerobico di decomposizione biologica che avviene in condizioni controllate e che permette di ottenere un prodotto biologicamente stabile in cui la componente organica presenta un elevato grado di evoluzione e caratteristiche agronomiche conformi a quelle previste per l'ammendante compostato verde e misto (compost); diversamente, la digestione anaerobica è un processo biologico complesso per mezzo del quale, in assenza di ossigeno, la sostanza organica viene trasformata in biogas, costituito, principalmente, da metano e anidride carbonica.

⁷⁸ La contemporanea chiusura di impianti di compostaggio e di siti di trasferimento ha messo in evidente difficoltà soprattutto i piccoli Comuni, i quali, non disponendo di rifiuti sufficienti per caricare un autotrasportatore senza adeguata area di trasferimento, si sono visti costretti ad assumersi ingenti costi aggiuntivi di trasporto specie per il conferimento della frazione organica fuori Regione.

di 6.000 tonnellate annue, veniva posto sotto sequestro giudiziario, mentre gli impianti di Polla (Consorzio SA3) e Caivano (Consorzio NA2), anch'essi di analoga capacità di trattamento, venivano resi inattivi fin dall'inizio dell'anno per la presenza di FOS. Quanto agli impianti di San Tammaro (Consorzio CE2) e Castelvoturno (Consorzio CE4), questi venivano utilizzati, il primo, per lo stoccaggio di oltre 11.000 tonnellate di "eco-balle" e, il secondo, per la sua trasformazione in discarica, con grave pregiudizio per le esigenze del compostaggio regionale che, con la chiusura dei suoi due più grandi impianti (da circa 80.000 tonnellate annue), vedeva di colpo dimezzata la dotazione impiantistica disponibile a tali fini. Restava in uso, quindi, il solo impianto di Teora (Consorzio AV2), con la sua potenzialità di trattamento pari a sole 6.000 tonnellate annue, affiancato da quattro impianti privati (Avellino, Solofra, Bisaccia e Orta d'Atella), alcuni dei quali semplici siti di trasferimento della frazione umida destinata al trattamento fuori Regione⁷⁹.

La drammatica riduzione della disponibilità degli impianti di compostaggio e del relativo impiego emerge chiaramente dal raffronto delle stime del fabbisogno minimo di impianti necessari a trattare la frazione organica proveniente da una raccolta differenziata del 35% ovvero del 50% (elaborate da due studi condotti in epoche diverse dalla

⁷⁹ Nel corso del 2005 erano stati chiusi definitivamente altri tre impianti di compostaggio: quello di Pomigliano d'Arco, gestito da una società mista partecipata da un Comune del Consorzio NA3, l'impianto di Trentola Ducenta e l'impianto privato di Villa Literno, dotati complessivamente di una capacità di trattamento potenziale di circa 170.000 tonnellate annue.

Regione), con le dotazioni impiantistiche teoricamente disponibili nel periodo 2004/2008 ed i relativi quantitativi di materia organica effettivamente trattata, che in soli quattro anni hanno, da un lato, praticamente azzerato il loro volume (indice di inefficacia), dall'altro, decuplicato lo scostamento rispetto alla capacità teorica degli impianti ancora funzionanti (indice di inefficienza).

Eppure, la realizzazione degli impianti di compostaggio doveva costituire una priorità dell'azione del Commissariato per l'emergenza rifiuti, dal momento che la frazione organica rappresenta circa un terzo della massa totale dei rifiuti solidi urbani prodotti ed è, quindi, di rilevante importanza strategica⁸⁰.

All'origine di tale situazione è il fatto che, per fronteggiare l'emergenza, i Commissari delegati, anziché perseguire l'attuazione dei principi di autosufficienza di bacino e di prossimità nelle operazioni di compostaggio, attraverso la realizzazione di una fitta rete di impianti modulari di piccola taglia basati su tecnologie a basso impatto

⁸⁰ La necessità e irrinunciabilità di nuovi impianti destinati al recupero e trattamento dei rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata emerge dall'Ordinanza n. 28 del 22 gennaio 2004, dalla quale si evince, altresì, che il Commissario di Governo assume la piena titolarità dell'azione di affidamento per la realizzazione e la gestione del sistema impiantistico regionale. Precedentemente, uno studio effettuato in occasione della redazione del Piano regionale per lo smaltimento di rifiuti del 1997, aveva stimato che il recupero della frazione compostabile avrebbe dovuto assicurare al sistema, ai fini del raggiungimento dell'obiettivo del 35% di raccolta differenziata fissato dal decreto Ronchi, un contributo pari al 15% dei rifiuti totali prodotti. Per la sua realizzazione il Commissario delegato, in esecuzione dell'OPCM n. 3100/2000, aveva individuato, all'interno di specifici piani stralcio, gli interventi infrastrutturali necessari per il sostegno della raccolta differenziata (isole ecologiche, impianti di selezione, impianti di compostaggio etc.) da finanziare, oltre che con fondi propri del Commissariato per l'emergenza rifiuti, con i fondi POR Campania 2000-2006, Misura 1.7, ricevendo, in qualità di beneficiario finale, la somma relativa ad uno stanziamento di 110 milioni di euro a valere sulla detta misura (DGR n. 2014/2003).

ambientale (biocelle), hanno optato (in previsione di costi unitari di gestione più ridotti) per una strategia di impianti di grandi dimensioni, capaci di trattare rifiuti provenienti da vari bacini di utenza, sia pur tendenzialmente dimensionati in rapporto alla scala produttiva dei rispettivi ATO di appartenenza⁸¹.

La scelta di una soluzione confacente al principio della integrazione funzionale tra gli ATO, orientata cioè a favorire (anche per il compostaggio) l'interscambio di rifiuti urbani tra i diversi Ambiti campani, ha tuttavia determinato inevitabili problemi realizzativi a causa della diffidenza delle popolazioni locali, poco inclini ad accettare siti maleodoranti e potenzialmente rischiosi per la salute e l'ambiente, che hanno costretto in molte occasioni i rispettivi Sindaci a revocare la disponibilità per le ipotesi localizzative degli impianti precedentemente programmati⁸².

Le numerose rinunce da parte delle Amministrazioni comunali, individuate quali soggetti beneficiari dei relativi finanziamenti

⁸¹ La soluzione progettuale ritenuta preferibile era quella riferita ad impianti con capacità minima di 15.000 tn/a. e tecnologia complessa (capaci, cioè, di controllare il processo di biostabilizzazione in tutte le sue fasi). Era, comunque, ritenuto ragionevole prendere in considerazione proposte progettuali con minori capacità di trattamento a servizio di piccole comunità localizzate in zone distanti dai grandi centri urbani.

Lo stesso Piano regionale dei rifiuti urbani del 2007 escludeva, in linea generale, impianti di taglia dimensionale ridotta, ritenendo la scala ottimale per il trattamento dei residui urbani ed industriali (almeno nella situazione di ridotta separazione del rifiuto alla fonte) quella di impianti di grandi dimensioni che trattano o accolgono rifiuti provenienti da bacini di utenza estesi. Né il Piano indicava il numero di impianti necessari, il fabbisogno finanziario per quelli da realizzare, i tempi necessari per la loro realizzazione o le previsioni di commercializzazione del prodotto ottenuto.

⁸² E' il caso dei siti di Santa Maria Capua Vetere, Cava dei Tirreni, San Cipriano Picentino, Salerno, Albanella, Carinola, Cellole, Rofrano, Nola e Ciorlano.

comunitari, non hanno, comunque, impedito la progettazione di altri tre grandi impianti pubblici di compostaggio (da 65.000 tn./annue complessive) individuati nella provincia di Salerno (Giffoni Valle Piana, Eboli e Vallo della Lucania), e l'ampliamento di quelli già esistenti (Teora, Molinara e Caivano), per una maggior offerta di ulteriori 41.000 tonnellate annue ed un costo di 25 milioni di euro, cui è da aggiungere l'impianto di Napoli (da 24.000 tonnellate annue), che, però, ha incontrato difficoltà relative alla disponibilità dell'area e agli specifici interventi di bonifica, e l'impianto di Pomigliano d'Arco (da 31.000 tonnellate annue), i cui lavori risultano sospesi in attesa di finanziamento (al pari dell'impianto di Napoli) per complessivi 15 milioni di euro.

Resta il fatto che, anche qualora detti impianti dovessero ottenere il previsto finanziamento ed entrare rapidamente in funzione, la capacità impiantistica regionale per il compostaggio di qualità della frazione organica selezionata si attesterebbe (supponendo il rientro a pieno regime anche di tutti gli impianti privati attualmente esistenti) su una potenzialità teorica comunque non superiore alle 332.000 tonnellate annue, pari solo all' 80% del fabbisogno minimo richiesto per supportare una raccolta differenziata del 35% ovvero della sostanza organica fresca che si prevede verrà raccolta in modo differenziato nel 2013.

E' evidente che la parte restante del fabbisogno di trattamento andrebbe

coperta, in conformità con quanto previsto all'art. 6, comma 2, del D.L. n. 90/2008, mediante opportuna riconversione dei sette impianti STIR (ex impianti CDR), originariamente destinati alla selezione e tritovagliatura dei rifiuti urbani residui (RUR) ma le cui potenzialità effettive risultano, attualmente, abbondantemente sovradimensionate rispetto al flusso della frazione indifferenziata raccolta⁸³.

In tal senso si è espressa anche la Regione Campania in sede di adozione delle "Linee di Piano 2010-2013 per la gestione dei rifiuti urbani", secondo la quale attraverso il recupero funzionale di almeno una delle linee dei 5 maggiori STIR sarebbe possibile generare una potenzialità di trattamento aggiuntiva di circa 100.000 tonnellate annue di rifiuti organici.

Ulteriori possibilità di trattamento verrebbero dall'impianto integrato di digestione anaerobica e stabilizzazione aerobica in fase di realizzazione a Salerno, il quale presenta una capacità di assorbimento annua pari ad ulteriori 30.000 tonnellate.

Per far fronte al fabbisogno residuo conseguente ad una raccolta differenziata al 50% (stimabile intorno alle 100.000 tonnellate annue), sarebbe necessario realizzare (in alternativa all'ipotizzato utilizzo dei bioreattori disponibili presso alcuni impianti regionali di depurazione delle acque reflue) nuovi impianti di compostaggio il cui costo, prendendo a parametro un valore medio unitario di 3,2 milioni di euro

⁸³ Tali impianti offrono la possibilità di trattare, a pieno regime, circa 7.000/7.500 tonnellate di rifiuti solidi urbani al giorno, pari alla produzione media giornaliera complessiva (compresa la raccolta differenziata) di tutta la Regione Campania.

per un impianto (a bioreattori) da 20.000 tn./a. completo di attrezzature fisse e mobili, non dovrebbe superare i 16 milioni di euro circa⁸⁴.

Secondo una diversa stima effettuata nel 2008 dalla Struttura del Commissario delegato, che ipotizzava (sulla base delle proposte progettuali pervenute) un costo medio unitario di esecuzione pari a 300 euro a tonnellata di rifiuto organico da trattare, la copertura finanziaria necessaria risulterebbe, al contrario, praticamente raddoppiata⁸⁵.

Per garantire il fabbisogno residuale di trattamento della frazione organica, la Regione Campania ha comunque programmato, con DGR n. 1169/2008, la selezione di ulteriori impianti di compostaggio e digestione anaerobica prevedendo uno stanziamento di 100 milioni di euro a valere sui fondi relativi alla programmazione comunitaria 2007-2013. Una programmazione che, se mai dovesse rispettare i tempi di realizzazione di analoghi impianti individuati come progetti coerenti nell'ambito del POR Campania 2000/2006, rischierebbe tuttavia di portare a compimento i propri interventi in tempi non utili ad assicurare l'effettiva autosufficienza del territorio regionale.

Nelle more del completamento degli impianti regionali di compostaggio

⁸⁴ Il parametro di costo medio sopra individuato è desunto da una analisi effettuata nel marzo 2007 dal Consorzio SA3 in sede di elaborazione del Piano industriale per la raccolta differenziata.

⁸⁵ Diversamente dall'ipotesi di fabbisogno qui considerata, che appare del tutto teorica (vista la lentezza con cui procedono gli stati di avanzamento finanziari degli interventi ammessi al contributo comunitario), il Commissario delegato, nella richiamata relazione tecnica del 7 febbraio 2008 n.2777, stimava un fabbisogno di impianti di compostaggio (ancora da realizzare) tra un minimo di 138.000 tonnellate annue ed un massimo di 316.000 tonnellate annue con previsioni di investimento pari, rispettivamente, a 41,4 milioni di euro (nell'ipotesi di una raccolta differenziata del 35%) e a 94,8 milioni di euro (nell'ipotesi di una raccolta differenziata pari solo al 50%).

e digestione anaerobica nonché per le esigenze della sola Regione Campania (comunque, non oltre il 31 dicembre 2011, termine successivamente prorogato al 30 giugno 2014), l'art. 10, comma 5, del D.L. n. 195/2009 ha autorizzato gli altri impianti in esercizio sul territorio nazionale ad aumentare la propria capacità ricettiva e di trattamento sino all' 8% (pari a circa 500.000 tonnellate), così da offrire una sufficiente copertura transitoria al fabbisogno regionale residuo di compostaggio non solo della frazione organica selezionata ma anche di un terzo dei quantitativi di FOS prodotti dal trattamento meccanico-biologico degli impianti STIR (mentre la parte restante continuerebbe a dover essere smaltita in discarica).

In ordine agli ulteriori impianti funzionali alla separazione ed al recupero delle frazioni merceologiche omogenee rivenienti dalla raccolta differenziata (stazioni di trasferimento, impianti di selezione fisico-meccanica, isole ecologiche attrezzate), si osserva la assoluta necessità di implementare le attrezzature sinora allestite a supporto logistico della raccolta differenziata.

Invero, il potenziamento della raccolta differenziata non può andare disgiunto dalla realizzazione degli impianti necessari a rendere economicamente sostenibile il ciclo di gestione. A tal fine, è indispensabile, anzitutto per ridurre i costi di trasporto, ottimizzare lo smistamento dei flussi di rifiuti verso gli impianti di destinazione finale (filieri di recupero, piattaforme CONAI) attraverso il supporto di una o

più stazioni di trasferimento, che consentano di raggruppare, pressare e mettere in riserva, da un lato, la frazione secca indifferenziata, dall'altro, le restanti frazioni merceologiche separate con la raccolta differenziata.

La razionalizzazione dell'attività logistica presuppone, altresì, l'allestimento di specifiche piazzole ecologiche attrezzate a diretto servizio delle utenze residenti nonché uno o più impianti di selezione multimateriale diretti a separare e pressare meccanicamente le diverse frazioni merceologiche da conferire alle rispettive filiere di recupero; a questi si aggiungono gli impianti di trattamento delle apparecchiature elettriche o elettroniche (RAEE) e gli impianti privati riconosciuti quali piattaforme convenzionate CONAI.

Sotto questi profili, le attività svolte dai Consorzi AV1, BN1, BN2, BN3, CE1, NA1 e NA4 non hanno prodotto risultati apprezzabili, con ciò pregiudicando pesantemente l'avvio e la crescita delle rispettive raccolte differenziate. Viceversa, l'ente associativo senza dubbio più dinamico è apparso il Consorzio SA2, il quale (anche attraverso le sue quattro società partecipate) oltre a gestire due stazioni di trasferimento (Sardone e Ogliastrò), un impianto di smaltimento RAEE, quattro isole ecologiche e quattro impianti di stoccaggio eco-balle, ha realizzato due impianti fotovoltaici di captazione e trasformazione del biogas presso le discariche di Parapoti e Sardone, più una in via di realizzazione a Serre (località Macchia soprana), con relativa gestione delle attività post mortem propedeutiche alla bonifica finale delle tre discariche.

A differenza dei restanti Consorzi di Bacino, che hanno allestito ciascuno una sola stazione di trasferenza, il Consorzio SA1 ne ha invece utilizzate tre (in aggiunta alle 15 piattaforme per il solo trasbordo dei materiali raccolti) ed ha in programma di realizzarne altre quattro (per un costo di 2,4 milioni di euro). Il Consorzio SA4, viceversa, ha preferito utilizzarne tre in fitto ed una in comodato d'uso.

Quanto alle isole ecologiche, da una ricognizione effettuata dalla Regione nel marzo 2006 ne risultavano funzionanti solo 13, mentre quelle in corso di realizzazione erano appena 35 (per un totale di 48). La più alta concentrazione di impianti (il 52%) era individuabile all'interno del Consorzio AV2 (il quale, attualmente, ne ha in esercizio 12, mentre 16 sono ancora da completare).

Agli inizi del 2008, secondo un monitoraggio degli interventi avviati dalla struttura del Commissario delegato, le isole ecologiche ultimate erano 26, quelle in corso di realizzazione 52 e quelle in attesa di finanziamento 70; il costo medio unitario degli impianti progettati risultava pari a 300.000 euro circa, mentre i Comuni ancora sprovvisti di isole ecologiche erano 424 (pari a circa 3 milioni di abitanti).

A tutto il 2009, comunque, il totale delle isole ecologiche è asceso a 169 (di cui 26 in corso di realizzazione e 18 programmate); 133 impianti sono stati finanziati con i fondi comunitari a valere sulla misura 1.7 del POR Campania 2000-2006, oltre a quelli realizzati con il finanziamento commissariale. Il 36% degli impianti è concentrato nella

provincia di Salerno (la cui produzione di rifiuti raggiunge appena il 17% circa del totale dei rifiuti urbani gestiti in Campania), mentre un ulteriore 12% delle isole ecologiche risulta distribuito sul territorio della provincia di Napoli, dove, viceversa, si concentra il 58% dei rifiuti regionali. Analogamente, la provincia di Benevento si distingue per avere il 18% delle isole ecologiche complessive a fronte del solo 4% dei rifiuti prodotti.

Lo squilibrio nella distribuzione del numero degli impianti di conferimento diretto di determinate frazioni merceologiche di rifiuti si riflette anche nella ripartizione delle 34 piattaforme convenzionate CONAI (un terzo delle quali, questa volta, risulta concentrata proprio nella provincia di Napoli), nonché nella localizzazione degli unici due impianti di selezione multimateriale (Consorzio AV2 e CE2), in aggiunta a quello gestito in fitto dal Consorzio SA4 e a quello programmato dal Consorzio SA3.

2. Il sistema di trattamento destinato alla frazione indifferenziata

Concentrando l'attenzione sulla filiera di trattamento dedicata alla frazione indifferenziata, che vede come impianti finali i termovalorizzatori e le discariche, appare opportuno sottolineare che, fermo restando l'obiettivo prioritario di ridurre la quantità complessiva dei rifiuti prodotti e di conseguire i target minimi di raccolta

differenziata, spetta alle Amministrazioni locali individuare il modello di gestione integrata dei rifiuti da applicare e, quindi, decidere quanta parte dei rifiuti urbani prodotti sia da gestire ai fini del loro recupero in termini di materia ed energia e quanta parte da smaltire in discarica.

Sotto questo profilo, la Campania figura come la Regione in Italia che presenta la più alta percentuale di rifiuti sottoposti a trattamento meccanico-biologico insieme a una delle più basse percentuali di compostaggio dei rifiuti organici.

Ciò dipende dal fatto che, ogni anno, quasi l'intero flusso di rifiuti indifferenziati (oltre 2.400.000 tonnellate), anziché essere direttamente smaltito in discarica (come in passato), è stato convogliato all'interno dei 7 impianti ex CDR per essere trattato e successivamente avviato (sotto forma di eco-balle) ai siti di stoccaggio provvisorio in previsione di una sua combustione in impianti di incenerimento finalizzati al recupero di energia. Il residuo dell'attività di selezione, circa un milione di tonnellate annue di frazione organica stabilizzata (FOS) non utilizzabile per ripristini ambientali, sarebbe dovuta, invece, finire interamente in discarica (in carenza di adeguati impianti di compostaggio) insieme agli scarti del trattamento (circa 300.000 tonnellate l'anno di sovvalli)⁸⁶.

⁸⁶ In linea generale, secondo i progetti FISIA approvati negli anni 2000/2001, l'impianto di selezione è costituito da una vasca di recezione dalla quale i rifiuti vengono sollevati e depositati in una tramoggia, sul fondo della quale un pistone munito di denti con movimenti "avanti e indietro" rompe i sacchetti dei rifiuti e li tritura; successivamente, mediante nastro a tapparelle metalliche, i rifiuti tritati vengono convogliati nel vaglio primario, dotato di fori con diametro di 120 mm.; i

In realtà, le discariche regionali hanno smaltito, ogni anno, quantitativi di rifiuti notevolmente inferiori al fabbisogno, sicché circa 500.000 tonnellate annue di rifiuti hanno dovuto trovare forme alternative di stoccaggio e/o smaltimento⁸⁷.

Una parziale spiegazione al fenomeno, essenzialmente legato all'assenza di discariche con volumetrie sufficienti, sembrerebbe potersi cogliere nella dimensione dei quantitativi di "eco-balle" sino ad ora stoccate. Stando ad una ricostruzione effettuata da APAT-ONR (ora ISPRA), la quantità di frazione secca in uscita dai 7 impianti ex CDR (ora STIR), nel periodo intercorrente tra la loro entrata in funzione (anni 2002/2003) a tutto il 2008, ammonterebbe a 6.271.037 tonnellate. La messa in riserva di uno stock tanto smisurato di "eco-balle" non poteva che generare crescenti difficoltà di allontanamento delle stesse dagli impianti di produzione, con conseguente necessità sia di conferirne un limitato quantitativo fuori Regione (in particolare presso l'inceneritore

rifiuti che non passano attraverso detti fori costituiscono il sopravaglio, che compattato (mediante pressa) va a costituire le "ecoballe" (CDR); dopo il vaglio primario, tutti i rifiuti (umido e secco) che passano attraverso i fori da 120 mm (sottovaglio) vengono condotti, mediante un nastro trasportatore, al vaglio secondario, con fori da 60 mm.; tutto ciò che filtra attraverso il vaglio secondario costituisce la sostanza organica da sottoporre a stabilizzazione aerobica e successiva raffinazione (FOS), mentre ciò che viene trattenuto viene sottoposto a separazione balistica per essere suddiviso in ulteriore frazione secca (47% circa) da compattare, sovrappeso (50%) da smaltire in discarica e un residuo di frazione organica da stabilizzare; durante la vagliatura sia primaria che secondaria avviene la sottrazione di materiale ferroso mediante un separatore magnetico (elettrocalamita).

⁸⁷ Secondo i dati raccolti da APAT-ONR, Rapporto rifiuti anni 2006-2008, a fronte di una produzione totale di rifiuti pari a 2,8 milioni di tonnellate l'anno, l'ammontare smaltito in impianti regionali di discarica è pari, negli anni 2005 e 2006, a circa 800.000 tonnellate l'anno e, nel 2007, a circa 1 milione di tonnellate. Poiché la quota di raccolta differenziata effettuata in quegli anni corrisponde, mediamente, a circa 350.000 tonnellate l'anno (mentre la quota di raccolta indifferenziata trasformata in "ecoballe" non supera il milione di tonnellate l'anno), risulta evidente che l'ammontare residuo ha dovuto ricevere altre forme di destinazione.

di Massafra in Puglia) sia di attrezzare, all'interno degli impianti, spazi sempre più ampi che hanno ridotto la funzionalità degli stessi⁸⁸.

La problematicità della situazione ha avuto inevitabili ripercussioni anche sullo smaltimento della frazione umida (in qualche caso "compost fuori specifica") in uscita dai medesimi impianti di tritovagliatura. Una parziale soluzione è stata trovata facendo temporaneamente ricorso a siti di destinazione extra-regionale (ma ciò ha prodotto un notevole incremento dei costi di trasporto). In alternativa, si è cercato di utilizzare tutte le volumetrie residue delle vecchie discariche consortili o private ovvero di ampliarne i volumi. Le poche discariche realizzate ex novo sono state, invece, o sottodimensionate (per oggettive difficoltà di realizzazione) oppure sovrasfruttate (generando condizioni di criticità per il funzionamento degli impianti e rischi per l'ambiente e la salute dei residenti).

Dai dati elaborati dall'ARPAC nel "Rapporto sulla produzione e gestione dei rifiuti in Campania per il periodo 2002-2007", emerge che gli impianti di trattamento meccanico-biologico hanno dovuto assolvere, in tale frangente, una essenziale funzione di camera di compensazione per dare flessibilità al sistema, con grave pregiudizio, però, per la

⁸⁸ In attesa di essere combusto negli appositi impianti di termovalorizzazione, il rifiuto secco raccolto in balle è stato provvisoriamente stoccato presso le piazzole di 25 siti diversi, compresi tre impianti ex CDR (Casalduni, Pianodardine e Battipaglia, che in totale hanno stoccato al proprio interno oltre 52.000 tonnellate di "ecoballe"), Taverna del Re, San Tammaro (Maruzzella), Eboli (Coda di Volpe), Battipaglia (area ASI), Pianodardine e Persano. Circa 30.000 tonnellate di "eco-balle" sono state smaltite fuori Regione nel 2008.

qualità del materiale trattato⁸⁹. Dalla loro entrata in funzione a tutto l'anno 2006, tali impianti hanno assorbito in giacenza al proprio interno tutto il surplus di FOS che non era possibile smaltire in discarica ovvero conferire negli impianti fuori Regione. In tale periodo, infatti, oltre 600.000 tonnellate di materiale trattato si sono andate progressivamente accumulando nei detti siti di stoccaggio in attesa di trovare un'opportuna destinazione, e tanto, a causa della parallela riduzione della capienza delle discariche regionali disponibili, che, nel 2005, smaltivano appena il 58% del fabbisogno⁹⁰.

In quell'anno, ben 492.000 tonnellate di FOS e sovvalli (circa un quinto dell'intero ammontare annuo dei rifiuti indifferenziati campani) furono trasferiti fuori Regione (per la quasi totalità in Puglia). La situazione si andò progressivamente assestando nei due anni successivi, tanto che nel 2007 i rifiuti conferiti nelle nove discariche allestite hanno raggiunto nuovamente l' 84% del fabbisogno e le giacenze di deposito presso gli impianti ex CDR hanno registrato una riduzione di circa 194.000 tonnellate⁹¹.

⁸⁹ La scadente qualità del materiale in uscita dagli impianti di trattamento fu causa del declassamento, ad opera del DPCM n. 3481/2006, del CDR (CER 19 12 10) a frazione secca (CER 19 12 12) e della FOS (CER 19 05 03) a frazione umida (CER 19 05 01).

⁹⁰ Nell'anno 2002 le discariche erano 44, ma già nel 2003 si erano ridotte a 27 (con una capacità ricettiva di 1,3 milioni di tonnellate); il triennio successivo ha registrato, invece, un numero assolutamente incongruo di discariche ancora attive: 5 nel 2004 e 3 negli anni 2005/2006, con una volumetria che si è andata riducendo fino a soli 0,7 milioni di tonnellate l'anno.

⁹¹ Nel 2008 si assiste ad una caduta verticale dell'attività produttiva di tutti gli impianti di tritovagliatura, con quantitativi in uscita praticamente dimezzati rispetto agli anni precedenti. Il blocco delle attività, avvenuto all'inizio dell'anno per l'impossibilità di trovare una qualsivoglia destinazione alle eco-balle prodotte, è

In generale, può ritenersi che, mediamente, la frazione indifferenziata che entrava negli impianti di trattamento (circa 2,3 milioni di tonnellate annue) venisse selezionata e suddivisa in due frazioni sostanzialmente equivalenti: una metà circa costituita da FOS (cui aggiungere i sovvalli), l'altra metà da frazione secca (o presunta tale)⁹².

La prima frazione veniva smaltita per l' 83% circa in discariche regionali e la parte rimanente (in media circa 215.000 tonnellate l'anno) fuori Regione. Quasi il 91% della frazione secca in uscita dagli impianti veniva, invece, confezionata in balle, mentre la parte restante veniva o messa in giacenza oppure spedita fuori Regione (si calcola che i rifiuti smaltiti oltre i confini regionali in soli 5 anni ammontino, per entrambe le frazioni, a circa 1,2 milioni di tonnellate).

Quanto all'attività svolta da ciascuno dei sette impianti di trattamento dei rifiuti misti, occorre riconoscere ai siti di Pianodardine (AV) e Casalduni (BN) una produzione quasi sempre superiore alle capacità di targa autorizzate, con ciò dovendosi ritenere che il sovraccarico degli impianti abbia influito sul deterioramento dei processi e sulla riduzione dei livelli di qualità del prodotto in uscita e di sicurezza dell'impianto. Inoltre, il sovradimensionamento dell'impianto di Casalduni, rispetto

proseguito anche dopo la ripresa dei lavori per l'esigenza di utilizzare detti impianti come siti di stoccaggio provvisorio di rifiuti misti altrimenti giacenti sulle strade. In un solo anno vi sono stati impropriamente depositati, in attesa di destinazione, circa 917.396 tonnellate di rifiuti (poco meno della metà dei rifiuti indifferenziati prodotti nell'intera Regione, ma anche l'esatto quantitativo di rifiuti smaltiti in discarica in quell'anno).

⁹² Dai rifiuti urbani misti trattati è possibile individuare una terza frazione, quella dei metalli ferrosi, la cui selezione ha consentito di avviare a recupero, presso le rispettive filiere, circa 52.000 tonnellate in cinque anni (pari allo 0,4% del totale).

alle potenzialità di conferimento della provincia di Benevento, ha finito per catalizzare un discreto flusso di rifiuti prodotti nelle altre province (circa 45.000 tonnellate l'anno) con ulteriore congestione del perimetro di attività e delle relative vie di accesso.

Il sito di Battipaglia (SA) è, invece, quello che ha realizzato, in proporzione, il minor quantitativo di CDR, anche per via del suo sottodimensionamento rispetto ai restanti impianti (Santa Maria Capua Vetere, per la provincia di Caserta, Caivano, Giugliano e Tufino, per la provincia di Napoli), che invece erano stati autorizzati a trattare un quantitativo di rifiuti misti corrispondente, per ciascuna provincia, ad una raccolta differenziata inferiore all' 8%.

Nel complesso, tuttavia, il margine di funzionalità dei sette impianti risulta eccessivamente ristretto, se rapportato a livelli di raccolta differenziata inferiori al 10%, in quanto non consente di fronteggiare con regolarità né il sovraccarico dei periodi stagionali a più elevata produzione di rifiuti né i periodi di “fermo-impianto”, dovuti alla necessità di effettuare le manutenzioni periodiche ovvero a guasti o ad ogni altra attività di revisione e controllo che si dovesse richiedere.

Con una raccolta differenziata pari al 35%, invece, si libererebbero capacità residue di trattamento tali da consentire ampi margini di sicurezza in caso di emergenze transitorie o di fermi prolungati per manutenzioni o ristrutturazioni.

In ordine alle prospettive future della capacità di smaltimento regionale,

occorre prendere atto che l'attuale dotazione di impianti di discarica sembrerebbe essere in grado di offrire margini di relativa tranquillità per provvedere ad un più razionale assetto del ciclo di raccolta dei rifiuti e ad un riequilibrio degli oneri gestionali ed ambientali tra le cinque province campane. Le volumetrie ancora disponibili al 2009 (oltre 2 milioni di metri cubi) avrebbero consentito, infatti, di assorbire in discarica un quantitativo di rifiuti che (supponendo gli attuali livelli di raccolta differenziata e di frazione secca da incenerire e assumendo una densità media del rifiuto in discarica pari a circa 1,5 tn./mc.) avrebbero coperto il fabbisogno regionale per un lasso temporale sufficientemente lungo e tale da evitare l'insorgenza di una nuova emergenza ambientale⁹³.

Si registra, invero, che dopo l'entrata in funzione, nel giugno 2008, delle due discariche comunali di Savignano Irpino (AV) e Sant'Arcangelo Trimonte (BN), dotate di una volumetria residua pari a circa 350.000 mc., è stato possibile realizzare (ed attivare nel corso del 2009) tre nuove grandi discariche:

- San Tammaro (CE), polo tecnologico ambientale autorizzato con OPCM n. 3696/2008 e dotato di piazzole di stoccaggio nonché di impianti di selezione e compostaggio (la cui

⁹³ Stando ad un computo elaborato secondo le più ottimistiche stime regionali contenute nelle "Linee di Piano 2010-2013 per la gestione dei rifiuti urbani", il fabbisogno di discarica, rapportato ad una raccolta differenziata al 35%, sarebbe pari a 429.057 mc. l'anno, mentre, con una raccolta differenziata al 65%, lo stesso si ridurrebbe a soli 345.942 mc. l'anno; in entrambe le ipotesi, le attuali riserve di discarica coprirebbero il fabbisogno regionale almeno fino al 2015.

gestione è stata affidata al Consorzio SA2), che presenta una volumetria residua stimabile in circa 600.000 mc.;

- Chiaiano (NA), con una volumetria residua stimabile in circa 400.000 mc.;

- Terzigno (NA), la cui area ricade all'interno del Parco Nazionale del Vesuvio, che prevede al suo interno due invasi: il sito denominato "Cava Sari", già attivo e con una volumetria residua di circa 700.000 mc., ed il sito denominato "Cava Vitiello", allo stadio ancora di progettazione e dotato di una volumetria di circa 1,8 milioni di mc.

A fronte di questa eccedenza di volumetrie residue, il vero aspetto problematico sembrerebbe attenersi al fatto che, stante l'inadeguatezza degli attuali impianti di compostaggio e digestione anaerobica, lo smaltimento in discarica della frazione organica in uscita dagli stabilimenti di tritovagliatura ed imballaggio rifiuti (STIR, ex CDR) è soggetto a più drastiche misure interdittive da parte della normativa europea, che ne stabilisce una diversa destinazione⁹⁴.

Tale limitazione potrebbe trovare soluzione attraverso una adeguata riconversione dell'assetto impiantistico degli STIR, nel senso di ridurre sensibilmente la produzione di scarti attraverso l'applicazione di metodiche di stabilizzazione ovvero di rilavorazione della frazione

⁹⁴ La strategia tematica europea sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti COM (2005) 666 delinea un modello di gestione dei rifiuti il quale mira, oltre a recuperare una maggiore quantità di compost ed energia dai rifiuti e a migliorare quantitativamente e qualitativamente il riciclaggio, anche a diminuire le quantità smaltite in discarica.

organica dirette a renderne possibili usi alternativi alla discarica. In tal senso, sarebbe auspicabile un utilizzo degli impianti già esistenti dotandoli di sistemi di selezione meccanica e trattamento biologico (TMB) in grado di rendere disponibile una capacità impiantistica da dedicare, secondo le necessità, a trattamento biologico da raccolta differenziata ovvero a selezione/valorizzazione della frazione secca. Ipotesi, questa, praticabile, tuttavia, solo in presenza di elevati quantitativi di raccolta differenziata.

Con riguardo alle altre quattro discariche individuate dall'art. 9 del D.L. n. 90/2008 (escludendo quella di Macchia Soprana, nel Comune di Serre, chiusa definitivamente in data 25 agosto 2008), si rileva che tre di queste, Valle della Masseria (SA), Cava Mastroianni (CE) e Andretta (AV), dopo una prolungata fase di progettazione, sono state espunte dalla richiamata previsione normativa per effetto di modifiche successivamente intervenute, mentre, per quel che riguarda il sito di stoccaggio di Ferrandelle, è in corso il trasferimento di circa 502.000 tonnellate di rifiuti nella discarica di San Tammaro.

Laddove possibile e/o necessario, i siti di discarica (ancorché dismessi) sono stati collegati sia ad impianti di trattamento del percolato sia ad impianti fotovoltaici di captazione e valorizzazione del biogas⁹⁵.

Per quanto attiene all'entrata in funzione del termovalorizzatore di Acerra (i cui lavori sono stati completati nel settembre 2009), il relativo

⁹⁵ Così è previsto per le discariche attive di Savignano Irpino, Sant'Arcangelo Trimonte e Terzigno, nonché per quelle soggette ad attività post-mortem e bonifica finale come le discariche di Macchia Soprana, Sardone e Parapoti.

piano industriale prevede che, a regime, le tre linee dell'impianto siano in grado di assorbire una quantità complessiva di rifiuti pari a circa 600.000 tonnellate l'anno, di cui i due terzi di tritovagliato proveniente dagli STIR ed un terzo di balle secche provenienti dai siti di stoccaggio provvisorio⁹⁶.

Con riguardo a quest'ultima tipologia di combustibile, occorre considerare, tuttavia, che le caratteristiche dell'impianto di Acerra escludono la possibilità di raggiungere un carico termico superiore alle 4.300 kcal/kg., laddove, al contrario, i cumuli di "ecoballe" stoccati da anni (e quindi "mummificati") evidenzerebbero un potere calorifico (P.C.U.) fino a 6.000 kcal/kg. Ciò renderebbe necessarie soluzioni tecniche alternative al tanto atteso inceneritore e la conseguente realizzazione di un ulteriore impianto ad hoc per la valorizzazione delle "ecoballe", come previsto dall'art. 2, comma 4, della legge n. 210/2008 di conversione del D.L. n. 172/2008⁹⁷.

Laddove tale ipotesi dovesse trovare effettivo accoglimento, è evidente

⁹⁶ Per la realizzazione degli altri tre termovalorizzatori previsti dal D.L. n. 90/2008 sussistono impedimenti di diversa natura:

- la gara per l'affidamento dei lavori dell'impianto da 540.000 tn./anno di rifiuti misti trattati da realizzare in Salerno non ha avuto esito, sicché si è ritenuto di ridimensionarne la capacità operativa in 300.000 tn./anno;
- la cessione al Comune di Napoli dell'area prescelta per il relativo impianto da circa 350.000 tn./anno incontra difficoltà legate alla realizzazione di urgenti opere di completamento del preesistente depuratore di Napoli-Est;
- la prevista localizzazione di un inceneritore in Santa Maria La Fossa era, di fatto, subordinata all'esito degli approfondimenti in corso, da parte della competente Autorità Giudiziaria, circa la regolarità delle procedure di affidamento e controllo ed è stata successivamente espunta dall'ordinamento.

⁹⁷ Secondo le citate "Linee di Piano 2010-2013 per la gestione dei rifiuti urbani", la Regione ipotizza l'utilizzo di tecnologie di ossicombustione senza fiamma (a emissioni zero) ovvero di gassificazione a 1.600°C, con produzione di "singas" e scorie vetrificate.

che il mancato impiego, all'interno dei previsti termovalorizzatori delle "eco-balle" sinora stoccate porrebbe il gravoso problema di ridurre l'eccessivo sovradimensionamento della detta dotazione di impianti rispetto ai quantitativi di frazione secca producibile dagli STIR, in quanto la relativa capacità teorica di combustione (senza considerare la capacità di 300.000 tonnellate l'anno delle tre cementerie campane che hanno già avanzato formale richiesta di conferimento) si attesterebbe, a regime, intorno ad 1,5 milioni di tonnellate l'anno a fronte di un fabbisogno stimabile in misura, comunque, non superiore ad 1 milione di tonnellate l'anno⁹⁸.

Tale assetto impiantistico, inoltre, oltre a porsi in contrasto con il principio comunitario della minimizzazione degli smaltimenti, tenderebbe a scoraggiare anche lo sviluppo di pratiche virtuose (come la raccolta differenziata "porta a porta") in quanto, prefigurando un arco temporale di vita utile di almeno 25 anni (durante il quale sarebbe necessario reperire combustibile da rifiuti sufficiente al normale funzionamento degli impianti stessi), aprirebbe uno scenario in cui

⁹⁸ A regime, la Regione prevede una produzione di CDR da rifiuti urbani residui stimabile in circa 400.000 tn./anno ed una produzione secondaria di CDR di qualità dalle filiere di nobilitazione dei flussi di RD stimabile in circa 350.000 tn./anno. Tale previsione si fonda anche sulla circostanza che dal 2013, a fronte di un obiettivo di raccolta differenziata pari al 65%, la quantità di rifiuti residui (a valle della RD) si dovrebbe attestare intorno alle 950.000 tn./anno, di cui la frazione secca da incenerire (risultante al termine del trattamento) non potrà eccedere la metà. In ogni caso, la Regione intende "ampliare lo spettro degli usi possibili della frazione secca dei rifiuti urbani anche tramite il conferimento a recupero energetico presso utenze industriali esistenti (cementerie, centrali termoelettriche, ecc.) o a combustione in impianti dedicati (inceneritori, gassificatori) di un ammontare non superiore a 800.000 t/a di combustibile derivato dai rifiuti (CDR) in funzione del rendimento conseguito dalla RD".

molte forme di raccolta differenziata non solo non verrebbero più perseguite ma risulterebbero, addirittura, antieconomiche e controproducenti.

CAPITOLO V

LE GESTIONI COMUNALI DI RACCOLTA DEI RIFIUTI

1. Analisi comparativa delle gestioni comunali per il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani

Al fine di condurre un'analisi dei profili economico-finanziari della gestione comunale del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, è interessante riprendere i contenuti di un'indagine condotta dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, su una campionatura razionale ed organica di venti Comuni di varia dimensione⁹⁹.

A conclusione, la magistratura contabile rileva, nel complesso, una risposta inadeguata rispetto alla primaria ed elementare esigenza dei cittadini di vivere in città pulite, con una tendenza alla frammentazione dei servizi ed alla conseguente deresponsabilizzazione, anche a seguito del mancato uso, da parte delle Amministrazioni comunali, dei poteri ispettivi, di vigilanza e controllo nei confronti delle società che svolgono materialmente la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti.

Ha trovato conferma anche il timore, espresso a suo tempo dalla stessa

⁹⁹ C.conti, sez.reg.le controllo per la Campania, deliberazione n.155/2010 nell'adunanza del 28 settembre 2010. Essa, con deliberazione n. 1/2001 del 20 febbraio-1 marzo 2001, aveva già selezionato un campione rappresentativo di Comuni della Campania capace di offrire una visione d'insieme sufficientemente omogenea della realtà regionale, su cui improntare una prima valutazione delle caratteristiche attuative del servizio svolto non disgiunta da una previa verifica del rapporto costi-benefici per la collettività.

Corte dei conti, di un ricorso a soluzioni di breve respiro e con un aggravio di costi per i contribuenti, in un quadro generale di intervento incapace di fare chiarezza sulle competenze e sulle responsabilità per l'inefficienza e le carenze rilevate.

Dall'analisi condotta sui venti Comuni emerge, in primo luogo, che il valore medio della raccolta differenziata (rispetto al totale della raccolta rifiuti) è asceso, nell'arco di sette anni, dal 3,1% al 16,6% (a fronte di una media regionale che è passata dall' 1,8% dell'anno 2000 al 14,3% dell'anno 2007).

In linea di massima, il limite maggiore che ha impedito un adeguato sviluppo della raccolta differenziata è dato dal fatto che quest'ultima ha continuato ad essere concepita come un elemento accessorio del sistema di raccolta e gestione dei rifiuti (piuttosto che il perno di un sistema integrato) e, quindi, come un costo aggiuntivo di un servizio affidato (anziché ad un programma unitario di interventi) ad azioni estemporanee ed isolate (chiaramente destinate al fallimento, in quanto mai sostenute da una adeguata attività di impulso e coordinamento nonché di sostegno formativo ed informativo)¹⁰⁰.

La maggior parte dei Comuni ha poi optato, in presenza di condizioni

¹⁰⁰ Tutti i suddetti Comuni campionati (ad eccezione di Portici, Aversa e Frattaminore) hanno dovuto adottare, secondo le previsioni del Piano regionale del 2007, il modello gestionale di raccolta differenziata integrata di tipo domiciliare "porta a porta", mentre i richiamati tre Comuni (a maggior densità abitativa) sono stati abilitati ad avvalersi, in ragione della maggior complessità urbanistica, di un modello gestionale più flessibile (cd. sistema "area urbana"), che consente di utilizzare una molteplicità di soluzioni contestualizzate dirette ad intercettare le diverse frazioni di rifiuti minimizzandone gli spostamenti anche attraverso raccolte puntuali dedicate alle grandi utenze.

favorevoli, per lo svolgimento del servizio tramite società consortili, rinunciando così ad ogni altra forma di gestione in proprio, a mezzo di società partecipate o mediante concessione del servizio a privati. Fanno eccezione gli Enti appartenenti ai Consorzi della provincia di Napoli e Benevento, i quali hanno preferito affidare il servizio in gestione a privati, pur con esiti altrettanto deludenti sotto il profilo dei risultati e/o dei costi .

In particolare, i quattro Enti locali appartenenti ai grandi bacini di utenza della provincia di Napoli (NA2 e NA4) hanno continuato ad esternalizzare l'intero servizio in favore di società private (spesso partecipate dai medesimi Comuni concedenti). Il loro tratto comune è dato dall'elevato costo unitario per abitante in rapporto ai servizi resi¹⁰¹. Si è osservato comunque come l'attività di controllo, vigilanza e pesatura del rifiuto presenta, in genere, aspetti oscuri (se non allarmanti) in quanto, stando alle evasive risposte rese dai responsabili dei Consorzi di Bacino, i Comuni non esercitano alcuna forma di riscontro oggettivo e sistematico dei quantitativi rilevati dalle società di gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti¹⁰².

Il metodo invalso nella prassi sembrerebbe evidenziare, infatti, più di

¹⁰¹ Più in generale, occorre considerare che la Regione Campania presenta (dopo la Liguria) il più alto costo medio annuo pro-capite del Paese, attestandosi intorno ai 158 euro per abitante, a fronte di una media nazionale di soli 123 euro.

¹⁰² Il solo controllo che i Comuni esercitano sul quantitativo di rifiuti raccolti, a parte gli ordinari controlli della Polizia Municipale e qualche sporadico controllo a campione (che non sembra aver mai restituito risultati di qualche rilievo), si basa quasi esclusivamente sulla documentazione di accompagnamento del rifiuto al sito di destinazione (cd. FIR), la quale, come si vedrà, è già oggetto di verifica e validazione da parte delle competenti autorità regionali.

qualche anomalia e disfunzione nella complessa attività di certificazione del rifiuto trattato, a cominciare dal fatto che, a causa della generale indisponibilità di pese pubbliche comunali, i soggetti che sovrintendono alla cd. “doppia pesata” dei mezzi di trasporto presso gli impianti di destinazione (centri di raccolta e selezione, stazioni di trasferimento, etc.) sono, in vari casi, gli stessi che gestiscono il servizio di raccolta e trasporto.

Peraltro, il ricorso a pese private ovvero a metodi presuntivi di ripartizione “a vista” o “in percentuale” (in ragione cioè della popolazione residente e/o dei cassonetti/campane svuotati o supposti tali), pone i Comuni in condizione di dover validare, per accettazione, il carico di rispettiva attribuzione senza avere la possibilità di comprovarne il peso ad inizio trasporto e in presenza di un pubblico funzionario che sovrintenda all’operazione¹⁰³.

Appare evidente che la mancanza di pese pubbliche comunali, previste espressamente dall’art. 198, comma 2, lett. f), del D.Lgs. n. 152/2006, quale strumento essenziale per eseguire la pesata dei rifiuti urbani “prima” di inviarli al recupero e allo smaltimento, compromette in partenza la regolarità del flusso dei dati delle movimentazioni dei rifiuti disciplinato dal Decreto del Ministro dell’Ambiente 1 aprile 1998, n.

¹⁰³ Secondo i dati raccolti nell’indagine della Corte dei conti, nei confronti dei Consorzi di Bacino, solo i Consorzi AV1 e BN1 sembrerebbero procedere alla pesatura preventiva dei rifiuti presso propri impianti, alle cui operazioni, nel caso del Consorzio AV1, sovrintende direttamente la società partecipata A.S.A. spa. (nei cui confronti non risulta essere stato mai preso alcun provvedimento a seguito di eventuali inadempimenti contrattuali).

145 e recentemente tradotto, ai sensi dell'art. 189 del D.Lgs. n. 152/2006 e dell'art. 11 del D.L. n. 90/2008, nel nuovo sistema informatico di monitoraggio e controllo della tracciabilità dei rifiuti denominato SIGER¹⁰⁴.

Né il sistema di rilevazione e monitoraggio appare in grado di rettificare eventuali errori, dolosi o colposi, individuati nella compilazione del formulario di identificazione del rifiuto (FIR), tant'è che sono all'ordine del giorno molteplici difficoltà nella corretta rendicontazione dei rifiuti, spesso a causa della impossibilità per i Comuni di effettuare i dovuti riscontri di corrispondenza (per sequestro giudiziario dei FIR, mancata restituzione di copia degli stessi da parte delle società di trasporto etc.)¹⁰⁵.

¹⁰⁴ In sintesi, il SIGER è un sistema informativo regolato con decreto n. 5723/2008 del Sottosegretario di Stato ai rifiuti che consente di mettere in rete tutti i Comuni, le Province, la Regione e i vari organismi preposti alla gestione e al monitoraggio dei rifiuti urbani al fine di validarne e certificarne i dati riguardanti la produzione ed il recupero. Detto sistema si fonda sulle informazioni contenute nei formulari di identificazione dei rifiuti (FIR) emessi dai produttori, dai detentori dei rifiuti o dai soggetti che ne effettuano il trasporto. I FIR, compilati in quattro copie, individuano le caratteristiche, la destinazione e la quantità del rifiuto trasportato, seguendone il percorso fino alla destinazione finale. Una prima copia viene rilasciata al Comune produttore, che ne trasmette i dati all'Osservatorio provinciale (OPR) di appartenenza; le altre tre copie vengono consegnate dal trasportatore all'impianto di destinazione, che le completa e ne restituisce due al medesimo trasportatore affinché (quest'ultimo) ne trasmetta (entro tre mesi) una copia al Comune per il riscontro e l'altra la invii, con apposito elenco, al Settore tecnico amministrativo provinciale (STAP) competente alla registrazione in apposita banca dati dell'Osservatorio regionale rifiuti (ORR). Incrociando i dati provenienti dai due Osservatori (OPR e ORR), il SIGER è in grado di validare e certificare i quantitativi di rifiuti raccolti e di determinare le percentuali di raccolta differenziata raggiunte dai singoli Comuni. E' in fase di realizzazione un progetto pilota volto a garantire la tracciabilità elettronica dei rifiuti già nella fase di trasporto, premessa necessaria per adottare FIR in formato elettronico.

¹⁰⁵ Ulteriore possibilità di verifica di corrispondenza dei dati relativi alla qualità e quantità dei rifiuti è data dal Modello unico di dichiarazione ambientale (MUD) previsto dalla legge n. 70/1994, in base alla quale tutti i soggetti tenuti ad obblighi di dichiarazione, comunicazione, denuncia o notificazione, stabiliti da leggi, decreti e

Invero, un sistema di rilevazione dei rifiuti fondato quasi esclusivamente sul mero controllo cartolare di corrispondenza dei flussi dichiarati all'origine (senza l'ausilio di effettivi riscontri di attendibilità) con quelli attestati dai gestori degli impianti di destinazione, presta il fianco a molteplici forme di elusione o di inconsapevole affidamento, tra le quali possono trovare humus favorevole anche possibili comportamenti fraudolenti.

Con riguardo ai Comuni che si sono affidati alla gestione dei Consorzi di Bacino, si osserva la tendenza ad accettare passivamente i ritardi organizzativi e le molteplici disfunzioni nel servizio di raccolta differenziata, salvo limitarsi a comminare sanzioni pecuniarie per le più palesi inadempienze contrattuali.

Da ultimo, va evidenziato il problema della copertura integrale dei costi del servizio, dopo che l'art. 7 della legge 5 luglio 2007, n. 87, di conversione del decreto legge 11 maggio 2007, n. 61, ha fatto obbligo ai Comuni campani di adottare immediatamente *"...le iniziative urgenti per assicurare che, a decorrere dal 1° gennaio 2008 e per un periodo di cinque anni, ai fini della determinazione della tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e della tariffa igiene ambientale (TIA) siano applicate misure tariffarie per garantire la copertura integrale dei costi del servizio di gestione dei rifiuti indicati in appositi piani economico-*

altre norme di attuazione in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza pubblica, devono presentare il citato modello alla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura competente per territorio. Inutile dire che tale strumento, laddove non generato automaticamente dai dati risultanti dai FIR, è fonte, il più delle volte, di ulteriori discrasie difficilmente componibili.

finanziari...”.

Il termine, successivamente prorogato al 31 dicembre 2008 per effetto dell'art. 33, comma 1, del D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con modificazioni in legge 28 febbraio 2008, n. 31, deroga al combinato disposto normativo di cui all'art. 238, commi 5 e 11, del D.Lgs. n. 152/2006, in base al quale l'integrale copertura dei costi di gestione avrebbe dovuto essere assicurata con gradualità (entro un periodo di quattro anni dalla data di entrata in vigore del nuovo regolamento di attuazione) applicando, nel periodo intermedio, le discipline regolamentari vigenti (relative alla TARSU ed alla TIA)¹⁰⁶.

Tra i Comuni monitorati (tutti a regime TARSU), oltre la metà ha adottato misure dirette a salvaguardare gli equilibri di bilancio, anche se, di questi, circa il 20% incontra evidenti difficoltà nelle riscossioni del tributo.

I Comuni restanti evidenziano, invece, disavanzi di competenza consistenti. L'aspetto incoraggiante è che, generalmente, proprio i Comuni che avevano registrato i maggiori disavanzi nell'anno 2000 sono riusciti a conseguire i più elevati livelli di copertura.

Certo, il costo del servizio rifiuti in Campania, da quando è stato

¹⁰⁶ E' da considerare, al riguardo, che la ratio della urgente introduzione del principio della copertura integrale dei costi del servizio di gestione dei rifiuti per i Comuni in regime di TARSU, fa leva sulla circostanza che, allo scadere del periodo transitorio introdotto dall'art. 11 del D.P.R. n. 158/1999, gli stessi Comuni avrebbero già dovuto raggiungere la piena copertura (almeno) dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani "interni", sicché la deroga al principio della gradualità impositiva sarebbe risultata pienamente giustificata dalla oggettiva situazione di emergenza ambientale in cui versava l'intero territorio regionale.

dichiarato lo stato di emergenza, è più che triplicato, passando da una media non superiore ad € 0,1 al Kg. (anno 1995), ad un costo normalmente superiore, nel 2008, ad € 0,3 al Kg. (a fronte di una media nazionale attestatasi intorno ad € 0,24 al Kg.).

Ad incidere in modo determinante sulla crescita dei costi (in disparte i casi di irrazionale impiego di risorse umane in compiti non ben definiti e spesso sovrapposti) sono stati, principalmente, sia il frequente fermo dei vari impianti di CDR e di discarica, con conseguente incremento dei costi di circa il 40% per le maggiori attività di trasferimento e di trasporto, sia l'assenza di impianti di compostaggio, con relativa necessità di conferire la frazione umida in impianti fuori Regione a costi maggiorati anche del 60%.

Al fine di evidenziare la generale tendenza espansiva dei costi di gestione, l'analisi condotta si è orientata ad indicizzare gli importi dei proventi e dei costi raggiunti nell'anno 2000 traducendoli in valori monetari medi dell'anno 2008, così da poter ottenere un utile parametro di raffronto dell'efficienza e dell'economicità gestionale nel corso degli anni all'esame.

La crescita media dei costi gestionali tra il 2000 e il 2007 è stata dell'ordine del 63%, mentre quella delle entrate da TARSU, necessaria a colmare i disavanzi finanziari realizzati agli inizi del duemila, ha raggiunto il 75% di incremento. Nell'anno 2008, invece, si è assistito ad un generale decremento dei costi (pari al 10,7%) nonché dei proventi

(pari solo al 5%), il che ha determinato, nell'arco di 8 anni, una crescita della copertura finanziaria media del campione dall' 84% al 96% circa.

2. Effetti distorsivi degli incentivi economici alla raccolta differenziata. Funzione perequativa delle Province.

Seppure i costi di smaltimento dei rifiuti indifferenziati siano quasi triplicati tra il 2000 e il 2008 (passando, mediamente, da 35 €/tn. a 94 €/tn.), i costi gestionali complessivi hanno raggiunto appena il 45% circa di incremento, a significare che gli operatori del servizio, laddove non sono riusciti a ridurre l'incidenza dei costi di smaltimento attraverso un corrispondente incremento della raccolta differenziata, hanno dovuto realizzare maggiori economie sui costi del personale (qualora si supponesse costante l'incidenza dei costi del trasporto).

Evidentemente, ciò è potuto avvenire, da un lato, in virtù della mancata applicazione (da parte degli operatori privati) dell'istituto del "passaggio di cantiere" del personale in forza ai Consorzi di Bacino, dall'altro, grazie al sostegno economico del Commissariato di Governo in favore del personale assegnato ai Consorzi per favorire l'avvio della raccolta differenziata.

Paradossalmente, proprio questo contributo economico ha finito col favorire bassi livelli di raccolta differenziata, in quanto, di fatto, è stato utilizzato dalle imprese per compensare i maggiori costi della raccolta

indifferenziata, mentre non è riuscito ad assicurare ai Consorzi di Bacino condizioni economiche di servizio più vantaggiose rispetto a quelle offerte ai Comuni dagli operatori privati.

Il venir meno di tale sussidio economico ha provocato un complessivo, necessario riassetto del settore, con tendenza ad un progressivo ritorno ai preesistenti livelli di raccolta indifferenziata ed il pericolo sempre latente di un ulteriore collasso del sistema.

A scongiurare tale rischio, non potranno non intervenire adeguate misure di incentivazione finanziaria al fine di sostenere l'economicità di più elevati livelli di raccolta differenziale, con oneri al momento non valutabili.

Sino ad ora, infatti, le misure dirette a penalizzare i Comuni meno virtuosi con una maggiorazione della tariffa di conferimento dei rifiuti, hanno ampiamente sopravanzato quelle orientate a ridurre il costo a beneficio dei Comuni con percentuali di raccolta differenziata in linea con i livelli programmati¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Tra gli incentivi introdotti quale misura premiale diretta a contenere il costo della tariffa di conferimento rifiuti presso gli ex impianti di CDR, si ricordano quelli previsti dall'art. 3, comma 3, dell'OPCM n. 3479/2005, che stabilisce una riduzione del 10% per i Comuni che alla data del 31 dicembre 2004 abbiano raggiunto una percentuale di raccolta differenziata almeno pari al 30% e del 15% per quelli che, alla data del 31 dicembre 2005, hanno raggiunto un livello di raccolta differenziata almeno pari al 35%. Tale incentivazione si è tradotta in un risparmio, rispettivamente, di 8 e 13 euro a tonnellata per i Comuni più virtuosi, equivalenti ad una potenziale riduzione dei costi di gestione dell'anno 2006 pari al 5%. Viceversa, tra le maggiorazioni previste a carico dei Comuni con insufficienti livelli di raccolta differenziata, è da richiamare, anzitutto, l'addizionale del 20% introdotta sulla tariffa di conferimento dall'art. 205 del D.Lgs. n. 152/2006 (che incide pesantemente su tutti i Comuni della Campania), nonché la maggiorazione prevista dall'OPCM n. 3529/2006 (pari a 18 euro a tonnellata per i Comuni con percentuali inferiori al 35% nell'anno 2005). Da ultimo, si è aggiunta la penalità stabilita dall'art. 11 del D.L. n. 90/2008 a carico dei Comuni che non raggiungano gli obiettivi

Ed invero, gli effetti di tali penalità non possono essere considerati del tutto simmetrici od equivalenti a quelli previsti dalle misure premianti, giacché la loro incidenza sul costo di conferimento dei rifiuti indifferenziati si riflette diversamente sulla misura delle risorse disponibili per remunerare i costi dell'affidatario comunale del servizio; nella prima ipotesi, infatti, la maggiorazione, sottraendo risorse al sistema, induce i Comuni meno virtuosi a ricercare soluzioni gestionali più economiche (quindi, ancor meno in linea con le esigenze di recupero selettivo e capillare delle frazioni secche ed umide); viceversa, nella seconda ipotesi, la premialità libera risorse economiche aggiuntive che ben possono essere impiegate per ulteriori investimenti o per fronteggiare esigenze straordinarie. In ogni caso, la premialità favorisce un recupero di funzionalità senza drenare risorse e senza penalizzare i contesti socio-economici più svantaggiati.

Nella giusta direzione si è mossa la Regione, allorché, con DGR n.

minimi di raccolta differenziata fissati dal Piano regionale dei rifiuti (pari al 25% dei rifiuti urbani prodotti nel 2009, al 35% nel 2010 e al 50% nel 2011); la detta misura si traduce in una maggiorazione della tariffa di smaltimento dei rifiuti indifferenziati pari, rispettivamente, al 15 per cento, al 25 per cento e al 40 per cento dell'importo stabilito per ogni tonnellata di rifiuto conferita agli impianti di trattamento e smaltimento. L'insieme di queste penalità (supponendo costante il valore della tariffa, dei costi e dei rifiuti indifferenziati ai livelli del 2008) si traduce in un potenziale incremento dei costi di gestione annui pari al 4% circa dal 2006 al 2009, al 7% nel 2010, al 9,5% nel 2011 e al 12,5% nel 2012. A titolo esemplificativo, si può notare come per i Comuni di Nocera Superiore e di Cava dé Tirreni, che nel 2006 avevano raggiunto, rispettivamente, appena il 19% ed il 25% di raccolta differenziata all'interno dello stesso Bacino di utenza (SA1), l'effetto cumulativo delle due OPCM n. 3479/2005 e n. 3529/2006 (in termini di mancata premialità e di maggiorazione sulla tariffa di conferimento) si sia tradotto in una perdita, rispettivamente, di 191.467 euro e di 440.362 euro (pari al 52% ed al 29% della tariffa pagata nell'anno 2006); ciò dimostra come le due penalità abbiano inciso in modo sostanzialmente differente sui costi di smaltimento dei due Comuni, per effetto non solo del diverso volume di rifiuti indifferenziati conferiti, ma anche della diversa modalità di gestione degli stessi e dei relativi pagamenti.

1633/2006, ha inteso premiare con propri finanziamenti (nell'ambito del POR 2000-2006) sia i Comuni che avevano raggiunto, nel 2006, il 35% di raccolta differenziata sia quelli che avevano realizzato, nel 2007, un incremento pari o superiore all'8%.

Analoghe misure di sostegno sono proseguite con le DGR n. 1776/2007, n. 2144/2007, n. 71/2008 e n. 1169/2008, volte a finanziare anche i Comuni che hanno facilitato la localizzazione e l'insediamento di impianti attivi per il trattamento dei rifiuti.

Un'ulteriore misura premiale è rappresentata dal contributo di 40 €/tn. riconosciuto dalla richiamata OPCM n. 3479/2005 in favore dei Comuni (ovvero dei soggetti terzi dai medesimi incaricati) che hanno sostenuto direttamente il costo di conferimento della frazione organica proveniente dalla raccolta differenziata individuando autonomamente gli impianti di compostaggio. Misura, questa, quanto mai necessaria, specie se si considera che il costo per lo smaltimento dell'organico proveniente da utenze domiciliari, in questi ultimi anni, è praticamente quintuplicato (passando da 38 a 200 €/tn. circa).

Inutile dire che l'insieme di dette misure premiali ha assunto, a voler tutto concedere, carattere di compensazione tardiva dei maggiori costi sopportati per la raccolta differenziata piuttosto che vero e proprio incentivo, in quanto le stesse si fondano sui risultati raggiunti anziché (in prospettiva) su quelli ancora da conseguire. Inoltre, la misura del compenso si rivela solo parzialmente reintegrativa dei maggiori costi

sostenuti rispetto a quelli della raccolta ordinaria dei rifiuti, sicché, nel tempo, il divario tra questi (dopo un significativo ridimensionamento negli anni 2004/2005) è andato nuovamente accentuandosi per effetto delle maggiorazioni applicate sulla tariffa di conferimento e, soprattutto, dei maggiori oneri di compostaggio e trasferta dovuti alla carenza di impianti o al ritardo nella loro attuazione¹⁰⁸.

Se, dunque, mancano effettivi incentivi economici mirati alla crescita dei livelli di raccolta differenziata senza elevarne i costi unitari, non può certo dirsi altrettanto per la consistenza delle penalità introdotte per il mancato raggiungimento dei livelli minimi per essa stabiliti¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Comparando le stime dei costi unitari per chilogrammo direttamente imputabili alla raccolta differenziata e indifferenziata, quali risultano dall'analisi dei costi del campione rappresentativo in esame e del campione di Comuni campani individuati da ISPRA nel "Rapporto rifiuti urbani 2009" con riferimento all'anno 2007, emerge che i costi medi di gestione della frazione differenziata si attestano intorno a 0,29 euro/Kg., mentre quelli della raccolta indifferenziata raggiungono un livello di 0,22 euro/Kg. Ad un'analisi diacronica fondata sulle rilevazioni annuali APAT-ONR, si osserva che, nel quinquennio 2003/2007, i costi unitari della raccolta differenziata sono passati, in media, da 0,31 euro/Kg., nel 2003, a 0,29 euro/Kg., nel 2004, a 0,23 euro/Kg., nel 2005, per poi ricrescere a 0,26 euro/Kg., nel 2006, e a 0,29 euro/Kg., nel 2007. Viceversa, i costi della frazione indifferenziata sono andati sempre crescendo, sia pure con un trend più moderato, percorrendo il seguente andamento: 0,16 euro/Kg., nel 2003; 0,18 euro/Kg., negli anni 2004 e 2005; 0,19 euro/Kg., nel 2006, e, infine, 0,22 euro/Kg., nel 2007.

¹⁰⁹ In questo senso, un ulteriore deterrente è stato introdotto dall'art. 17, comma 3-ter, del D.L. n. 90/2008, secondo il quale, con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze saranno definiti criteri, tempi e modalità per l'acquisizione al bilancio dello Stato, attraverso la riduzione dei corrispondenti trasferimenti, di somme relative alle entrate previste dalla riscossione della tassa o della tariffa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani dei Comuni riconosciuti inadempienti agli obblighi relativi all'attività di raccolta e smaltimento dei suddetti rifiuti.

Sul fronte opposto, un parziale incentivo economico alla raccolta differenziata è anche quello previsto dall'art. 1 del D.L. n. 172/2008, che autorizza, fino al termine dello stato di emergenza, la raccolta ed il trasporto occasionale o saltuario di singole tipologie di imballaggi usati e rifiuti di imballaggio (nella misura massima di 100 Kg. al giorno) per il relativo conferimento presso aree di raccolta attrezzate, gestite da soggetti pubblici o privati all'uopo autorizzati. Per tale attività è previsto un indennizzo forfetario, a carico del CONAI, parametrato a quello riconosciuto dallo stesso CONAI ai gestori del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

Una essenziale funzione perequativa avrebbe dovuto essere svolta, in questo senso, dalle Province, le quali avrebbero dovuto adottare, allorquando il modello organizzativo del ciclo dei rifiuti su tali Enti imperniato fosse andato pienamente a regime, ai sensi dell'art. 20 della L.R. n. 4/2007 (come modificata dalla L.R. n. 4/2008), un apposito Regolamento per la applicazione delle tariffe e le relative modalità di riscossione a carico dei cittadini, prevedendo:

- le misure di perequazione a vantaggio delle fasce sociali più deboli e dei territori a basso reddito pro-capite;

- le misure di incentivazione e premialità, compresa la compensazione economica, per l'attuazione di forme di raccolta virtuose che dipendono dalla partecipazione attiva dei cittadini;

- la riduzione delle tariffe per gli abitanti dei comuni che raggiungono i massimi obiettivi nella raccolta differenziata.

A tale riguardo, non può essere sottovalutata la circostanza che la tariffa di conferimento dei rifiuti risulta gravata da oneri impropri riconducibili all'esigenza di corrispondere un contributo di ristoro ambientale ai Comuni sui cui territori insistono impianti destinati al trattamento dei rifiuti.

Invero, la tariffa di conferimento, inizialmente finalizzata ad assicurare la copertura sia dei costi di investimento e di esercizio degli impianti di tritovagliatura, stabilizzazione della frazione umida, termovalorizzazione, smaltimento o messa in riserva della frazione

secca, sia dei costi di bonifica (oltre alla giusta remunerazione del capitale investito), ha finito col remunerare (in aggiunta ad una parte dei costi sostenuti dalle Strutture commissariali) anche i Comuni che hanno permesso la realizzazione di detti impianti nei propri territori.

Questa sorta di canone annuo, introdotto con O.M. n. 3032/1999 a favore dei soli Comuni sede dei previsti impianti di CDR e termovalorizzazione, si è andato estendendo, con OPCM n. 3286/2003, a beneficio anche dei Comuni che hanno ospitato impianti di trasferenza, siti di stoccaggio provvisorio di combustibile derivato dai rifiuti e siti di stoccaggio definitivo dei sovralli degli impianti di produzione di CDR. Ai sensi dell'OPCM n. 3479/2005, le royalties sono divenute appannaggio, peraltro, dei Comuni nel cui territorio sono ubicati anche impianti di compostaggio. Infine, l'art. 5, comma 2-bis, introdotto dalla Legge n. 290/2006, di conversione con modifiche del D.L. n. 263/2006, ha stabilito che: *“Con apposita ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, è determinato l'importo del contributo da riconoscere ai Comuni sede di discariche in corso di esercizio dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino alla cessazione dello stato di emergenza...”*¹¹⁰.

Nel complesso, l'incidenza sulla tariffa di conferimento di tali

¹¹⁰ Il successivo comma 2-ter prevede, altresì, che: “I Comuni di cui al comma 2-bis, nonché i Comuni sede di impianti di trattamento dei rifiuti, sede di termovalorizzatori, sede di siti di stoccaggio provvisorio di balle di rifiuti trattati, nonché sede di siti di stoccaggio definitivo degli scarti di lavorazione degli impianti di trattamento dei rifiuti, possono utilizzare i contributi riconosciuti a valere sugli importi incassati con la tariffa di cui al comma 2-bis anche per finalità di natura socio-economica”.

improprie maggiorazioni a carattere latamente compensativo ha raggiunto il 23,6%, con un ulteriore peso sugli oneri gestionali complessivi a carico dei contribuenti pari a circa il 6,5%.

Quanto ai proventi di natura non tributaria, le principali fonti di entrata sono costituite dai corrispettivi COMIECO e COREPLA per il conferimento di carta e plastica (che raggiungono in media, rispettivamente, il 46% ed il 35% circa degli introiti provenienti dalla raccolta differenziata).

A tale riguardo, si osserva come il pagamento del corrispettivo del materiale conferito per il riciclo avvenga con particolare lentezza, dal momento che quasi tutti i Comuni vantano crediti due volte superiori alle somme effettivamente riscosse. In effetti, i contributi previsti dall'accordo ANCI-CONAI a favore dei Comuni che conferiscono rifiuti da imballaggio sono corrisposti con un ritardo di almeno 180 giorni dal reale servizio prestato; per converso, il servizio di raccolta svolto dalle società affidatarie viene pagato dai Comuni entro il mese in cui lo stesso è effettuato. Ciò determina la necessità di consistenti anticipazioni finanziarie a carico dei Comuni più virtuosi.

Altro fattore che penalizza i Comuni con alte percentuali di raccolta differenziata riguarda il conferimento della frazione umida presso gli impianti di compostaggio situati fuori Regione, per le cui convenzioni sono richieste garanzie fideiussorie e/o finanziarie, nonché pagamenti anticipati (per un costo unitario anche di circa 200 €/tn. rispetto al

quantitativo di rifiuti previsto).

A fronte di tali oneri aggiuntivi non sono previste corrispondenti diminuzioni nei costi unitari dei rifiuti indifferenziati, né si è ancora provveduto a riequilibrare, in qualche misura, il profondo divario esistente tra i costi per il recupero delle frazioni organiche e quello delle frazioni secche. Occorre considerare, infatti, che, in linea di principio, a ridurre i costi per la raccolta del materiale da imballaggio e l'avvio a recupero delle frazioni secche riciclabili provvede il CONAI con il contributo ambientale corrisposto in virtù dell'accordo quadro siglato con l'ANCI. Viceversa, l'avvio della raccolta differenziata delle frazioni organiche (scarto verde ed umido), al pari di altre tipologie diverse dagli imballaggi (tessili, rifiuti pericolosi, etc.), grava ancora interamente sui costi sostenuti dagli Enti locali, soprattutto in considerazione del fatto che praticamente tutti i Comuni con percentuali di raccolta differenziata superiore al 50% hanno dovuto necessariamente attivare la separazione dell'umido presso le singole utenze domestiche.

Questa ed altre sperequazioni, di cui si è fatto cenno, hanno contribuito ad alimentare un vasto contenzioso tra i Comuni e le strutture consortili (nonché commissariali), dal momento che gli effetti degli inadempimenti contrattuali di ciascun operatore del ciclo si ripercuotono a catena su altri soggetti con ricadute economiche non indifferenti.

I Commissari liquidatori dei Consorzi di Bacino, ad esempio, hanno avviato, nei confronti dei Comuni consorziati, azioni di recupero dei crediti per le prestazioni rese nonché per le quote degli eventuali disavanzi maturati a tutto il 2008, ma molti Comuni hanno contestato la pretesa creditoria sostenendo che i molteplici disservizi causati dai Consorzi nella gestione della raccolta differenziata sono stati causa del mancato raggiungimento delle percentuali minime previste dalla normativa ed hanno spesso costretto i Comuni a provvedere in via sostitutiva, con ulteriore aggravio di costi, anche al fine di scongiurare la rimozione, ai sensi dell'art. 3 del D.L. n. 172/2008, dei rispettivi organi comunali e la nomina di un Commissario straordinario.

Per contro, i Consorzi di Bacino, nel lamentare le gravi situazioni di illiquidità prodotte dal mancato pagamento dei canoni previsti per le prestazioni rese e dal mancato recupero delle relative tariffe di smaltimento, hanno sottolineato come questi ritardi abbiano, di fatto, impedito l'integrale assolvimento dei compiti istituzionali e la tempestiva riorganizzazione delle attività finalizzate ad assicurare la piena attuazione dei programmi di raccolta differenziata¹¹¹.

Molti Comuni avrebbero, poi, disatteso l'obbligo di avvalersi, in via

¹¹¹ D'altronde, anche l'insorgere di maggiori costi legati all'adozione di provvedimenti Commissariali che hanno imposto l'obbligo di conferimento dei rifiuti solidi urbani in nuovi siti di discarica diversi da quelli previsti nei contratti di affidamento del servizio, può costituire evento straordinario imprevedibile non imputabile alla cattiva gestione dei Consorzi e giusta causa di revisione dei corrispettivi pattuiti, in quanto fattori che esulano dalla normale alea contrattuale (legata, generalmente, alle fluttuazioni fisiologiche del mercato ed agli effetti che possono derivare dal decorso del tempo). In tal senso si è espresso il Consiglio di Stato, Sez. V, n. 1333 dell' 8 marzo 2010.

esclusiva, dei Consorzi di Bacino ai fini dello svolgimento del servizio di raccolta differenziata, come sancito al punto 5.1 dell' OPCM n. 3564/2007 (poi ripreso dall'art. 4 del D.L. n. 61/2007), e di utilizzare i lavoratori assegnati in base all' O.M. n. 2948/1999 in misura pari al 75% del proprio fabbisogno o di quello delle imprese private appaltatrici del servizio (OPCM n.3259/2006)¹¹².

Al fine di dirimere l'insorgere di nuove controversie, con OPCM n.3705/2008 è contemplata, a pena di nullità degli atti di affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti urbani indifferenziati, l'obbligatoria applicazione dell'istituto del "passaggio di cantiere" di cui all'art. 6 del CCNL Federambiente, mentre, con OPCM n.3804/2009, sono previsti, da un lato, il pagamento in unica soluzione ovvero ratealmente (sulla base di apposito piano di rientro della durata massima di tre anni) delle somme ancora dovute ai Consorzi, dall'altro, l'adozione, da parte dei Sindaci, di ordinanze contingibili ed urgenti volte a garantire la gestione in economia o l'affidamento diretto a terzi dei servizi attribuiti ai Consorzi di appartenenza per il caso di accertate criticità o di comprovate inadempienze da parte di questi. In tali casi, gli oneri relativi al predetto affidamento temporaneo possono essere imputati a scomputo del canone dovuto ai Consorzi per l'espletamento del servizio.

¹¹² A sostegno degli oneri sostenuti dai Comuni per ciascun lavoratore stabilmente impegnato nell'ambito dei servizi comunali di igiene urbana, l' OPCM n.3259/2006 ha riconosciuto un contributo, a carico del Commissariato di Governo e, successivamente, della Regione Campania, equivalente allo smaltimento di 20 tn./mese di rifiuti per il periodo compreso tra il 1° giugno 2006 ed il 31 dicembre 2008. Tale contributo corrisponde a circa 21.000 euro l'anno per ogni lavoratore comunale stabilizzato.

Sulla scorta di tali principi sarà, dunque, possibile comporre anche gran parte del contenzioso in essere, fermo restando che in caso di pregressi disavanzi dei Consorzi di Bacino, quand'anche accumulati a causa di condotte (da parte dei rispettivi amministratori) non ispirate a principi di sana e corretta gestione, il loro ripiano dovrà comunque essere sostenuto, fatte salve eventuali azioni di responsabilità per danno erariale, dai Comuni partecipanti in virtù del principio di cui all'art. 2615 cod.civ., ai sensi del quale “...nei rapporti tra i consorziati il debito dell'insolvente si ripartisce tra tutti in proporzione delle quote”.

CAPITOLO VI

LACUNE NORMATIVE E POSSIBILI SOLUZIONI IN PUNTO DI DISCIPLINA

1. Assenza di adeguati impianti di supporto e mancanza di un ciclo compiuto dei rifiuti

Il lungo periodo di Commissariamento nel settore dei rifiuti in Campania è stato contrassegnato da crisi acute e ricorrenti riconducibili ad una ragione di fondo: la mancanza di un ciclo compiuto dei rifiuti per l'assenza di adeguati impianti di supporto.

I momenti più difficili sono stati determinati, soprattutto, dall'impossibilità di stoccare (o smaltire in discarica) l'enorme quantitativo di materiale secco da incenerire ("eco-balle") e umido da stabilizzare (FORSU), selezionato dai 7 impianti di produzione di CDR all'interno dei quali dev'essere conferita l'intera frazione regionale di rifiuti indifferenziati in vista dell'avvio dei programmati impianti di termovalorizzazione.

Le aree di maggiore criticità ambientale hanno interessato, essenzialmente, il Comune di Napoli e gran parte della conurbazione provinciale di Napoli nonché di alcune zone limitrofe della provincia di Caserta. Il resto delle municipalità sono state colpite in modo marginale e riflesso, il che non ha impedito a queste ultime di raggiungere, in talune articolazioni territoriali, discreti obiettivi sia in termini di raccolta differenziata che di riduzione del conferimento in discarica.

Tra i fattori determinanti il persistere dell'emergenza sono da annoverare:

- gli insufficienti livelli di raccolta differenziata;
- il malfunzionamento e sovraccarico degli impianti di selezione;
- l'insufficienza degli impianti di compostaggio di qualità;
- i ritardi nella realizzazione del termovalorizzatore di Acerra;
- l'eccessivo frazionamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
- la temporanea assenza di sufficienti volumi di scarica.

2. Carenza di programmazione e di coordinamento

Alla base delle gravi emergenze (in termini di rischi per la salute e per l'ambiente) determinate dalla gestione rifiuti, vi è una serie di omissioni ed inadempienze.

Di questi, le principali responsabilità sono da attribuire alle molteplici incertezze normative, ad una carente programmazione (spesso aggravata da insufficiente coordinamento) nonché alla incapacità di taluni amministratori di Comuni, Consorzi di Bacino e quindi Società Provinciali di attivare tempestivamente i fondi stanziati per la realizzazione di essenziali infrastrutture e di ottemperare ad una corretta comunicazione con le popolazioni di riferimento, così da mitigarne la naturale avversione e diffidenza verso ogni tipo di insediamento

impiantistico per quanto necessario e vantaggioso se correttamente gestito.

A tali lacune non sempre ha corrisposto l'azione sostitutiva delle Strutture commissariali, necessaria soprattutto per utilizzare efficacemente i fondi stanziati ed assicurare il normale svolgimento del ciclo dei rifiuti, specie nei casi di evidenti incapacità nell'organizzazione della raccolta differenziata o di omesso pagamento della tariffa dovuta per il conferimento dei rifiuti agli impianti.

Al contrario, il perdurante ricorso alla gestione straordinaria ha comportato il radicamento delle Strutture commissariali, le quali hanno assunto un ruolo "onnicomprensivo" di programmazione, attuazione e gestione dell'intero ciclo dei rifiuti, con la graduale esternalizzazione delle funzioni e la tendenza alla deresponsabilizzazione da parte dei livelli istituzionali ordinariamente competenti in materia¹¹³.

Nel quadro delineato, la carenza di programmazione e di coordinamento in ordine al modello di sviluppo della raccolta differenziata ed al relativo sistema impiantistico di supporto rende incerta, da un lato, l'entità degli impegni economici e finanziari da assumere in vista del raggiungimento degli obiettivi minimi di legge, dall'altro, la soluzione

¹¹³ In realtà, il Commissariamento costituisce un rimedio del tutto straordinario e transitorio, volto a realizzare un intervento sussidiario il cui scopo non può essere la sostituzione tout court e sine die dell'ente pubblico da supportare, bensì il suo affiancamento in vista della soluzione della specifica situazione di emergenza determinata dai limiti propri dell'ambito localistico di gestione, il quale, per scarsità di mezzi idonei e di competenze adeguate, non è più in grado di fronteggiare efficacemente le criticità insorte ma è pur sempre chiamato a condividere, responsabilmente, le scelte politico-amministrative necessarie al tempestivo ripristino delle condizioni di normalità.

operativa ottimale per concorrere efficacemente ad un assetto strutturalmente stabile ed unitario del ciclo dei rifiuti.

Il modello gestionale che ne è derivato ha assunto carattere di perdurante transitorietà, dove la raccolta differenziata, affidata provvisoriamente ai Consorzi di Bacino in attesa del subentro delle prefigurate Autorità d'Ambito, ha continuato, per lungo tempo, ad essere concepita come un elemento secondario e accessorio rispetto al servizio di raccolta dei rifiuti urbani svolto dai singoli Comuni. Né la costituzione di Società Provinciali ha rappresentato un elemento di rottura al riguardo delle inveterate criticità.

E' il caso di sottolineare che solo alla fine del 2013 la Regione si è dotata per la prima volta di un Programma operativo per la prevenzione e la riduzione dei rifiuti urbani, mentre ancora si attendono i Piani industriali di organizzazione del servizio di raccolta domiciliare integrata, la cui elaborazione non può che dipendere dall'adozione dei Piani provinciali d'ambito, con i quali devono trovare applicazione i criteri di localizzazione e caratterizzazione delle aree di dettaglio idonee alla individuazione e progettazione dei futuri impianti di gestione. In una logica autenticamente industriale, infatti, solo a seguito dell'approvazione di detti Piani sarebbe stato possibile procedere all'approvazione dei Regolamenti provinciali per l'applicazione della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani nonché all'adozione dei "business plan" delle neocostituite Società provinciali.

In assenza di dette pianificazioni non è, dunque, possibile definire l'assetto operativo che si intende dare al sistema né garantire l'unitarietà degli interventi nel rispetto delle variabili legate al contesto demografico, territoriale e socio-economico suscettibili di influenzare il corretto dimensionamento del servizio integrato per ciascuna tipologia di raccolta¹¹⁴.

3. Scarsa realizzazione di infrastrutture a sostegno della filiera del “recupero di materia”

In disparte le richiamate lacune programmatiche, il mancato decollo della raccolta differenziata è da ricondurre, altresì, ad una strategia sino ad ora incentrata sulla filiera del “recupero energetico” (vale a dire sulla impiantistica da CDR a supporto dei termovalorizzatori) anziché sulla realizzazione di infrastrutture a sostegno della filiera del “recupero di materia” (isole ecologiche, impianti di selezione e valorizzazione della frazione secca, impianti di compostaggio e digestione anaerobica nonché di recupero di rifiuti inerti).

Il sovradimensionamento degli impianti di CDR ed il sostegno economico legato agli incentivi CIP 6/92¹¹⁵, fungendo da catalizzatore

¹¹⁴ A tal fine, rimangono infatti ancora da definire: i materiali da raccogliere in modo differenziato, le relative priorità di intervento, le modalità ed i circuiti di raccolta, gli eventuali punti intermedi di stoccaggio/trattamento (prima del conferimento agli utilizzatori finali), la progettazione delle infrastrutture necessarie, gli strumenti e le strategie di formazione/informazione degli utenti e degli altri soggetti coinvolti, l'analisi dei costi e dei benefici in funzione dei costi di investimento nonché i tempi e le concrete modalità attuative.

¹¹⁵ Cfr., da ultimo, l'art. 9 del D.L. n. 172/2008, in tema di incentivi per la realizzazione degli inceneritori.

di ingenti quantitativi di rifiuti indifferenziati, ha costituito, infatti, un disincentivo alla implementazione della raccolta differenziata, tant'è che con la progressiva crescita di quest'ultima e la contestuale riduzione del fabbisogno di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani residui (RUR), è emersa una significativa disponibilità degli impianti stessi, con la contestuale esigenza di evitarne il sottoutilizzo attraverso il loro recupero funzionale e la riconversione ad altri usi (STIR).

Ma il più serio limite del sistema campano è costituito, tuttavia, dalla insufficienza di impianti di compostaggio e digestione anaerobica della frazione organica dei rifiuti solidi urbani (FORSU).

La situazione è tale che pur attivando tutti gli impianti esistenti e quelli progettati ed in attesa di finanziamento, si potrebbe far fronte soltanto all' 80% del fabbisogno richiesto per supportare una raccolta differenziata di appena il 35%.

Sotto questi profili, la Campania figura come un'anomalia nel panorama delle Regioni italiane, in quanto presenta la più alta percentuale di rifiuti sottoposti a trattamento meccanico-biologico insieme a una delle più basse percentuali di compostaggio dei rifiuti organici.

4. Difficoltà nel completamento di una gestione integrata dei rifiuti

Nonostante gli ingenti sforzi profusi per superare l'emergenza e perseguire gli obiettivi prioritari definiti in ambito comunitario, la

Regione Campania risulta ancora priva di una gestione “integrata” dei rifiuti, la quale si realizzerà solo quando le attività di prevenzione e recupero saranno coordinate in maniera tale da conseguire un’effettiva e sostanziale diminuzione dei volumi di rifiuti da smaltire in discarica.

Tale opera di prevenzione e recupero, che riveste carattere di priorità assoluta, è risultata, sinora, inadeguata, dal momento che:

a) i rifiuti prodotti annualmente dalla Regione hanno continuato ad aumentare almeno fino all’anno 2006;

b) la raccolta differenziata raggiunge ancora livelli assolutamente insufficienti;

c) lo smaltimento in discarica è ancora lontano dall’essere limitato ai soli rifiuti inerti nonché ai residui delle sole operazioni di recupero e riciclaggio (come già previsto dal Decreto “Ronchi”)¹¹⁶;

d) non risulta essere stato ancora raggiunto il pareggio tra la quantità di rifiuti prodotti ed i quantitativi, a qualsiasi titolo, trattati e smaltiti in ambito regionale.

Se, dunque, le numerose incertezze legate alla complessità del ciclo di gestione dei rifiuti ed alle relazioni di carattere logistico, procedurale,

¹¹⁶ In proposito, occorre assicurare, altresì, il rispetto del D.Lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, il quale, in attuazione della “direttiva discariche” n.1999/31/CE, dispone che i rifiuti solidi urbani possono essere collocati in discarica solo previo adeguato trattamento e nel rispetto dei requisiti di sicurezza e salvaguardia dell’ambiente. A tal fine, è auspicabile un sollecito ritorno alla normalità attraverso il superamento delle condizioni eccezionali che hanno giustificato l’introduzione del disposto di cui all’art. 9 del D.L. n. 90/2008 in materia di smaltimento in discarica di rifiuti tossici (ceneri, fanghi e idrocarburi).

economico ed amministrativo, hanno impedito, sinora, di approntare un ciclo integrale dei rifiuti capace di assicurare il massimo recupero di materiali ed energia con il minimo smaltimento in discarica, la decretazione della fine dello stato di emergenza, con il passaggio alla gestione ordinaria, non poteva non essere occasione per un ripensamento in ordine alle prospettive future.

In proposito, avrebbe dovuto essere valutata l'utilità di continuare ad accumulare (con i rischi ormai ben noti) ingenti quantitativi di "ecoballe" in attesa della realizzazione dei progettati impianti di termovalorizzazione di rifiuti (per non considerare l'impianto aggiuntivo destinato all'incenerimento del cd. CDR "mummificato") a fronte della rinuncia, nel rigoroso rispetto della gerarchia europea delle priorità, ai detti impianti di recupero energetico (risultando quello di Acerra, insieme alle tre cementerie campane, ai gassificatori ed alle centrali termoelettriche già esistenti, più che adeguato al fabbisogno stimato a regime), per riconvertire gli attuali impianti di selezione e trattamento della frazione indifferenziata in funzione di un più efficace sostegno alla raccolta differenziata (come previsto, d'altronde, dalla originaria stesura dell'art. 6, comma 2, del D.L. n. 90/2008) concentrando tutte le risorse disponibili per la più efficiente ed economica indicata modalità di recupero.

Né sarebbe inutile riconsiderare se la scala ottimale per il trattamento dei residui urbani sia costituita effettivamente da impianti di grandi

dimensioni, capaci di accogliere rifiuti provenienti da vasti bacini di utenza, o non piuttosto rivolgere gli sforzi per approntare una fitta rete infrastrutturale di impianti (cd. poli territoriali di gestione impiantistica), a basso impatto ambientale, da realizzare in prossimità dei luoghi di produzione, così da limitare i costi di trasporto, contenere i rischi ambientali connessi alla movimentazione dei rifiuti e responsabilizzare le comunità locali affinché si facciano carico degli effetti ambientali e sociali prodotti dalle rispettive attività di gestione.

5. Direzione strategica unitaria e tenuta economico-finanziaria del sistema

A tale riguardo, la prima opzione, da perseguirsi facendo leva sui principi della integrazione funzionale e della compensazione solidale tra ambiti diversi, richiede una direzione strategica unitaria e non frammentaria, un forte coordinamento delle diverse fasi di gestione, procedure operative omogenee e tempi di esecuzione ben sincronizzati, al fine di evitare dinamiche distorsive capaci di catalizzare interessi locali inconciliabili con una gestione del ciclo dei rifiuti efficiente ed economica e potenzialmente suscettibili di confliggere con i principi comunitari dell'autosufficienza di bacino e della prossimità nello smaltimento dei rifiuti urbani.

Un ulteriore profilo attiene alla tenuta economico-finanziaria del sistema nel suo insieme, giacché la pesante eredità lasciata

dall'emergenza (costituita non solo da una massa debitoria di oltre 2 miliardi di euro e da una condanna, a livello comunitario, che rischia di tradursi in pesanti sanzioni economiche, ma anche da una lunga serie di costi aggiuntivi e di rendite di posizione non più giustificabili) grava sulla praticabilità operativa di talune soluzioni prefigurate ed impone, specie se verranno meno alcuni finanziamenti statali sinora assicurati, la ricerca di alternative economicamente più sostenibili.

Sotto questo profilo, una essenziale funzione calmieratrice e perequativa può essere rivolta a strumenti di fiscalità ambientale e locale e, in particolare, alla tariffa di conferimento dei rifiuti, la quale assumerebbe connotazioni più consone alla originaria funzione remunerativa dei soli costi di investimento e di esercizio degli impianti.

Con l'apposito Regolamento per la applicazione delle tariffe, previsto dall'art. 20 della L.R. n. 4/2007, le Province avrebbero dovuto provvedere, poi, ad individuare i costi relativi alle componenti essenziali del costo di gestione dei servizi ed ancorarli a standard obbligatori di qualità e quantità, così da ridurre il contenzioso e realizzare un significativo contenimento della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani di cui all'art. 238 del Codice ambientale (D.Lgs. n. 152/2006).

In quella sede non sarebbero state da escludere nuove misure compensative, diverse da quelle previste dall'art. 29 della L.R. n. 4/2007, finalizzate al ristoro del disagio ambientale sofferto dai

residenti di Comuni sede di impianti di recupero e/o smaltimento (tra queste andrebbero incentivate, accanto a forme compensative di risparmio tariffario, misure di intervento volte a migliorare la qualità ambientale del territorio e la qualità di vita dei cittadini).

Adeguate misure premiali, da attuare secondo il principio del contenimento della tassa sui rifiuti, andrebbero assicurate, infine, anche alle utenze capaci di raggiungere target di conferimento differenziato predeterminati; tali incentivi sarebbero tanto più necessari in un momento in cui le disposizioni normative e la programmazione regionale hanno richiesto, ai Comuni delle diverse Province campane, sforzi non uniformi per raggiungere gli obiettivi di raccolta differenziata, incidendo maggiormente su quelle realtà socio-economiche (come ad es. la Provincia di Salerno) che più di altre hanno assicurato elevati standard di differenziazione e che ora risultano penalizzate rispetto a Province (come quelle di Caserta e Napoli) che da tempo incontrano maggiori difficoltà anche solo ad avvicinarsi agli obiettivi stabiliti.

Al fine di definire i costi standard su cui basare le modalità di determinazione della tariffa unitaria di trattamento e smaltimento, alle Società provinciali sono state progressivamente affidate (così come originariamente previsto anche per i Consorzi di Bacino) sia le attività di tritovagliatura dei rifiuti sia le attività di gestione degli impianti di stabilizzazione della frazione organica sia le discariche per lo

smaltimento degli scarti di lavorazione (FOS e sovvalli), così da porle in grado di determinare il costo complessivo del conferimento dei rifiuti. Il contestuale affidamento del servizio di raccolta e trasporto avrebbe consentito, altresì, di definire i costi di gestione dell'intero ciclo dei rifiuti e conseguire, in tal modo, ulteriori significative economie¹¹⁷.

Una volta superate le difficoltà attuative incontrate in questi anni nel computo della tariffa con riferimento, quantomeno, all'ammontare della parte commisurata ai costi di gestione, occorrerebbe assicurare, riguardo alla quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti da ciascun utente, sistemi di pesatura non più virtuali ed assolutamente approssimativi come quelli attualmente in uso (metodi cd. "a vista" o "in percentuale"), ma metodologie di rilevazione "effettiva" secondo le più diffuse tecnologie impiegate per identificare i contenitori di raccolta e quantificare i rifiuti conferiti¹¹⁸.

¹¹⁷ Naturalmente, per affrontare adeguatamente tale compito sarebbero state richieste capacità (know how), esperienza e managerialità che le neocostituite Società provinciali non sembravano (e non sembrano) in grado di esprimere, fintantoché non avessero aperto la loro compagine sociale ad un socio di minoranza di consolidata competenza ed esperienza; ovviamente il destino delle Società provinciali nell'ambito del ciclo integrato dei rifiuti in Campania è significativamente mutato per effetto delle modifiche apportate all'assetto organizzativo del ciclo de quo di cui si è già fatto cenno e che costituiranno oggetto di approfondimento nel prosieguo.

¹¹⁸ Più in generale, occorre trovare soluzione al problema dell'attendibilità delle rilevazioni dei quantitativi di rifiuti raccolti e conferiti nei vari impianti regionali, giacché, secondo quanto emerge dai dati trasmessi, almeno la metà degli Enti locali campani non sembrerebbe esercitare alcuna forma di riscontro oggettivo e sistematico circa i quantitativi di rifiuti rilevati dai rispettivi gestori, a causa della generale indisponibilità di pese pubbliche comunali, il cui utilizzo è espressamente previsto dall'art. 198, comma 2, lett. f), del D.Lgs. n. 152/2006 quale strumento essenziale per eseguire la pesata dei rifiuti urbani "prima" che questi vengano inviati al recupero ed allo smaltimento.

Il metodo invalso nella prassi nel sovrintendere alle operazioni di controllo, vigilanza e pesatura del rifiuto si affida a sporadici controlli a campione da parte della Polizia Municipale ovvero al mero controllo cartolare della documentazione di accompagnamento del rifiuto al sito di destinazione (cd. FIR), i cui dati quantitativi

Al fine di contenere al massimo i costi di gestione, si può coniugare efficacia ed economicità facendo leva sul livello di sensibilizzazione ed educazione ambientale raggiunto dalle utenze domestiche e commerciali per intercettare frazioni sempre maggiori di rifiuti differenziati, così da ottimizzare il personale assegnato alle Società provinciali ed evitare di sovradimensionare il numero di addetti al settore con l'impiego di risorse ultronee attualmente in dotazione ai Comuni e ad altre imprese private appaltatrici.

Superando la penalizzante frammentazione operativa del settore (attualmente organizzato in un gran numero di imprese private di raccolta e trasporto operanti su scala pressoché comunale), verrebbero favorite, altresì, le condizioni per un più razionale utilizzo, all'interno del medesimo ambito territoriale, di mezzi, attrezzature e risorse umane in funzione dell'introduzione di tipologie di servizio sempre più diversificate e flessibili.

Naturalmente, le valutazioni che precedono hanno lo scopo di offrire

sono spesso il risultato dell'applicazione, come detto, di metodi presuntivi di ripartizione "a vista" o "in percentuale" (in ragione cioè della popolazione residente e/o dei cassonetti/campane svuotati o supposti tali) e, in qualche caso, di rilevazioni effettuate facendo ricorso a pese private ma senza la possibilità di comprovarne il peso ad inizio trasporto e in presenza di un pubblico funzionario che sovrintenda alla regolarità dell'operazione.

Tale prassi, oltre a vanificare qualunque metodo di determinazione dei costi standard cui commisurare l'ammontare della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, compromette in partenza anche la regolarità del flusso dei dati circa le movimentazioni dei rifiuti, come disciplinato dal Decreto del Ministro dell'Ambiente 1 aprile 1998, n. 145 e recentemente tradotto, ai sensi dell'art. 189 del D.Lgs. n. 152/2006 e dell'art. 11 del D.L. n. 90/2008, nel nuovo sistema informatico di monitoraggio e controllo della tracciabilità dei rifiuti denominato SIGER, un complesso sistema di rilevazione che, comunque, non appare in grado di rettificare tutti gli eventuali errori commessi all'origine nella compilazione del formulario di identificazione del rifiuto (FIR) e del modello unico di dichiarazione ambientale (MUD) previsto dalla legge n. 70/1994.

spunti di riflessione per la soluzione dei problemi che, per la loro gravità e complessità, richiedono la più ampia ponderazione di interessi ma anche l'impiego di competenze tecniche e gestionali qualificate, capaci di orientare e regolare l'Amministrazione in funzione del miglior soddisfacimento dell'interesse pubblico perseguito.

6. Problemi in ordine al proposto ritorno alle gestioni comunali

La Giunta Regionale della Campania, con delibera n.221 in data 5 luglio 2013, ha presentato un disegno di legge che, recependo normative nazionali, dichiara formalmente chiusa la fase emergenziale del sistema di raccolta dei rifiuti adottato per la Regione Campania negli anni passati, eliminando la gestione del ciclo di raccolta e smaltimento in capo alle società provinciali e riportando il sistema alla fase originaria di gestione comunale dell'intero ciclo.

Però, l'eliminazione delle società provinciali passa attraverso la creazione di ambiti territoriali (che coprono, esclusa la provincia di Napoli) il territorio di ogni singola provincia e che, a loro volta, sono organizzati in svariati sub-ambiti, più o meno omogenei per abitanti serviti e quantitativo di rifiuti prodotti.

Gli Ambiti Territoriali (per comodità Ato) devono riorganizzare il servizio di raccolta e smaltimento o con affidamento in appalto dell'intero servizio per l'intero Ato (anche per sub-ambiti, ove necessario e possibile) o mediante la costituzione di società miste

(pubblico-privato) o società in house.

Quest'operazione, secondo le previsioni del disegno di legge regionale, sarebbe dovuto andare a regime a decorrere dal gennaio 2014¹¹⁹, tant'è che nel corpo del provvedimento è fatto assoluto divieto ai comuni di bandire nuove gare d'appalto fino alla conversione in legge del medesimo.

Il disegno di legge citato prevede innanzitutto lo scioglimento delle società provinciali con il conseguente accorpamento di tutto il personale in forza alle stesse nei nuovi soggetti gestori (siano essi pubblici, misti o privati).

La medesima disposizione, ovviamente, vale anche per i dipendenti delle società private che attualmente hanno in appalto servizi per conto di comuni della nostra regione; quindi, una prima possibilità di vedere, in una qualche misura, ridotti i costi del servizio sembra essere sfumata.

Il secondo punto negativo che si rileva dalla lettura di questo ddl e che prevedibilmente aggraverà notevolmente il carico del tributo destinato a garantire la copertura integrale dei costi connessi al ciclo dei rifiuti per gli anni a venire, è costituito dall'obbligo, inserito nella norma citata, posto a carico del nuovo sistema di gestione del ciclo, di riassorbire tutti i dipendenti dei vecchi Consorzi di Bacino (organismi sciolti negli anni passati), attualmente in CIG, inserendoli negli organici dei costituendi

¹¹⁹ Per effetto di quanto previsto dal decreto legge n. 150 del 2013, come già in precedenza riferito, il dies a quo della piena operatività, sul territorio regionale, delle disposizioni normative nazionali che attribuiscono integralmente ai Comuni le competenze relative al ciclo integrato dei rifiuti, è stato differito al 01.07.2014.

nuovi soggetti gestori.

Altro elemento di grande preoccupazione che, pur percorrendo un binario parallelo, non giova ad una riduzione del carico fiscale legato alla gestione del ciclo integrato dei rifiuti è quello della continua, mancata, attuazione del Piano Regionale di Smaltimento; gli impianti che sono stati previsti anche nell'ultima revisione del Piano da parte della Giunta Regionale incontrano ancora enormi difficoltà nella loro realizzazione ma, di questo, il legislatore regionale sembra preoccuparsi meno, visto che detta tempi enormemente brevi (e a mio avviso irrealizzabili) per la riorganizzazione del sistema di raccolta che, poi, s'incepisce nella fase finale ed è causa, per i continui trasferimenti all'estero ovvero fuori regione, di costi elevati e delle sanzioni da parte dell'UE connesse alle ataviche inefficienze connotanti la gestione del ciclo de rifiuti sul territorio campano.

CAP VII

IL PROGRESSIVO SUPERAMENTO DEL RUOLO DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI NELLA GESTIONE DEL CICLO INTEGRATO DEI RIFIUTI IN CAMPANIA TRA DUBBI DI COSTITUZIONALITÀ ED APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI SPECIALITÀ.

1. Rapporto tra la legge n. 26 del 2010 e la legge reg. n. 4 del 2007.

Le ordinanze nn. 1480 e 1482 del 7 settembre 2011, adottate dal TAR Campania, sede di Salerno, Sez. I, con le quali si è provveduto a rimettere alla Corte Costituzionale (ritenendo il Tribunale adito, ex officio, la questione di costituzionalità rilevante e non manifestamente infondata) la decisione in ordine alla conformità alle previsioni della Carta fondamentale dell'art. 11, commi 1, 2 e 3 della l. n. 26 del 2010, di conversione, con modificazioni, del d.l. n. 195 del 2009 recante – tra l'altro – *«disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania»*, offrono lo spunto per sviluppare talune brevi e disorganiche notazioni in merito ad un provvedimento normativo, la l. n. 26 del 2010 per l'appunto che presenta profili di particolare complessità e problematicità forse sino ad ora non approfonditi dalla dottrina giuridica con l'attenzione e lo scrupolo che sarebbero stati necessari, e ciò anche, probabilmente, per effetto della circostanza che trattasi di una statuizione legislativa

applicabile, per la gran parte, solo sul territorio della Regione Campania. È del tutto evidente che chi scrive non ha né la possibilità, in questa sede, – né tanto meno la pretesa – di colmare la riferita lacuna, eppure appare oltremodo opportuno accendere, per così dire, un riflettore sulla legge n. 26 e sulla normativa ad essa collegata, che rappresenti uno stimolo all'approfondimento di una tematica connotata, come già accennato, da profili di particolare complessità, la cui concreta applicazione si è scontrata con una serie di oggettive difficoltà, come si avrà modo di argomentare nel prosieguo.

Prima di procedere all'esame analitico delle ordinanze sopra richiamate, si ritiene opportuno provvedere ad una sommaria e forzatamente sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento, in cui le pronunce giurisdizionali in esame, traumaticamente, si inseriscono.

Con il d.l. n. 195 del 2009, successivamente convertito nella l. n. 26 del 2010, il Governo dapprima, ed il Parlamento successivamente, hanno inteso dettare delle norme dirette al superamento ed alla definitiva cessazione della cd. emergenza rifiuti sul territorio della Regione Campania, in attuazione del resto di quanto disposto, da ultimo, dall'art. 19 del d.l. n. 90 del 2008, convertito, con modificazioni, nella l. n. 123 del 2008, che dichiarava, alla data del 31 dicembre 2009, la cessazione dello stato di emergenza nel settore dei rifiuti ed il riavvio del processo di normalizzazione della gestione, sulla base della vigente disciplina di

settore¹²⁰.

Il modello normativo in commento, delineato all'esito di una decisione forse un po' troppo frettolosamente assunta dall'esecutivo, in quanto le condizioni che avevano determinato l'insorgenza del predetto stato di emergenza non erano ancora definitivamente superate¹²¹, risulta imperniato – per quanto di specifico interesse in questa sede – sull'art. 11, rubricato «Regioni, Province, società provinciali e consorzi».

Tale statuizione normativa, in dichiarata attuazione delle previsioni dettate dalla l. reg. n. 4 del 2007 e ss.mm.ii., recante «*norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati*», attribuiva – al comma 1 – poteri straordinari ai Presidenti delle Province della Regione Campania che, sino al termine ultimo del 30 settembre 2010, avrebbero – *recte* hanno – potuto sostituirsi, in deroga alle disposizioni dettate agli artt. 42, 48 e 50, t.u. delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, di cui al d.lgs. n. 267 del 2000,

¹²⁰ Per un commento critico sul d.l. n. 90 del 2008 si veda L. Salvemini, Breve commento al Decreto “emergenza rifiuti in Campania”, in www.ambientediritto.it.

¹²¹ Ci si riferisce, in particolare, alla mancata realizzazione di impianti atti a consentire l'effettiva chiusura del c.d. ciclo integrato di rifiuti ed alla mancata risoluzione delle problematiche relative alla sorte dei lavoratori dei disciolti Consorzi di Bacino di cui alla l. reg. n. 10 del 1993. E, del resto, che l'emergenza rifiuti in Campania non sia ancora terminata dal punto di vista fattuale risulta, con ogni evidenza, qualora si consideri che il Presidente della Giunta Regionale, Stefano Caldoro, è stato costretto, a far data dal luglio 2011, ad adottare una serie di ordinanze, nell'esercizio dei poteri extra ordinem attribuitigli dal d.l. n. 196 del 2010, art. 1, comma 7, convertito con modificazioni nella l. n. 1 del 2011 (per un commento a prima lettura del d.l. n. 196 si veda M. De Giorgi, *Commento al Decreto Legge 26 Novembre 2010, n. 196*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it), per consentire alle Province di Napoli e Salerno di conferire i rifiuti da esse prodotti presso le discariche ubicate nei territori di Avellino, Benevento e Caserta. Ad ulteriore riprova della perdurante drammaticità della situazione si rammenta, inoltre, l'avvio di una procedura d'infrazione da parte dell'Unione Europea per gli inadempimenti ed i ritardi accumulati, dai vari livelli istituzionali, nella gestione della vicenda in discorso.

nell'esercizio delle funzioni e dei «compiti spettanti agli organi provinciali in materia di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti, da organizzarsi prioritariamente per ambiti territoriali nel contesto provinciale e per distinti segmenti delle fasi del ciclo di gestione dei rifiuti». L'attribuzione dei predetti poteri ai Presidenti delle Province rinveniva la propria giustificazione causale nelle previsioni dettate dalla già richiamata l. reg. n. 4 del 2007, che devolvevano, in sede di prima applicazione delle stesse, alle Province le funzioni conferite alle Autorità d'Ambito dall'art. 201, comma 2, d.lg. n.152 del 2006 (Testo unico dell'ambiente)¹²².

Al riguardo, appare necessario operare un richiamo alle previsioni del predetto corpus normativo, che disciplina su tutto il territorio nazionale le diverse competenze ed attribuzioni degli Enti territoriali coinvolti nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti.

Vengono in rilievo, in buona sostanza, nella prospettiva considerata, gli artt. 195, 196, 197 e 198 del t.u. ambiente – alla cui lettura si rinvia – che individuano e definiscono, rispettivamente, le competenze dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

L'art. 199, inoltre, demanda alle Regioni l'approvazione dei Piani Regionali di gestione dei rifiuti, i quali prevedono la delimitazione di

¹²² Occorre rilevare, peraltro, che le Autorità d'Ambito nella gestione delle risorse idriche e dei rifiuti urbani sono state soppresse a far data dal 31 dicembre 2012, dopo una molteplicità di differimenti del termine inizialmente previsto, con conseguente nullità degli atti da esse adottati. Per una compiuta ricostruzione della complessa problematica si rinvia a C. Rapicavoli, *Soppressione Autorità d'ambito territoriale per la gestione delle risorse idriche e per la gestione dei rifiuti urbani*, nota a Corte costituzionale, sentenza 13 aprile 2011, n. 128, in www.filodiritto.com.

ogni singolo ambito territoriale ottimale sul territorio regionale, nel rispetto delle linee guida di cui all'art. 195, comma 1, lett. m.

L'art. 200, comma 1, prevede, poi, che la gestione dei rifiuti urbani sia organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, (cc.dd. ATO), delimitati dal Piano regionale di cui all'art. 199, nel rispetto delle linee guida di cui all'art. 195, comma 1, lett. m, n ed o, e secondo i seguenti criteri:

a) superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti;

b) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative;

c) adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione, al fine di ottimizzare i trasporti all'interno dell'ATO medesimo;

d) valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti;

e) ricognizione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti;

f) considerazione delle precedenti delimitazioni, affinché i nuovi ATO si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità.

Ai sensi del comma 7, le Regioni possono adottare modelli alternativi o

in deroga al modello ATO, laddove predispongano un Piano Regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri generali ed alle linee guida riservati in materia allo Stato, ai sensi dell'art. 195.

L'art. 201, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006, stabilisce, infine, che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, allo scopo di un efficiente espletamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, disciplinano le forme ed i modi della cooperazione tra gli Enti Locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale, prevedendo che gli stessi costituiscano le Autorità d'Ambito di cui al comma 2, alle quali è demandata, nel rispetto del principio di coordinamento e delle competenze delle altre Amministrazioni Pubbliche, l'organizzazione, l'affidamento ed il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti. Alla luce delle disposizioni sopra richiamate e, soprattutto, di quanto statuito dall'art. 117 della Carta fondamentale nella formulazione introdotta dalla l. cost. n. 3 del 2001¹²³, occorre rilevare come la disciplina del ciclo dei rifiuti rientri nell'ambito della materia «tutela dell'ambiente» e, dunque, essa risulti inquadrabile, astrattamente e

¹²³ Per interessanti osservazioni di metodo circa l'approvazione della l. cost. n. 3 del 2001, si rinvia a F. Laudante, *Brevi note sull'eventuale sopravvivenza di un ordinamento uniforme degli enti territoriali subregionali alla luce del processo di "flessibilizzazione strisciante" della carta costituzionale*, in F. Pinto (a cura di), *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, 2004, p. 97 ss.; per un esame dei profili generali di tale discutibile innovazione costituzionale si vedano T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, nonché O. Forlenza e G. Terracciano, *Regioni ed enti locali dopo la riforma costituzionale. Un Federalismo imperfetto*, Milano, 2002, passim.

prima facie, nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato¹²⁴.

La tutela dell'ambiente, intrecciandosi inevitabilmente con la tutela di altri diritti ed interessi che costituiscono oggetto di specifica competenza Regionale, quanto meno dal punto di vista della titolarità della potestà legislativa concorrente (tutela della salute, governo del territorio, valorizzazione dei beni ambientali), finisce, tuttavia, per assumere, in concreto, un carattere fortemente trasversale¹²⁵.

Difatti, è certamente riconosciuto alle Regioni, dalle previsioni costituzionali, il diritto a disciplinare la materia ambientale prevedendo degli standard di tutela più elevati rispetto a quelli uniformemente fissati su tutto il territorio nazionale dalla legge dello Stato, che costituiscano, per così dire, il minimo garantito¹²⁶ per tutti i cittadini (o per usare espressione connotata da maggiore tecnicismo, i livelli

¹²⁴ Sul punto si veda, da ultimo, Corte cost., 8 aprile 2010, n. 127, in www.giurcost.org.

¹²⁵ Pacificamente riconosciuto dalla Consulta in una pluralità di pronunce, tra le quali meritano una segnalazione, per la particolare rilevanza, Corte cost., 23 gennaio 2009, n. 12, in www.giurcost.org; Corte cost., 6 febbraio 2009, n. 30, *ibidem*; Corte cost., 5 marzo 2009, n. 61, *ibidem*; si vedano, poi, Corte cost., 14 marzo 2008, n. 62, in www.giurcost.org. e Corte cost., 18 aprile 2008, nn. 104 e 105, *ibidem*, con le osservazioni di F. Benelli, Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e materie trasversali. Obbligato, poi, è il riferimento alla fondamentale Corte cost., 24 giugno 2003, n. 222, in www.giurcost.org, con commento di F. Benelli, *L'ambiente tra "smaterializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, in www.forumcostituzionale.it; sul punto si rinvia, inoltre, a C. De Benetti, *L'ambiente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale: dalla leale collaborazione alla sussidiarietà*, in www.dirittoambiente.com. Per interessanti notazioni in ordine alla trasversalità della potestà legislativa dopo la riforma del Titolo V, si vedano M. Viggiano, *Il riparto delle funzioni legislative dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, in F. Pinto (a cura di), *Il nuovo regionalismo*, cit., p. 71 ss. e M.P. Iadicicco, *Unità e differenziazione nelle politiche pubbliche di tutela dell'ambiente*, in G. Cataldi e A. Papa (a cura di), *Ambiente, diritti ed identità culturale*, Napoli, 2006, p. 3 ss.

¹²⁶ L'efficace espressione è di G.U. Rescigno, *La riforma da riformare*, in *La Rivista del Manifesto*, 2001, 16, p. 15 ss.; per ulteriori considerazioni sul «modello» dei livelli essenziali, si veda A. D'Aloia, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali*, in *Regioni*, 2003, p. 1064 ss.

essenziali di godimento dei diritti civili e sociali¹²⁷).

In ogni caso deve rilevarsi come il legislatore regionale possa disporre dell'esercizio delle funzioni pianificatorie, previa adozione degli indirizzi di carattere generale che la legge statale ritenga essenziali, dal che discende, per conseguenza necessaria, che la definizione delle concrete modalità di organizzazione della gestione del ciclo dei rifiuti sia affidata all'Ente Regionale, in conformità alle regole costituzionali di distribuzione delle competenze, per il tramite dello strumento della pianificazione espressamente individuato dalla legge.

All'esito della traiettoria argomentativa sopra delineata pare possibile affermare che la materia «gestione del ciclo integrato dei rifiuti», sebbene intimamente connessa con la tutela dell'ambiente¹²⁸ (affidata, si rammenti, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato), per effetto dell'intreccio di competenze che presuppone ed implica, costituisca, in realtà, oggetto di potestà legislativa concorrente o ripartita.

¹²⁷ Sulla configurabilità del diritto all'ambiente come diritto sociale, si veda D. Vitiello, *Aspetti problematici della configurabilità del diritto all'ambiente come diritto sociale*, in G. Cataldi e A. Papa (a cura di), *Ambiente, diritti ed identità culturale*, cit., p. 51 ss.

¹²⁸ Per interessanti notazioni sul tema, in una prospettiva eminentemente civilistica, si veda, ex plurimis, a R. Picaro, *Il divieto di immissioni tra relazioni economiche e bisogni esistenziali*, Napoli, 2000, passim; dello stesso Autore si veda, inoltre, *Danno ambientale e possibili rimedi civilistici: profili applicativi della disciplina codicistica sulle immissioni*, in *Dir. gest. amb.*, 1, 2002, p. 113 ss. È appena il caso di rammentare che la violazione da parte della Regione dei principi fondamentali della materia fissati da leggi dello Stato, si traduce e si sostanzia nell'illegittimità costituzionale della legge regionale. Per una puntuale ricostruzione dei rapporti tra legge statale e legge regionale è obbligato il riferimento a V. Crisafulli, *Lezioni di Diritto Costituzionale, II, I, L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padova, 1993, passim; si rinvia, inoltre, a L. Paladin, *Diritto Regionale*, Padova, 2000, passim e a P. Ciarlo, *La potestà legislativa regionale*, in L. Chieffi e G. Clemente di San Luca (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, 2004, p. 75 ss.

Muovendo da questo assunto, occorre sviluppare qualche riflessione ulteriore, poiché appare estremamente singolare che una legge dello Stato detti, de facto, norme di attuazione di una legge regionale nell'ambito materiale considerato (che costituisce, come appena ricordato, oggetto di potestà legislativa ripartita o concorrente fra Stato e Regioni).

Si registra, infatti, una sorta di inversione del modello delineato dalla Grundnorm del nostro ordinamento giuridico in ordine a tale potestà legislativa, che risulta imperniato, per l'appunto, su una precisa ripartizione di competenze fra Stato e Regione nella disciplina di una determinata materia.

Come è noto, in particolare, il concorso si struttura nei termini che seguono: determinazione espressa, con atto normativo ad hoc, ovvero implicita (in quanto desumibile dal complesso della legislazione statale), da parte dello Stato, dei principi fondamentali della materia; sviluppo e specificazione di tali principi da parte della Regione, al fine di adeguare gli stessi alle proprie peculiari esigenze¹²⁹.

Ma vi è di più: il d.l. n. 195 e la successiva legge di conversione non solo «attuano» le previsioni della l. reg. n. 4 del 2007, ma operano

¹²⁹ È appena il caso di rammentare che la violazione da parte della Regione dei principi fondamentali della materia fissati da leggi dello Stato, si traduce e si sostanzia nell'illegittimità costituzionale della legge regionale. Per una puntuale ricostruzione dei rapporti tra legge statale e legge regionale è obbligato il riferimento a V. Crisafulli, *Lezioni di Diritto Costituzionale, II, 1, L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padova, 1993, passim; si rinvia, inoltre, a L. Paladin, *Diritto Regionale*, Padova, 2000, passim e a P. Ciarlo, *La potestà legislativa regionale*, in L. Chieffi e G. Clemente di San Luca (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, 2004, p. 75 ss.

rispetto ad esse, e ciò anche sulla scorta di OO.PP.CC.MM. precedentemente adottate, una significativa deroga, affidando ex lege la gestione del ciclo integrato dei rifiuti alle Società Provinciali costituite, in via d'urgenza, *«nelle forme di assoluti ed integrali partecipazione e controllo da parte delle amministrazioni provinciali, prescindendo da comunicazioni o da altre formalità ed adempimenti procedurali»* e che, in fase di prima attuazione, possono essere amministrate anche da personale appartenente alle pubbliche amministrazioni. Le predette Società, inoltre, sempre sulla base di quanto statuito dal comma 2 dell'art. 11, al fine di evitare soluzioni di continuità rispetto agli atti compiuti nella fase emergenziale, *«subentrano, fatto salvo quanto previsto dal comma 2 ter¹³⁰, nei contratti in corso con soggetti privati che o svolgono in tutto o in parte le attività di raccolta, di trasporto, di trattamento, di smaltimento ovvero di recupero dei rifiuti. In alternativa, possono affidare il servizio in via di somma urgenza, nonché prorogare i contratti in cui sono subentrate per una sola volta e per un periodo non superiore ad un anno con abbattimento del 3 per cento del corrispettivo negoziale inizialmente previsto»*.

Il comma 3 dell'art. 11, che, per la verità, dovrebbe essere necessariamente letto in combinato disposto con i successivi commi 5,

¹³⁰ Si evidenzia sin d'ora che il comma 2 ter, inserito in sede di conversione del decreto, opera, di fatto, una scissione transitoria nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti, poiché affida l'espletamento dei cc.dd. servizi di igiene urbana ai Comuni, sino al termine del 31 dicembre 2012 (termine originariamente fissato al 31 dicembre 2010 e successivamente prorogato).

5 bis, ter e quater, si apre con l'enunciazione di un principio apparentemente banale, ossia che i costi dell'intero ciclo di gestione dei rifiuti, di competenza delle Amministrazioni territoriali, compresi quelli derivanti dall'attuazione dell'art. 13, comma 1, trovano integrale copertura economica nell'imposizione dei relativi oneri a carico dell'utenza. La statuizione normativa in esame prosegue, poi, disponendo testualmente che: *«Fermo quanto previsto dai commi 5 bis, 5 ter e 5 quater, per fronteggiare i relativi oneri finanziari, le Società provinciali di cui alla legge della regione Campania 28 marzo 2007, n. 4, agiscono sul territorio anche quali soggetti preposti all'accertamento e alla riscossione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) e della tariffa integrata ambientale (TIA). Le dette Società attivano adeguate azioni di recupero degli importi evasi nell'ambito della gestione del ciclo dei rifiuti ed a tale fine i comuni della regione Campania trasmettono alle province, per l'eventuale successivo inoltro alle società provinciali, nel termine perentorio di trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto: a) gli archivi afferenti alla TARSU ed alla TIA; b) i dati afferenti alla raccolta dei rifiuti nell'ambito territoriale di competenza; c) la banca dati aggiornata al 31 dicembre 2008 dell'Anagrafe della popolazione, riportante, in particolare, le informazioni sulla residenza e sulla composizione del nucleo familiare degli iscritti. Di tale banca dati sono periodicamente comunicati gli aggiornamenti a cura dei*

medesimi comuni».

Sul punto, in via di prima approssimazione, pare opportuno rilevare come il legislatore non si sia particolarmente curato di essere analitico e dettagliato nella formulazione di una disposizione che pure incidendo sui profili finanziari, rappresenta, per certi versi, il cuore pulsante del sistema da esso delineato¹³¹. Già l'espressione utilizzata in apertura del comma 3 si connota per un'evidente ambiguità. Come si avrà avuto modo di notare, infatti, essa riversa a carico dei cittadini tutti gli oneri connessi alla gestione del ciclo integrato dei rifiuti, specificando, tuttavia, come in tali oneri rientrino anche quelli di cui all'art. 13, comma 1, che testualmente recita: *«in relazione alle specifiche finalità di cui all'art. 11, il Consorzio Unico di Bacino delle Province di Napoli e di Caserta, sentite le organizzazioni sindacali, definisce, entro e non oltre venti giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, la propria dotazione organica in relazione alle attività di competenza, definite anche in base al piano industriale. La dotazione organica è approvata dal Capo del Dipartimento della Protezione Civile. Il Consorzio provvede alla copertura dei posti previsti dalla dotazione*

¹³¹ E che, per la verità, il legislatore nazionale non sia particolarmente attento e consapevole in relazione all'ambito materiale considerato risulta, icasticamente, testimoniato dalle vicende – per certi versi grottesche- che hanno portato dapprima all'emanazione del d.l. n. 94 del 2011, recante «Misure urgenti in tema di rifiuti solidi urbani prodotti nella Regione Campania» e, successivamente, alla mancata conversione in legge dello stesso. Il richiamato decreto legge era stato emanato, essenzialmente, al fine di consentire, superando un diverso orientamento della giurisdizione amministrativa, lo smaltimento dei rifiuti prodotti presso gli impianti STIR della Regione Campania al di fuori del territorio regionale, pur in assenza di intesa fra le Regioni interessate (fatto salvo, in ogni caso, il nulla osta della Regione di destinazione).

organica, mediante assunzioni, anche in sovrannumero con riassorbimento, del personale in servizio ed assunto presso gli stessi Consorzi fino alla data del 31 dicembre 2008, e fermi i profili professionali acquisiti alla stessa data, dando priorità al personale già risultante in servizio alla data del 31 dicembre 2001 negli ambiti territoriali provinciali di competenza, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative relativamente alla definizione dei criteri di assunzione. Fermo restando quanto previsto dal comma 2, per la prima attuazione del presente comma è autorizzata la spesa nel limite massimo di cinque milioni di euro a decorrere dall'anno 2010, fino all'assunzione dell'onere da parte dei Consorzi a valere sulle proprie risorse, cui si fa fronte ai sensi dell'art. 18».

Orbene, non v'è chi non veda come tale astrusa previsione, peraltro sostanzialmente inattuata, abbia determinato, a tacere di ogni altra considerazione, uno spostamento, quanto meno parziale, della posizione debitoria accumulata dal Consorzio Unico di Bacino in liquidazione, dai Comuni consorziati ex lege, ai cittadini.

Si ripropone, in altri termini, un modello piuttosto consolidato (purtroppo) nel nostro ordinamento giuridico, per effetto del quale anziché procedere ad una scrupolosa analisi delle ragioni che hanno determinato l'insorgenza di un autentico disastro economico e gestionale, accertando, contestualmente, le relative responsabilità, si trasferiscono, sic et simpliciter, i relativi oneri finanziari in capo ai

cittadini, già gravemente penalizzati da un servizio inefficiente. Il legislatore non si preoccupa, inoltre, in alcun modo di definire e specificare quali tipi di costi rientrino nella definizione della TARSU/TIA.

Più specificatamente si ritiene opportuno richiamare l'attenzione sugli impianti e sui siti cc.dd. in post mortem, ovvero in post gestione, ossia non più attivi, ed in precedenza nella titolarità delle strutture commissariali, ovvero di soggetti privati, così come anche degli impianti e dei siti lato sensu non funzionali al ciclo di gestione dei rifiuti, perché magari sottoposti a preesistenti provvedimenti di sequestro giudiziario da ascrivere a gravi irregolarità perpetrate dai precedenti soggetti gestori.

Orbene, le ingenti spese che occorre sostenere per assicurare una corretta gestione dei siti de quibus, debbono rientrare o meno nella quota di costo della tariffa TARSU/TIA che le Province sono chiamate a determinare ai sensi e per gli effetti di quanto previsto, in via transitoria e sperimentale per gli esercizi finanziari 2010, 2011 e 2012 dall'art. 11, comma 5 bis, l. n. 26 del 2010? La risposta all'interrogativo sopra formulato appare estremamente problematica e, tuttavia, la presenza nell'ordinamento di una norma specificamente dettata per gli impianti ed i siti in post gestione¹³² induce a ritenere che tali oneri non

¹³² Ci si riferisce al d.lg. n. 36 del 2003 recante «Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti», la cui perdurante vigenza non è stata in alcun modo inficiata dai provvedimenti normativi che si sono susseguiti nel corso del tempo. Vengono in rilievo, in particolare, gli artt. 13, 14 e 15 del decreto legislativo

debbano essere inseriti, pur dovendosi, per contro, rilevare come la Regione Campania, con note del competente Assessorato all'Ambiente, abbia invitato le Province ad agire diversamente.

2. Dubbi sulla costituzionalità del modello Campano di gestione del ciclo dei rifiuti: le ordinanze nn. 1480 e 1482 del 2011 del TAR Campania, sede di Salerno, Sez. I.

Le ordinanze citate nn. 1480 e 1482, dal contenuto sostanzialmente identico, sono originate da ricorsi proposti dal Comune di Battipaglia (SA) e dal Comune di Salerno, tesi ad ottenere l'annullamento di una pluralità di atti ed in particolare del provvedimento del Presidente della Provincia di Salerno, prot. n. 409 del 30 marzo 2010, successivamente notificato a firma anche dell'Assessore all'Ambiente, avente ad oggetto «*Ciclo integrato dei rifiuti – Indirizzi applicativi – Legge n. 26 del 26 febbraio 2010*», e della deliberazione del Consiglio di Amministrazione della Società Provinciale Eco Ambiente Salerno S.p.A. n. 3/2010, richiamata nel provvedimento precedentemente menzionato.

Il contenuto sostanziale degli atti sopra specificati può essere sintetizzato nei termini che seguono.

sopra richiamato, rubricati, rispettivamente, «gestione operativa e post operativa», «garanzie finanziarie» e «costi dello smaltimento dei rifiuti nelle discariche», alla cui formulazione testuale si opera espresso ed integrale rinvio. La problematica è estremamente complessa e ci si limita ad evidenziare come, ai sensi della normativa citata, le spese relative alla gestione post mortem trovino copertura negli accantonamenti operati sulla tariffa di conferimento durante la fase di operatività delle discariche dismesse, con la conseguenza logica che i cittadini hanno, almeno in parte, già pagato le spese relative alla gestione de qua e che essi potrebbero, dunque, impugnare il ruolo TARSU/TIA per violazioni del principio del ne bis in idem (prendendo, per tal via, un'autentica voragine nei bilanci delle Province della Campania).

Con il provvedimento prot. n. 409 del 30 marzo 2010, il Presidente della Provincia di Salerno ha emanato gli indirizzi applicativi di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti ai sensi dell'art. 11, comma 1, l. n. 26 del 2010, comunicando, da un lato, l'avvenuto trasferimento dai Comuni alla Provincia delle funzioni relative al trattamento, smaltimento o recupero dei rifiuti indifferenziati e provvedendo, dall'altro, a notificare alle Amministrazioni Comunali ricadenti nel territorio provinciale gli «oneri economici» di tali attività, per l'anno 2010, derivanti dalle «elaborazioni della società provinciale Eco Ambiente Salerno S.p.A.», come da deliberazione del proprio Consiglio di Amministrazione n. 3 del 22 marzo 2010, invitando, per l'effetto, i soggetti a qualunque titolo incaricati della riscossione degli importi relativi alla TARSU/TIA a trasferire, entro 20 giorni dal loro incasso, tali importi, in quanto spettanti alla Provincia di Salerno, su di un apposito conto corrente intestato alla Società Provinciale Eco Ambiente Salerno S.p.A.

A giudizio dei Comuni ricorrenti, i provvedimenti de quibus si configuravano come affetti da una molteplicità di vizi e, in particolare, di plurime violazioni della legge regionale di settore, l. reg. Campania, 28 marzo 2007, n. 4, che, nella prospettazione sottesa agli atti di impugnazione, introduce un differente e ben più complesso meccanismo organizzativo delle competenze in tale materia, in applicazione di principi costituzionali a garanzia delle prerogative degli

Enti Locali piú vicini al territorio. I Comuni ricorrenti hanno dedotto, inoltre, la violazione e la falsa applicazione del d.l. n. 195 del 2009, convertito con modificazioni nella l. n. 26 del 2010, con particolare riguardo all'art. 11; l'incompetenza e l'eccesso di potere per difetto assoluto dei presupposti, di istruttoria e di motivazione, perplessità, arbitrarietà, violazione degli artt. 97, 114, 117, 118 e 119 cost.

Il TAR adito, dopo aver affrontato e risolto negativamente le eccezioni procedurali sollevate dalle Amministrazioni convenute e relative all'incompetenza funzionale¹³³ ed all'inammissibilità del ricorso per

¹³³ In particolare, il Collegio respinge le eccezioni sollevate dalla Provincia e dalla Eco Ambiente S.p.A. in ordine ad una presunta incompetenza funzionale a giudicare la controversia della giustizia adita, ravvisandosi, per contro, la competenza del TAR Lazio. A fondamento della propria posizione, i giudici salernitani evidenziano come, nel caso di specie, l'ipotizzata competenza del TAR Lazio in realtà non sussista poiché, da un lato, non trovano applicazione le previsioni dettate dall'art. 3, commi 2 bis e 2 ter, del d.l. n. 245 del 2005, convertito con modificazioni nella l. n. 21 del 2006, essendo cessato, per effetto del d.l. n. 195 del 2009, lo stato di emergenza sul territorio della Regione Campania; dall'altro, risulta egualmente inapplicabile l'art. 135, comma 1, lett. e, del d.lg. n.104 del 2010 (c.d. Codice del processo amministrativo) che, nel rinviare all'art. 133, comma 1, lett. p, attribuisce al TAR Lazio, sede di Roma, la competenza per le controversie aventi ad oggetto le ordinanze ed i provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della l. 24 febbraio 1992, n. 225, e le controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti della Pubblica Amministrazione riconducibili, pure mediamente, all'esercizio di un pubblico potere, quand'anche relative a diritti costituzionalmente tutelati. Poiché, come efficacemente argomentato dal Consiglio di Stato, con ordinanza n. 1 del 2011, la nuova disciplina della competenza, ivi compresi i modi di rilevabilità d'ufficio di cui all'art. 15 c.p.a., è applicabile solo ai processi instaurati sotto la sua vigenza, e cioè a decorrere dal 16 settembre 2010 – data di entrata in vigore del d.lg. n. 104 del 2010 – dovendosi intendere «instaurati» i ricorsi per i quali a tale data sia intervenuta la prima notifica alle controparti con cui si realizza la «proposizione del ricorso» (sul punto si veda Corte Cost., 26 maggio 2005, n. 213, in www.giurcost.org). Circa la razionalità e la compatibilità costituzionale delle previsioni del Codice del processo amministrativo, che determinano, de facto et de iure, come visto, una concentrazione di tutte le controversie relative alla gestione del ciclo dei rifiuti in capo al TAR Lazio, si rinvia a G. Zinzi, *Legittimazione all'impugnazione di atti di localizzazione di discariche e dubbi di costituzionalità in ordine alla competenza funzionale del TAR Lazio. Commento a TAR Emilia Romagna, Parma, Sez. I., 26 ottobre 2010, sent. n. 473*, in www.giustamm.it. Corre l'obbligo di evidenziare, peraltro, come il legislatore abbia finito con il prendere atto della sostanziale irragionevolezza della scelta precedentemente adottata, provvedendo alla

mancata impugnazione di atto presupposto e per difetto di notifica, passa a considerare il merito della questione procedendo ad una puntuale ed analitica ricostruzione del quadro normativo applicabile in subjecta materia. In particolare, il TAR si sofferma sul rapporto tra la l. reg. n. 4 del 2007 e ss.mm.ii, la cui concreta operatività, peraltro, era stata, sino a quel momento differita per effetto della vigenza, prima, dello stato di emergenza e della sussistenza, poi, di uno speciale regime transitorio introdotto dalla l. n. 26 del 2010, e del modello delineato, per tutto il territorio nazionale, dal d.lg. n. 152 del 2006.

Il raffronto tra le due normative induce i giudici amministrativi ad operare una valutazione sostanzialmente positiva (in ordine alla quale, peraltro, si potrebbero formulare talune osservazioni critiche) sulla legge regionale, esprimendo apprezzamento per la razionalità e la coerenza riscontrabili nel suo impianto, rinvenendosi *«in essa il rispetto delle competenze legislative della Regione e dei principi costituzionali che garantiscono l'autonomia degli Enti locali»*. Merita di essere segnalato, inoltre, come nel contesto considerato, il TAR attribuisca rilievo essenziale allo strumento pianificatorio regionale (il Piano Regionale per la gestione dei rifiuti) cui è affidato, tra l'altro, come già accennato, il compito di individuare e definire un ben preciso modello

riformulazione, dapprima con il d.lg. n. 195 del 2011 e, successivamente, con il d.lg. n.160 del 2012, della lett. e del comma 1 dell'art. 135 del c.p.a., che, nel testo vigente, prevede la competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio limitatamente alle «controversie aventi ad oggetto le ordinanze e i provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 nonché gli atti, i provvedimenti e le ordinanze emanati ai sensi dell'art. 5, comma 2 e 4 della medesima legge n. 225 del 1992».

organizzativo. Il Piano Regionale, dunque, nella visione del TAR, rappresenta presupposto ineludibile per la concreta attuazione delle previsioni normative regionali, essendo l'individuazione del richiamato modello organizzativo «propedeutica al trasferimento ai soggetti attuatori del Piano delle relative funzioni¹³⁴.

Giunti a questo punto della ricostruzione, i giudici amministrativi non possono, però, non prendere atto che il parametro normativo di riferimento che debbono necessariamente considerare ai fini della pronuncia in ordine alla legittimità, o meno, degli atti impugnati non è costituito né dal d.lg. n. 152 del 2006, né dalla l. reg. n. 4 del 2007, ma da una legge dello Stato, ossia la più volte menzionata l. n. 26 del 2010, che delinea, come già accennato, un particolare regime transitorio in vista del rientro all'esercizio delle competenze ordinarie, che appare connotato dai caratteri della specialità, se non dell'eccezionalità, trovando applicazione, per la parte di interesse, solo sul territorio della Regione Campania.

Ritenendo i giudici, con ogni evidenza, che i provvedimenti impugnati siano conformi al dettato della l. n. 26 del 2010, essi sono, per certi versi, costretti a confrontarsi con un'ulteriore problematica, ossia la

¹³⁴ Pare opportuno evidenziare come dopo una lunga e travagliata «gestazione» la Regione Campania sia riuscita ad approvare, sebbene con notevole ritardo rispetto a quanto avvenuto in altre realtà territoriali, tale essenziale strumento pianificatorio; il Piano Regionale per la gestione dei rifiuti è stato, infatti, definitivamente approvato dal Consiglio Regionale, ai sensi e per gli effetti di quanto disposto dall'art. 13 della l. 4, in data 16 gennaio 2012, ed è stato pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania n. 5 del 24 gennaio 2012 (reperibile all'indirizzo internet www.regione.campania.it).

verifica della possibile non rispondenza alla Costituzione delle previsioni dettate dalla statuizione normativa in discorso.

L'esito di tale verifica è semplicemente impietoso per il legislatore nazionale, poiché il TAR rileva come l'art. 11, commi 1 e 2, appaia in contrasto con l'art. 117, commi 1, 2, e 3 cost., in quanto, in ipotizzata violazione delle sfere di attribuzione costituzionalmente garantite alla Regione ed in assenza di necessità di tutela di esigenze di uniformità ed adeguatezza, le norme de quibus «individuano direttamente le Amministrazioni territoriali competenti per la gestione del servizio; impongono i tempi di trasferimento delle funzioni ed un modello organizzativo precostituito; incidono anche sugli assetti contrattuali in corso stipulati dagli enti locali, interferendo pesantemente sulle competenze dei comuni; disciplinano anche l'aspetto finanziario-organizzativo di riscossione dei corrispettivi». Né pare possibile ritenere che l'assunzione di funzioni Regionali da parte dello Stato sia nel caso di specie giustificata da una valutazione dell'esistenza di interessi pubblici superiori, poiché tale deroga al normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V è ammissibile *«solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione*

*interessata»*¹³⁵.

Dal che discende, a giudizio del TAR, un duplice vizio di costituzionalità della l. n. 26, poiché essa non sembra, dal punto di vista sostanziale, reggere alla valutazione di ragionevolezza, non essendo proporzionata all'obiettivo di governare il passaggio tra la fase di emergenza e quella ordinaria e, dal punto di vista procedurale, non risulta essere stata introdotta nell'ordinamento, secondo il principio di leale collaborazione, con l'accordo della Regione interessata.

Ad abundantiam, le previsioni in discorso si pongono in stridente contrasto con il modello generale delineato dal d.lg. n. 152 del 2006, il che, evidentemente, non si traduce in un vizio di incostituzionalità della l. n. 26, ma impone di verificare l'esistenza di ragioni giustificative della deroga operata dal legislatore nazionale. Anche in questo caso non appare possibile, a giudizio del TAR, ritenere che tali previsioni derogatorie abbiano una motivazione oggettivamente apprezzabile e sufficiente, non sussistendo, in particolare, condizioni di emergenza che rendano possibile un'alterazione del modello organizzativo applicabile nella generalità dei casi.

Il punto merita una riflessione aggiuntiva poiché, in effetti, sembra del tutto paradossale, per non dire irrazionale, che una legge che è stata adottata al dichiarato scopo di chiudere una fase emergenziale, protrattasi per lunghi (troppi) anni e implicante per sua natura una

¹³⁵ Si veda in tal senso Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303, in www.giurcost.org.

deroga all'ordine naturale delle competenze amministrative, introduca una stabile e definitiva vulnerazione del modello organizzativo applicato su tutto il territorio nazionale, determinando la trasformazione, in altri termini, dell'eccezione in regola.

Ed infatti, se l'emergenza rifiuti in Campania è conclusa (e che così sia dal punto di vista strettamente giuridico risulta innegabile) e vengono dettate norme transitorie finalizzate al rientro nel regime ordinario, appare estremamente singolare che tali norme operino, senza motivazioni apparenti, deroghe stabili (con relativa possibile configurazione di una parziale e limitata abrogazione) al predetto regime, con conseguente contraddittorietà ed irrazionalità, *ictu oculi* percepibile, della scelta legislativa.

Ulteriore motivo di contrasto con le previsioni costituzionali è individuato dal TAR adito, con specifico riferimento alla posizione dei Comuni, nell'ipotizzata violazione dell'art. 118, comma 2, ai sensi del quale le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed autonomia.

Il principio di sussidiarietà¹³⁶, quanto meno nella sua accezione cd.

¹³⁶ Sul principio di sussidiarietà si rinvia, *ex plurimis*, a V. Baldini, *La sussidiarietà come "valore" e come formula organizzatoria: riflessioni su una Schlagwort del diritto pubblico*, in L. Chieffi (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1999, p. 75 ss., nonché a R. Manfrellotti, *Modelli di amministrazione locale e principio di dignità sociale dopo la riforma della Costituzione: funzioni amministrative e poteri regolamentari delle autonomie locali nel vigente sistema*

verticale, costituisce, come è noto, un criterio dinamico per la ripartizione delle competenze, nel caso di specie amministrative, fra i diversi livelli istituzionali, ed è ispirato alla regola generale secondo cui, in via tendenziale, le funzioni di volta in volta considerate, debbano essere esercitate dall'Ente connotato da maggiore prossimità alla collettività di riferimento. Tale regola generale conosce, ovviamente, delle eccezioni che possono determinare una diversa allocazione delle funzioni amministrative, sulla base dei principi dell'adeguatezza e dell'esercizio unitario delle stesse.

Versandosi, tuttavia, in materia attribuita alla competenza Regionale, le valutazioni *«sulle esigenze superiori volte ad assicurare l'esercizio unitario non possono che essere compiute dalla Regione, il Soggetto istituzionale in grado di valutare, insieme agli altri Enti Locali del territorio, il livello di governo più adeguato alle funzioni amministrative che devono essere esercitate»*.

Ad ulteriore sostegno della propria tesi argomentativa, secondo cui la competenza all'assunzione delle scelte strategico organizzative in materia di ciclo integrato dei rifiuti sia intestata alla Regione, il TAR rileva, altresì, come la l. reg. n. 4 del 2007 non sia mai stata contestata dallo Stato sotto il profilo della violazione delle sfere di competenze costituzionalmente garantite, ma abbia costituito, al più, oggetto di

costituzionale, in F. Pinto (a cura di), *Il nuovo regionalismo*, cit., p. 131 ss. Sempre di R. Manfellotti si veda, inoltre, *La sussidiarietà nella riforma del Titolo V della Costituzione: dal dibattito politico alle soluzioni normative. Riflessi sul sistema delle fonti*, in M. Scudiero (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, II, Napoli, 2002, p. 421 ss.

impugnativa da parte del governo, in relazione a specifiche e peculiari disposizioni.

Il legislatore regionale ben può, dunque, prevedere «un'articolazione elastica del modello organizzativo in base alle peculiari situazioni di fatto presenti nel territorio e nelle diverse province, anche con la previsione di soluzioni alternative, sempre in cooperazione con i soggetti istituzionali».

A fronte del descritto quadro, la l. n. 26 del 2010 sembra realizzare «*un'indebita ingerenza del legislatore statale nella disciplina di settore già regolamentata dalla Regione Campania, con lesione della sfera di autonomia dei Comuni*» e conseguente impossibilità per la Regione, ed indirettamente per gli altri Soggetti istituzionali, di progettare ed attuare modelli alternativi di organizzazione del ciclo integrato dei rifiuti, non solo con riferimento ad un determinato e limitato periodo transitorio, ma anche pro futuro (atteso il carattere permanentemente vincolante delle previsioni della l. n. 26, che non potrebbe essere più inciso dall'intervento del legislatore regionale), con conseguente violazione del principio, costituzionalmente garantito, del rispetto delle Autonomie Locali.

Le disposizioni introdotte dalla l. n. 26 si prestano, inoltre, sempre nella prospettiva dei giudici amministrativi, ad ulteriori censure di illegittimità costituzionale, con riferimento all'art. 11 cost. letto in combinato disposto con l'art. 117, comma 1, cost.

La circostanza, infatti, che le Province debbano affidare il servizio di gestione integrata dei rifiuti ad un determinato soggetto economico, ovvero prorogare i contratti in corso o affidare l'appalto con procedura di massima urgenza senza ricorrere ai procedimenti pubblici di gara, pur in assenza dei presupposti comunitari, nonché ancora imporre ai Comuni di avvalersi dei Consorzi di Bacino già in liquidazione, *«sembra porsi in palese contrasto con le regole comunitarie della concorrenza e della libertà di stabilimento e d'impresa»*.

La violazione dei richiamati principi di diritto comunitario risulta ancora più apprezzabile, ed oggettivamente percepibile in tutte le sue negative implicazioni, qualora si operi, anche in questo caso, un raffronto con le previsioni dettate sul punto dal d.lgs. n. 152 del 2006¹³⁷,

¹³⁷ In particolare, l'art. 202 del d.lg. n. 152 del 2006 attribuisce all'Autorità d'Ambito il compito di aggiudicare il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, secondo la normativa applicabile in tema di affidamento dei servizi pubblici locali ed in conformità ai criteri di cui all'art. 113, comma 7, d.lg. n. 267 del 2000. L'art. 20 della l. reg. n. 4 del 2007 e ss.mm.ii. prevede, inoltre, che le Province affidino il servizio di gestione integrata dei rifiuti nel rispetto della normativa comunitaria, nazionale e regionale sull'evidenza pubblica. L'art. 117, comma 1, cost. eleva, infatti, i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, del quale il nostro Paese è parte integrante e sostanziale per effetto dell'autorizzazione alle limitazioni di sovranità di cui all'art. 11 della Carta fondamentale, a limiti esterni e generali alla potestà legislativa statale e regionale, con conseguente possibile declaratoria di incostituzionalità, e non mera disapplicazione, delle normative nazionali in contrasto con le fonti vincolanti ed i principi del diritto comunitario. Su questi temi si veda *F. Sorrentino, I vincoli dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali*, in www.astridonline.it, nonché *A. De Roberto, Ordinamento comunitario e ordinamento interno dopo la riforma del Titolo V. Introduzione al tema*, in www.giustizia-amministrativa.it. Corre l'obbligo di evidenziare che i principi del diritto comunitario esplicano la loro efficacia condizionante non solo sul piano del rapporto fra le fonti normative interne e comunitarie, ma anche in relazione all'attività dispiegata dalle Pubbliche Amministrazioni nazionali. Significativa, in tal senso, appare la modifica introdotta alla l. n. 241 del 1990 dalla l. n. 15 del 2005, che qualifica i principi del diritto comunitario come principi generali dell'azione amministrativa, con conseguente, sostanziale, adesione alla logica dell'integrazione ordinamentale. Circa il rapporto tra attività amministrativa e fonti comunitarie, si veda *F. Laudante, Fonti comunitarie e*

e dal d.lg. n. 163 del 2006 applicabili su tutto il territorio nazionale ma non – lo si ribadisce – in Campania.

Ancora una volta, dunque, ci si trova a contemplare una deroga al regime legislativo ordinario che appare non adeguatamente giustificata e supportata da ragioni specifiche e che si pone, quindi, in problematica tensione con l'art. 11 cost., facendo venire meno l'impegno dello Stato a conformarsi alle regole dettate dall'ordinamento comunitario al quale aderisce.

Il TAR completa il suo excursus sulla problematica compatibilità costituzionale della l. n. 26 del 2010, rilevando, da ultimo, come dubbi di legittimità sussistano anche in relazione all'art. 11, comma 3, in rapporto con l'art. 118, commi 1 e 2, cost.

La disposizione sopra richiamata, si rammenti, affida alle Società Provinciali il compito di agire sul territorio anche quali Soggetti preposti all'accertamento ed alla riscossione della tassa per lo smaltimento di rifiuti solidi urbani (TARSU) e della tariffa integrata ambientale (TIA), con conseguente, radicale, estromissione dei Comuni *«dalla cura di uno degli interessi primari della collettività locale, vale a dire la tutela dell'igiene e del decoro della città, la quale si attua anche tramite la potestà di procedere direttamente alle attività di accertamento e riscossione della TARSU/TIA»*.

attività amministrativa statale tra separazione e integrazione degli ordinamenti, in Rass. dir. pubbl. eur., 2005, p. 229 ss.; si rinvia, inoltre, a F. Spagnuolo, *Il richiamo ai principi dell'ordinamento comunitario nella nuova legge sull'azione amministrativa*, in www.astridonline.it.

La riferita estromissione risulta, peraltro, nella visione dei giudici amministrativi, ancora piú incomprensibile e, per l'effetto, irrazionale ed arbitraria, qualora si consideri che le potestà in discorso sono già attribuite ai Comuni, in via ordinaria, dalla l. n. 507 del 1993 e dal d.lgs. n. 152 del 2006, con conseguente, ulteriore, vulnerazione dei princípi di sussidiarietà e differenziazione proclamati dall'art. 118 cost.

Come si avrà avuto modo di intuire, la posizione assunta dal TAR Campania, con le ordinanze oggetto della presente riflessione, è connotata da accenti estremamente critici nei confronti del legislatore statale che, con dovizia di argomentazioni giuridiche e metagiuridiche, viene «accusato» di aver agito in evidente violazione di una pluralità di disposizioni costituzionali.

Ovviamente, il giudizio finale in ordine all'effettiva sussistenza delle ipotizzate violazioni della Carta fondamentale è affidato alla Corte Costituzionale, in considerazione della circostanza che il nostro controllo di costituzionalità è di tipo accentrato e non diffuso come accade, invece, di norma, nei Paesi di common law, e tuttavia, sin d'ora, non può che esprimersi la piena ed integrale adesione di chi scrive alle censure formulate dai giudici salernitani alla l. n. 26 del 2010.

3. La fonte di copertura finanziaria delle attività connesse al ciclo integrato dei rifiuti: la problematica interpretazione dei commi 5 bis, 5 ter e 5 quater dell'art. 11 della l. n. 26 del 2010.

Al di là delle considerazioni sopra sviluppate, non pare revocabile in dubbio come ci si trovi di fronte ad un quadro normativo, quantomeno a livello statale, connotato da estrema contraddittorietà e confusione che, in più punti, risulta quasi impossibile applicare concretamente. Riprendendo, ed ulteriormente esplicitando, le notazioni già operate, si consideri quanto disposto, in relazione alla TARSU/TIA (i cui proventi, per espressa disposizione di legge, sono destinati ad assicurare copertura integrale, con vincolo di utilizzo obbligatorio ed esclusivo, ai costi connessi al ciclo dei rifiuti), dai già menzionati commi 5 bis e 5 ter dell'art. 11 della l. n. 26 del 2010, che delineavano, sul territorio regionale, le modalità, testualmente definite provvisorie e sperimentali, di gestione del tributo in discorso. Al riguardo, si ritiene opportuno rammentare come il corpus normativo costituito dal combinato disposto della l. n. 26 del 2010 e della l. reg. n. 4 del 2007 risultasse imperniato sull'attribuzione in capo alle Amministrazioni Provinciali della Campania, per il tramite delle rispettive Società interamente da esse partecipate e controllate, della responsabilità gestoria del ciclo integrato dei rifiuti nel suo complesso considerato, con attribuzione, altresì, alle Società de quibus delle funzioni di accertamento e riscossione della TARSU/TIA, con possibilità per le stesse, fatti salvi i contratti in essere alla data di entrata in vigore della l. n. 26, di avvalersi, a decorrere dal 1 gennaio 2011 (cfr. sul punto la formulazione originaria dell'art. 11, comma 5 quater, l. n. 26) dei soggetti di cui all'art. 52, comma 5, lett. b,

nn. 1, 2 e 4, del d.lg. 15 dicembre 1997, n. 446.

Il sistema prefigurato dal legislatore, sebbene caratterizzato da profonde incongruenze e colpevoli omissioni in ordine ad una più compiuta e puntuale disciplina del passaggio dalla fase emergenziale a quella ordinaria, si connotava (ferme restando le questioni relative alla compatibilità costituzionale del sistema medesimo) per un'ispirazione di fondo del tutto condivisibile e rispondente al soddisfacimento di esigenze di razionalità e di economicità, latamente intesa, del modello gestorio del ciclo dei rifiuti; la *voluntas legis* risultava, infatti, preordinata a determinare la concentrazione in capo ad un unico soggetto, ossia la Società Provinciale, di tutte le responsabilità connesse alla gestione dei rifiuti, dalla raccolta allo smaltimento, nonché ad assicurare ad esso l'autosufficienza finanziaria mediante la titolarità, diretta o, come già accennato, indiretta, delle funzioni di accertamento e riscossione della TARSU/TIA il cui gettito, lo si ribadisce, è *expressis verbis* destinato, in modo obbligatorio ed esclusivo, a garantire copertura agli oneri finanziari relativi. In altri e più semplici termini, il legislatore, in chiara reazione alle pregresse esperienze, ha inteso costruire un modello di gestione dei rifiuti, sul territorio campano, del tutto peculiare e connotato da evidenti caratteri di specialità.

Uno degli obiettivi prioritari sottesi al modello in discorso era quello di evitare la riproposizione della perversa logica che aveva contraddistinto – e contraddistingue tutt'oggi – i rapporti intercorrenti fra

Amministrazioni Comunali ed i Consorzi Obbligatori di Bacino istituiti dalla l. reg. n. 10 del 1993 (ed attualmente disciolti ed in liquidazione), per effetto della quale le stesse ricevevano, ed in parte tuttora ricevono, servizi ad opera delle strutture consortili senza provvedere al pagamento dei corrispettivi contrattualmente previsti, assicurandosi, per converso, l'unificazione delle responsabilità gestorie e della materiale disponibilità delle occorrenti risorse finanziarie in capo ad unico soggetto, ossia, come già accennato, la Società Provinciale. L'intima razionalità sottesa al disegno legislativo risultava in parte temperata da quanto previsto dall'art. 11, comma 2 ter, l. n. 26, che testualmente disponeva, nella formulazione originaria, che «in fase transitoria, fino e non oltre il 31 dicembre 2010, le sole attività di raccolta, di spazzamento e di trasporto dei rifiuti e di smaltimento o recupero inerenti alla raccolta differenziata continuano ad essere gestite secondo le attuali modalità e forme procedimentali dai Comuni».

A seguito di successivi interventi di proroga¹³⁸, il termine sopra richiamato è stato differito sino al 30 giugno 2014, di talché, per gli anni 2010, 2011 e 2012. 2013 e 2014¹³⁹, sul territorio della Regione Campania si è registrata una bipartizione delle competenze gestorie del ciclo dei rifiuti: i Comuni hanno provveduto, secondo le modalità e

¹³⁸ Disposti con il d.l. n. 196 del 2010, convertito, con modificazioni, nella l. n. 1 del 2011 e dal d.l. n. 216 del 2011, convertito, con modificazioni, nella l. n. 14 del 2012.

¹³⁹ Il termine de quo è stato prorogato dapprima sino al 30 giugno 2013, con il d.l. n. 1 del 2013, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 11 gennaio 2013, di cui si dirà in appresso, e successivamente ulteriormente differito al 31.12.2013 ed infine al 30.06.2014.

forme procedurali in essere all'atto dell'entrata in vigore della l. n. 26, alla gestione delle attività specificamente indicate nella citata disposizione normativa (con conseguente parziale sopravvivenza dell'attività gestoria dei Consorzi di Bacino, pure posti in liquidazione ed affidati ad un Commissario nominato dai Presidenti delle Province ex art. 12 della l. 26 del 2010), caratterizzate, peraltro, da una profonda varietà e differenziazione¹⁴⁰; le Province, per il tramite delle rispettive Società, hanno curato le attività di propria competenza afferenti il trattamento, lo smaltimento, ovvero, il recupero dei rifiuti nella prospettiva del subentro nella titolarità gestoria delle funzioni di cui all'art. 11, comma 2 ter, l. n. 26.

Coerentemente, rispetto alla dicotomia introdotta per quel che attiene ai profili gestori dei due segmenti del ciclo dei rifiuti (attribuiti rispettivamente, lo si ribadisce, ai Comuni ed alle Province), il legislatore del 2010 aveva introdotto (cfr. art. 11, commi 5 bis e 5 ter) un regime definito espressamente provvisorio e sperimentale in relazione alla TARSU/TIA che, per gli anni 2010, 2011 e 2012¹⁴¹, è stata calcolata dai Comuni sulla base di due distinti costi: uno elaborato dalle Province, anche per il tramite delle Società Provinciali, che hanno fornito ai singoli Comuni ricadenti nel proprio ambito territoriale le

¹⁴⁰ Accanto alle gestioni consortili, infatti, si registra la presenza di società in house, di gestioni in economia, di affidamenti pregressi a soggetti terzi, aventi natura privatistica, mediante procedure di evidenza pubblica et alia.

¹⁴¹ Anche in questo caso, per effetto di proroghe successivamente intervenute, posto che il termine inizialmente previsto per la conclusione del regime transitorio era quello del 31 dicembre 2010.

indicazioni degli oneri relativi alle attività di propria competenza afferenti, come già ricordato, il trattamento, lo smaltimento, ovvero, il recupero dei rifiuti, ed uno elaborato dai Comuni, indicante gli oneri relativi alle attività di propria competenza di cui al comma 2 ter.

I Comuni della Campania hanno determinato, sulla base degli oneri sopra distinti, gli importi dovuti dai contribuenti a copertura integrale dei costi derivanti dal complessivo ciclo di gestione dei rifiuti ed avrebbero dovuto emettere, nel termine perentorio del 30 settembre 2012, apposito elenco, comprensivo di entrambe le causali degli importi dovuti alle Amministrazioni Comunali e Provinciali per gli anni 2010, 2011 e 2012. Sempre per gli anni 2010, 2011 e 2012, infine, i soggetti a qualunque titolo incaricati della riscossione, avrebbero dovuto emettere, nei confronti dei contribuenti, un unico titolo di pagamento riportante le causali degli importi dovuti alle Amministrazioni Comunali e Provinciali e, entro e non oltre venti giorni dall'incasso¹⁴², avrebbero dovuto trasferire gli importi su due distinti conti, specificatamente dedicati, di cui uno intestato all'Amministrazione Comunale ed un altro a quella Provinciale, ovvero alla Società Provinciale; gli importi relativi erano connotati da un vincolo di destinazione in quanto obbligatoriamente ed esclusivamente destinati a fronteggiare gli oneri inerenti al ciclo di gestione dei rifiuti di competenza.

¹⁴² Al riguardo il condizionale è d'obbligo, stante la condotta, ampiamente omissiva, serbata dalla stragrande maggioranza dei Comuni campani, con conseguente insorgenza di consistenti pretese creditorie da parte delle Province e delle società provinciali.

La tendenziale linearità del percorso normativo rivolto alla piena attuazione del combinato disposto della l. n. 26 del 2010 e della l. reg. n. 4 del 2007 e ss.mm.ii. è stata revocata in dubbio da alcuni interventi legislativi che si sono susseguiti nel corso del tempo.

Viene in rilievo, in particolare, nella prospettiva considerata, quanto previsto dal d.l. n. 201 del 2011, recante «disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici» (c.d. decreto «Salva Italia»), convertito, con modificazioni, nella l. n. 214 del 2011. L'art. 14 dell'atto legislativo in commento, infatti, prevede l'istituzione in tutti i Comuni del territorio nazionale del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (c.d. TARES), a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, nonché dei costi relativi ai servizi invisibili dei Comuni.

Il soggetto titolare della potestà impositiva del nuovo tributo è individuato nel Comune, ed il legislatore dettava un'articolata e minuziosa disciplina applicativa della TARES nei commi da 2 a 45 del richiamato art. 14 (articolata e minuziosa disciplina che lascia, peraltro, spazi estremamente limitati, per non dire del tutto residuali e di mero completamento, alla potestà regolamentare delle Amministrazioni Comunali in subiecta materia). Il comma 46 della statuizione normativa in esame disponeva, altresì, che a decorrere dal 1 gennaio 2013 sono «soppressi tutti i vigenti prelievi relativi alla gestione dei rifiuti urbani, sia di natura patrimoniale sia di natura tributaria, compresa

l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza».

In buona sostanza, dunque, le richiamate disposizioni dell'art. 11, l. n. 26 sembravano aver determinato, sul territorio¹⁴³ regionale, una mutazione soggettiva della titolarità della TARSU/TIA, anche alla luce di quanto disposto dall'art. 20, comma 4, l. reg. n. 4 del 2007, che, a regime, avrebbe cessato, de facto, di essere un tributo comunale per divenire provinciale, pur non rinvenendosi alcuna disposizione di armonizzazione con l'assetto normativo preesistente, che consentisse di limitare le rivendicazioni, sul punto (nel senso di una perdurante attribuzione della potestà impositiva), delle Amministrazioni Comunali. In realtà, per effetto della rammentata soppressione della TARSU/TIA a seguito dell'istituzione della TARES, il sistema prefigurato dal legislatore del 2010 non avrebbe mai potuto essere pienamente implementato, né ci si è preoccupati, come si dirà in appresso, di raccordare, in qualche modo, le previsioni dettate dalla l. n. 26 con la normativa sopravvenuta. E del resto, che il decisore politico abbia peccato (e pecchi tuttora) di superficialità sconcertante nell'affrontare la problematica in discorso – pure essenziale per evidenti ragioni – è dimostrato dalle forti incertezze interpretative determinatesi in ordine

¹⁴³ Per maggiori approfondimenti sul tema si rinvia a S. Olivieri Pennesi, *Il nuovo tributo "RES". Evoluzione e trasformazione della tassazione locale sui rifiuti e relativa imposta sui servizi indivisibili*, in www.gazzettaamministrativa.it; si vedano, inoltre, E. Piscino, *RES: il nuovo tributo unico sui rifiuti e sui servizi locali*, e S. Zammarchi, *Il tributo sui rifiuti e sui servizi: la gestione fra luci ed ombre normative*, entrambi in *Tributi loc. reg.*, 2012, 2, rispettivamente, p. 21 ss. e p. 27 ss.

all'individuazione, con riferimento all'esercizio finanziario 2012, del soggetto legittimato all'approvazione del ruolo, ovvero della lista di carico TARSU/TIA, ed allo svolgimento delle connesse funzioni di riscossione.

Nella prospettiva considerata pare opportuno evidenziare, a titolo meramente esemplificativo, come, per effetto del c.d. decreto «mille proroghe» 2012, ovvero il d.l. n. 216 del 2011, si fosse venuta a creare, con riferimento specifico alla TARSU/TIA, una situazione al limite del grottesco. Il comma 5 dell'art. 13 del decreto de quo disponeva, infatti, la proroga al 31 dicembre 2012 del termine di cui all'art. 11, comma 2 ter, l. n. 26 del 2010 e ss.mm.ii., con conseguente prosecuzione, da parte delle Amministrazioni Comunali, secondo le modalità e condizioni procedurali in essere, della gestione dei servizi di igiene urbana.

Per un'evidente svista dell'esecutivo si era, tuttavia, omesso di prorogare, in modo corrispondente, i termini previsti dai successivi commi 5 bis e 5 ter del medesimo art. 11, con la conseguenza (paradossale come già rilevato) che, in assenza di interventi correttivi in sede di conversione, a far data dal 1 gennaio 2012, le funzioni di accertamento e riscossione della TARSU/TIA avrebbero dovute essere esercitate, per il solo anno 2012 (posto che, come sopra argomentato, TARSU e TIA avrebbero dovuto essere soppresse, come in effetti avvenuto, con decorrenza dal 1 gennaio 2013), sul territorio della

Regione Campania, dalle Società Provinciali di cui al comma 2 della statuizione in discorso¹⁴⁴. Alla menzionata svista si è, almeno parzialmente, posto rimedio con l'approvazione della l. n. 14 del 2012, di conversione con modificazioni del predetto decreto n. 216, atteso che il comma 5 rimodulato dell'art. 13, conferma, da un lato, la proroga al 31 dicembre 2012 dei termini di cui all'art. 11, comma 2 ter, l. n. 26 del 2010 e, dall'altro, come già sopra accennato, ha esteso al 2012 la disciplina di cui ai successivi commi 5 bis e 5 ter della medesima statuizione normativa, prorogando, di fatto, il regime provvisorio delineato in subjecta materia per gli anni 2010 e 2011.

La l. n. 14 del 2012 ha provveduto, altresì, a riformulare il comma 5 quater dell'art. 11 della l. n. 26 che, per l'effetto, risultava essere il seguente: *«fino al 31 dicembre 2012, nella Regione Campania, le società provinciali, per l'esercizio delle funzioni di accertamento e riscossione della TARSU e della TIA, potranno continuare ad avvalersi dei soggetti di cui all'art. 52, comma 5, lett. b, numeri 1, 2 e 4, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446. In ogni caso i soggetti affidatari, anche disgiuntamente, delle attività di accertamento e riscossione della TARSU e della TIA continuano a svolgere dette attività fino alla scadenza dei relativi contratti, senza possibilità di proroga o rinnovo degli stessi»*.

¹⁴⁴ La colpevole dimenticanza del legislatore ha ingenerato il rischio di determinare una situazione di totale ingestibilità del sistema, posto che i Comuni avrebbero dovuto provvedere ai servizi di igiene urbana, pur essendo privati della titolarità delle funzioni di accertamento e riscossione del relativo tributo.

Tale ultimo intervento del legislatore appare chiaramente distonico, e rappresenta il frutto di un evidente difetto di coordinamento, posto che esso nasceva, con ogni evidenza, dall'intento di raccordare, dal punto di vista meramente temporale, la previsione in commento con la disposta soppressione della TARSU/TIA; il rimedio individuato, tuttavia – e l'affermazione non appare suscettibile di essere contraddetta – è stato peggiore del male, poiché esso ha finito, anche a causa della formulazione intimamente contraddittoria della disposizione richiamata, per determinare letture ed interpretazioni diverse e non univoche della norma, non risultando, allo stato, con sufficiente sicurezza, attribuibile la competenza, per l'anno 2012, all'esercizio delle funzioni di accertamento e riscossione della TARSU/TIA (Comuni, ovvero, Società Provinciali).

4. La portata applicativa del comma 5 quater dell'art. 11. L'avviso interpretativo del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 25 luglio 2012.

A fronte del descritto quadro normativo, l'orientamento interpretativo inizialmente prevalente è stato quello di considerare, sostanzialmente, privo di portata precettiva il comma 5 quater dell'art. 11, ritenendolo, *de facto*, *tamquam non esset*, vane essendo restate, peraltro, le reiterate sollecitazioni formulate dalle Province e dalle Società Provinciali ai soggetti istituzionalmente competenti e finalizzate ad ottenere un

chiarimento circa l'effettiva latitudine applicativa della disposizione de qua.

E che il comma 5 quater detti delle disposizioni del tutto eccentriche rispetto al modello, ed affette da palese irrazionalità, risulta evidente ed *ictu oculi* percepibile, qualora si volesse inferire da detta norma la titolarità, per l'esercizio finanziario 2012, in capo alle Società Provinciali delle funzioni di accertamento e riscossione della TARSU/TIA, posto che essa si tradurrebbe in una radicale inversione (e, talvolta, violazione) del meccanismo delineato nei precedenti commi 5 bis e 5 ter, oggetto, si rammenti, di proroga espressa (a titolo meramente esemplificativo si consideri che risulterebbe, sostanzialmente, inapplicabile la previsione di cui al comma 5 ter che dispone, *ex plurimis*, l'obbligo di riversamento su di un conto specificamente dedicato, entro venti giorni dall'incasso, da parte del soggetto incaricato della riscossione, e dunque, in ipotesi, della Società Provinciale, della quota di competenza provinciale, in favore della Società Provinciale medesima!). In relazione a quanto sopra espresso, inoltre, si rileva come, nella prospettiva considerata, risulterebbe estremamente difficoltoso definire, addirittura, gli stessi contorni effettivi delle funzioni di accertamento, in ipotesi transitate nella titolarità delle Società Provinciali, posto che appare inequivoca l'attribuzione ai Comuni del compito di identificare i soggetti debitori della TARSU/TIA, giusta quanto disposto dal comma 5 bis.

A ciò si aggiunga che l'esercizio delle funzioni di accertamento e riscossione della TARSU/TIA per il solo esercizio finanziario 2012 avrebbe obbligato, stante la sostanziale impossibilità (derivante dal limitato orizzonte temporale) di procedere ad un'esternalizzazione delle funzioni, le Società Provinciali ad effettuare nuove assunzioni di personale che, ove possibili alla luce degli stringenti criteri limitativi vigenti in subiecta materia per effetto dell'applicazione dei parametri del c.d. patto di stabilità interno, si sarebbero tradotte in un significativo incremento dei costi a carico dei cittadini.

Ad ulteriore riprova della palese irrazionalità dell'interpretazione tendente ad arguire dalla rimodulata formulazione del comma 5 quater la titolarità in capo alle Società Provinciali delle funzioni di accertamento e riscossione della TARSU/TIA, si consideri il «caos» che si verrebbe a determinare nei rapporti con gli attuali concessionari delle funzioni medesime. I contratti dei concessionari medesimi, infatti, dovrebbero proseguire, per espresso dettato normativo, sino alla naturale scadenza e, dunque, potrebbe configurarsi l'ipotesi di un subentro delle Società Provinciali nei contratti in discorso, precedentemente stipulati dalle Amministrazioni Comunali.

Occorre considerare, tuttavia, che la titolarità delle funzioni *de quibus* in capo alle Società Provinciali sarebbe cessata, ammettendo che essa sia mai effettivamente sorta, in ogni caso al 31 dicembre 2012: quale sarebbe, dunque, la sorte dei contratti (e costituiscono la stragrande

maggioranza) che hanno scadenza successiva a tale data? Al riguardo si rileva che, dal punto di vista civilistico, appare estremamente difficoltoso, una volta realizzatosi il subentro delle Società Provinciali nei richiamati rapporti contrattuali, ipotizzare, a conclusione di un periodo di tempo definito, il ripristino del vincolo pattizio tra gli originari contraenti; la complessità della fattispecie, e la rilevanza economica degli interessi ad essa sottesi, determinerebbe la sicura insorgenza di un problematico e defatigante contenzioso, i cui esiti risulterebbero del tutto incerti ed imprevedibili, con conseguente, ulteriore incremento del dispendio di risorse pubbliche (contenziosi che, peraltro, sicuramente sarebbero insorti anche con le Amministrazioni Comunali e con i singoli contribuenti qualora, in presenza di un quadro normativo connotato da tali evidenti contraddizioni, le Società Provinciali avessero rivendicato, con decisione, l'effettiva titolarità, ed il conseguente esercizio, delle più volte menzionate funzioni di accertamento e riscossione della TARSU/TIA). *Ad abundantiam*, si considerino le ulteriori difficoltà derivanti dalla necessità di provvedere ad una compiuta regolamentazione dei rapporti, anche di tipo economico e finanziario, con le Amministrazioni Comunali per quel che concerne la devoluzione ad esse della quota di competenza (e ciò partendo dal presupposto che l'attività di riscossione delle Società Provinciali sia riferita all'intero gettito della TARSU/TIA e non limitata alla quota di specifica competenza), nonché le problematiche, tutt'altro

che trascurabili, relative all'individuazione del soggetto abilitato alla riscossione dei tributi connessi alla TARSU/TIA (in primis, a titolo esemplificativo, la TEFA) posto che per essi non vi è alcuna formale traslazione di competenze in capo alle Società Provinciali e si sarebbe venuta a configurare, dunque, un evidente difetto di legittimazione, da parte delle stesse, all'esazione. Quale avrebbe potuto mai essere, inoltre, la soluzione da adottare in relazione a quei Comuni che gestiscono in proprio le funzioni di accertamento e riscossione della TARSU/TIA? Si sarebbe forse dovuto procedere all'assunzione dei dipendenti comunali preposti al servizio nei ruoli della Società Provinciale?

Alla luce delle considerazioni sopra sviluppate, e conformemente agli avvisi interpretativi formulati dall'ANCI Regionale e dalla Prefettura di Napoli, l'impostazione omogeneamente seguita su tutto il territorio regionale è stata, in un primo momento, quella di ritenere che nulla fosse stato innovato nel regime provvisorio e sperimentale della TARSU/TIA, con conseguente sopravvivenza della potestà impositiva dei Comuni.

In modo del tutto sorprendente stante le riferite premesse è intervenuto, in data 25 luglio 2012, con nota prot. n. 15512, un parere a firma del Direttore ad interim della Direzione Federalismo Fiscale del Ministero dell'Economia e delle Finanze (parere indirizzato al Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Territoriali, e sollecitato dalla SAPNA s.p.a., Società ex lege n. 26 della Provincia di Napoli, e da

Equitalia s.p.a.) a mente del quale, in virtù di un'asserita lettura sistemica delle previsioni dettate dai commi 3, 5 bis, 5 ter e 5 quater della l. n. 26 del 2010, fino al 31 dicembre 2012 (ed addirittura con decorrenza dall'esercizio finanziario 2010), sul territorio della Regione Campania, i soggetti preposti all'accertamento ed alla riscossione della TARSU/TIA «sono le Società Provinciali, ove costituite, mentre ai Comuni spettano le altre funzioni indicate nello stesso art. 11».

Da tale assunto discendono, quali ulteriori corollari, che *«le Società Provinciali possono svolgere direttamente le attività di accertamento e riscossione»* della TARSU/TIA e che le stesse hanno facoltà di avvalersi, per lo svolgimento delle predette attività, sino al termine del 31 dicembre 2012, dei soggetti di cui all'art. 52, d.lg. n. 446 del 1997.

I soggetti affidatari, anche disgiuntamente, delle attività di accertamento e riscossione della TARSU e della TIA, secondo l'estensore del parere in discorso, continuano a svolgere dette attività sino alla scadenza dei relativi contratti, senza possibilità di proroga o rinnovo degli stessi, *«mentre le Società Provinciali subentrano al Comune e comunque non oltre il 31 dicembre 2012»*, attesa la non estensibilità del meccanismo previsto dal comma 5 quater alla TARES, *«poiché si tratta di un nuovo tributo per il quale il legislatore non ha previsto alcuna norma eccezionale tesa a disciplinare un'eventuale rinegoziazione dei contratti in essere relativi ai prelievi soppressi»*. La ratio sottesa alla riformulazione del comma 5 quater viene individuata dal parere in

commento, testualmente, nella necessità «di allineare la normativa in esame con il nuovo sistema di prelievo dei rifiuti che sarà applicato in tutto il territorio nazionale, a partire dal 1 gennaio 2013 e, quindi, anche in Regione Campania».

L'avviso interpretativo del MEF ha costituito, in prosieguo di tempo, oggetto di trasmissione, a partire dalla metà del settembre 2012, da parte dei singoli Prefetti delle Province campane con note indirizzate ai Presidenti delle Amministrazioni Provinciali, nonché ai Sindaci ed ai Commissari straordinari dei Comuni della Regione.

Alla luce di quanto sopra esposto, si è ulteriormente acuita la complessità della vicenda e, in modo del tutto paradossale, risultano significativamente accresciute le difficoltà interpretative che il parere del MEF si proponeva di risolvere.

In relazione al contenuto di detto parere, non può che esprimersi dissenso rispetto alla lettura che è stata fornita del quadro normativo di riferimento.

Un errore di fondo affligge l'avviso interpretativo in commento, ossia quello di aver impropriamente sovrapposto e ritenuto contemporaneamente vigenti le modalità provvisorie e sperimentali di gestione della TARSU/TIA delineate dai commi 5 bis e 5 ter dell'art. 11 della l. n.26, ed il modello che, in assenza di interventi normativi, avrebbe dovuto essere quello definitivamente applicabile a regime (imperiato, si rammenti, ex comma 3 del medesimo art. 11,

sull'attribuzione alle Società Provinciali anche delle funzioni di accertamento e riscossione della TARSU/TIA, con possibilità, ai sensi del comma 5 quater, di un esercizio indiretto di dette funzioni)¹⁴⁵.

Del resto, il livello di approfondimento che connota il parere in discorso è, a dir poco, inquietante, posto che in esso, in più passaggi, si dà per meramente eventuale la costituzione delle Società Provinciali (costituzione, per contro, imposta dalla legge statale e regionale), tanto che esso si chiude con la seguente affermazione *«ove non sia stata costituita la Società Provinciale, la disciplina in esame non può trovare applicazione, per cui, in caso di riscossione diretta, il Comune, in quanto soggetto incaricato della riscossione ai sensi del comma 5 ter, continua a svolgere la sua attività»*.

Riprendendo talune considerazioni già sviluppate in precedenza, occorre rilevare come il voler assicurare da parte delle Società Provinciali la pedissequa attuazione dell'indirizzo operativo formulato dai Prefetti sulla scorta dell'avviso interpretativo del MEF finisca per creare, inevitabilmente, a tacere di ogni altra considerazione, le premesse per un conflitto istituzionale tra Provincia e Comuni

¹⁴⁵ E che non risulti possibile una sovrapposizione tra il regime transitorio e quello definitivo per l'esercizio, ai sensi e per gli effetti della l. n. 26 del 2010, delle funzioni di accertamento e riscossione della TARSU/TIA, appare confermato dal dossier di documentazione (disponibile sul sito internet www.camera.it) redatto, in data 13 dicembre 2011, dal Servizio Studi del Dipartimento Ambiente in relazione all'A.C. n. 4661/XVI, nel quale, testualmente, si legge che la previsione che attribuisce alle Società Provinciali (ai sensi del comma 3 dell'art. 11 della l. n. 26 del 2010) il ruolo di «soggetti preposti all'accertamento e alla riscossione della TARSU e della TIA (rispettivamente, la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e la tariffa integrata ambientale) [...] non è tuttavia ancora entrata in vigore in virtù della proroga fino al 31 dicembre 2011 della precedente disciplina gestionale» (operata, da ultimo, dall'art. 1 bis del d.l. 196 del 2010).

(destinato quasi certamente a sfociare in un contenzioso giurisdizionale dai tempi e dagli esiti del tutto imprevedibili) e, su di un altro piano, tra cittadini e soggetto impositore (quale che esso sia) ben potendo i contribuenti, anche in modo strumentale e capzioso, invocare un difetto di legittimazione a riscuotere da parte del Comune, ovvero della Società Provinciale.

Non sfuggirà al prudente apprezzamento del lettore che la conseguenza ultima della richiamata ipotesi, ove essa acquisisse effettiva concretezza, sarebbe costituita dalla sostanziale cessazione del flusso finanziario destinato a garantire copertura ai costi connessi al ciclo di gestione dei rifiuti, con l'ulteriore implicazione dell'impossibilità medio tempore di assicurare la posizione in essere delle attività relative ad ogni livello, sia comunale e sia provinciale, per mancanza delle occorrenti disponibilità economiche. Ovviamente, lo scenario drammatico sopra prefigurato potrebbe essere evitato qualora intervenisse una nuova, e più compiuta, valutazione da parte delle competenti autorità ministeriali, in relazione ad una pluralità di profili problematici riscontrabili nell'avviso interpretativo del MEF, che di seguito si individuano a titolo meramente esemplificativo: estensione dal punto di vista temporale dell'affermata titolarità delle Società Provinciali all'esercizio delle funzioni di accertamento e riscossione (solo anno 2012 o anche riferita agli anni 2010 e 2011); estensione dal punto di vista temporale della possibilità per la Società Provinciale di avvalersi, ex art. 11, comma 5

quater, l. n. 26 del 2010, dei soggetti di cui al d.lg. n. 446 del 1997 (sino, e non oltre, alla data del 31 dicembre 2012, ovvero, anche successivamente a tale termine con riferimento agli esercizi finanziari considerati); riflessi sui bilanci dei Comuni e della Provincia già approvati; disciplina dei pagamenti già effettuati per gli anni 2010, 2011 e 2012 ad un soggetto da ritenersi, in ipotesi, incompetente quale il Comune ovvero il concessionario dello stesso; rapporti tra affermata titolarità delle funzioni di accertamento in capo alle Società Provinciali e l. reg. n. 4 del 2007 e ss.mm.ii. (cfr. in particolare l'art. 20 del provvedimento normativo de quo); inesistenza di una norma che espressamente attribuisca, in deroga alla legislazione vigente, la potestà impositiva in materia di TARSU/TIA alle Province della Regione Campania; condizione giuridica dei ruoli approvati dai Comuni entro il termine del 30 settembre 2012, giusta quanto disposto dal comma 5 ter del già menzionato art. 11, l. 26; modalità dell'eventuale subentro da parte delle Società Provinciali nei contratti stipulati dai Comuni con i soggetti concessionari della riscossione, alla luce della circostanza che detti contratti hanno scadenza successiva alla data del 31 dicembre 2012 e si connotano, nella quasi totalità, per un oggetto non limitato alla TARSU/TIA (ma sostanzialmente esteso a tutte le entrate Comunali) e, dunque, di fatto, inscindibile; impossibilità da parte delle Province di sostenere le attività delle rispettive Società sino al concreto avvio, da parte delle stesse, delle attività di accertamento e riscossione, per effetto

della consequenziale espunzione dal bilancio provinciale della quota di competenza dell'Ente per le attività relative al trattamento ed allo smaltimento dei rifiuti.

È appena il caso di sottolineare come la «*nuova e più compiuta valutazione*» sopra invocata non sia, in effetti, mai pervenuta, riscontrandosi, per contro, il totale disinteresse delle istituzioni pubbliche nei confronti di una problematica che presenta profili di evidente ed estrema delicatezza, posto che essa interferisce con la tutela di diritti costituzionali fondamentali (quali il diritto alla salute ed alla salubrità dell'ambiente), e ciò ad onta delle reiterate sollecitazioni operate dai Presidenti delle Province della Campania – ed in particolare dal Presidente pro tempore della Provincia di Caserta – nei confronti dei soggetti preposti ex officio alla definizione di omogenee linee interpretative delle norme che vengono in rilievo (sollecitazioni cui ha corrisposto, senza timore di essere smentiti, un silenzio assordante).

A riprova di quanto appena evidenziato si consideri che lo stesso Assessore all'Ambiente della Regione Campania, con missiva prot. n. 229/SP dell'11 gennaio 2013, in riscontro all'ennesima nota del Presidente della Provincia di Caserta stigmatizzante l'atteggiamento omissivo serbato dal livello di governo regionale, nell'esprimere rammarico «per gli apprezzamenti espressi», non manca di definire come affetta da «una complessiva instabilità ordinamentale» il quadro

della legislazione disciplinante l'ambito considerato¹⁴⁶.

5. L'art. 19 della l. n. 135 del 2012 ed i problematici rapporti con la legislazione speciale previgente.

Il già richiamato art. 23, l. n. 214 del 2011 ha inciso, inoltre, per quanto di specifico interesse nel contesto dato, non avendo avuto concreto séguito il disegno di legge costituzionale approvato dal Consiglio dei Ministri in data 8 settembre 2011¹⁴⁷, avente ad oggetto «*soppressione di enti intermedi*» – sul profilo funzionale ed ordinamentale delle Province, sulla base del convincimento (indotto anche dalla pressione delle istituzioni comunitarie ed in particolare della Banca Centrale Europea) – profondamente errato ad avviso di chi scrive e, comunque, non oggetto di approfondimento in questa sede – che, aggredendo questo livello istituzionale, si possano realizzare significativi risparmi di spesa e migliorare sensibilmente l'efficacia, l'efficienza e l'economicità

¹⁴⁶ In verità non risulterebbe del tutto comprensibile la dialettica di cui innanzi, qualora non si sottolinei, come si dirà più ampiamente in prosieguo, che a fondamento della dura critica espressa dal rappresentante istituzionale della collettività di Terra di Lavoro, vi fosse la «proroga parziale e di fatto» della legge n. 26 del 2010 che l'Assessore Regionale aveva «teorizzato» con propria nota prot. n. 7725/SP del 28 dicembre 2012. Ogni considerazione espressa riguardo alla condotta serbata dalla Regione Campania non sarebbe idonea a descrivere il drammatico sovvertimento, e la contestuale caducazione, dei principi reggenti la produzione delle norme giuridiche su cui si basa l'architettura istituzionale dello Stato democratico italiano!

¹⁴⁷ Il testo del disegno di legge, in uno con la relazione illustrativa e la relazione tecnico- normativa, è disponibile sul sito internet www.federalismi.it; per una sintetica illustrazione dei contenuti del disegno di legge costituzionale si veda C. Rapticavoli, *Disegno di legge costituzionale 8 settembre 2011 "soppressione di enti intermedi"*, in www.filodiritto.com. Si vedano, inoltre, L. Camarda, *Abolizione Province: priorità che lascia un vuoto*, in Guida enti loc., 2011, 49/50, p. 49 ss. e F. Merloni, *Abolire le Province?: molto meglio ridurle di numero e renderle operative*, in *Le province: rivista dell'Unione delle province d'Italia*, 5, 2011, p. 10 ss.

dell'azione dispiegata dagli apparati amministrativi locali¹⁴⁸. Con disposizione di problematica legittimità costituzionale¹⁴⁹, infatti, si era previsto (cfr. art. 23, comma 14, l.n. 214) che, all'esito di un articolato percorso destinato a concludersi, originariamente, entro il termine ultimo del 31 dicembre 2012 (cfr. art. 23, comma 18), le Province cessassero di svolgere un ruolo di amministrazione attiva, per divenire

¹⁴⁸ Non risultano elaborate allo stato, infatti, analisi attendibili circa gli effettivi risparmi di spesa derivanti da una rimodulazione delle competenze e della struttura di governo delle Province, nonché dalla riduzione complessiva del numero delle stesse per effetto del processo di riordino avviato dal decreto n. 95; al riguardo, emblematiche appaiono le considerazioni sviluppate da C. Rapicavoli, *Quali benefici dalla riforma delle Province?*, in www.leggioggi.it, laddove si legge che nel corpo della relazione tecnica di accompagnamento al decreto n. 95 si afferma espressamente, in relazione al processo di riordino ed accorpamento delle Amministrazioni Provinciali, che «non è possibile allo stato attuale quantificarne gli effetti finanziari, posto che questi potranno essere rilevati solo successivamente, al completamento dell'iter». In realtà, a voler considerare la questione esclusivamente dal punto di vista finanziario, altri sarebbero i livelli istituzionali su cui incidere, ed in particolare quello regionale. Nella prospettiva considerata risultano particolarmente interessanti le notazioni operate da S. Rizzo, *Le mani bucate delle Regioni*, in *Corriere della Sera*, 23 settembre 2012, il cui incipit recita: «La vera spending review decisiva per tagliare seriamente una spesa pubblica capace di divorare metà della ricchezza prodotta nel Paese è quella che dovrebbero fare le Regioni. Tutte: dal Sud al Nord». Il sensibile incremento dei costi connessi, a vario titolo, agli apparati regionali ha avuto una decisa impennata a partire dall'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V della Carta fondamentale, che ha significativamente ampliato, in modo che appare francamente discutibile e che non trova particolari riscontri nelle esperienze istituzionali di altri Stati europei, il ruolo e le attribuzioni del livello di governo in esame. La crescente consapevolezza dell'insostenibilità, in termini materiali e «politici», dei predetti costi, lato sensu intesi, ha indotto il Governo, anche sulla scorta di indagini condotte dall'autorità giudiziaria (sfociate talvolta nell'arresto di Consiglieri ed Assessori Regionali), ad intervenire mediante il d.l. n. 174 del 10 ottobre 2012, recante «disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali», i cui artt. 1 e 2 operano rispettivamente, con previsioni che suscitano qualche perplessità in ordine all'effettiva compatibilità delle stesse con il dettato costituzionale, un deciso rafforzamento del ruolo della Corte dei Conti nel controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni, ed una sensibile, ed imposta dall'alto (stante l'acclarata incapacità del livello di governo in esame di addivenire ad una autoriforma), riduzione dei costi della politica in ambito regionale; il testo coordinato del decreto de quo, con le modifiche apportate dalla legge di conversione n. 213 del 2012, è disponibile sul sito internet www.upinet.it, corredato da un'approfondita nota di lettura.

¹⁴⁹ Tanto da essere oggetto di una impugnativa, in via principale, dinanzi alla Consulta, da parte di numerose Regioni che hanno dedotto, con argomentazioni sostanzialmente coincidenti, la violazione degli artt. 5, 114, 117, 118, 119 e 120 cost., oltre che la violazione del principio di ragionevolezza e di quello di leale collaborazione.

titolari di mere funzioni di indirizzo e coordinamento dell'attività dei Comuni in ambiti materiali specificamente individuati, secondo le rispettive competenze, dalla legge dello Stato, ovvero della Regione (al riguardo si evidenzia che il mancato esercizio della potestà normativa regionale, entro il richiamato termine, avrebbe comportato l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo ai sensi e per gli effetti dell'art. 8, l. n. 131 del 2003)¹⁵⁰.

Coerentemente con il depotenziamento funzionale, con il d.l. n. 201 del 2011, si interveniva, come già accennato, sugli aspetti ordinamentali e sulla stessa struttura di governo della Provincia che, in contrasto con quanto previsto dall'art. 114 cost. e con quanto dettato dal d.lgs. n. 267 del 2000, si sarebbe dovuta caratterizzare pro futuro quale Ente privo di legittimazione democratica diretta, venendo meno l'elezione da parte dei cittadini del Presidente e dei Consiglieri Provinciali (e, per buon peso, con la espunzione delle Giunte dal novero degli organi di governo) prefigurandosi, per contro, una rappresentanza mediata e di secondo livello¹⁵¹. È appena il caso di rilevare che con le

¹⁵⁰ Per maggiori approfondimenti si rinvia a C. Rapicavoli, *La riforma delle Province nella legge 22 dicembre 2011 n. 214*, in www.filodiritto.com e a G. Vesperini, *Le nuove Province. Commento al decreto legge n. 201 del 2011*, in *Gior. dir. amm.*, 3, 2012, p. 272 ss.; si vedano, inoltre, D.Trabucco, *Le Province nel decreto-legge "salva Italia"*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it e G.V. Mattioli, *Il tormentato percorso verso una Provincia nuova*, in www.lexitalia.it.

¹⁵¹ Si prevedeva, infatti, cfr. commi 16 e 17 dell'art. 23 della l. n. 214, che il Consiglio Provinciale sia composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia, con modalità di elezione da stabilirsi, con legge dello Stato, entro il 31 dicembre 2012; il Presidente della Provincia, inoltre, avrebbe dovuto essere eletto dal Consiglio Provinciale tra i suoi componenti, secondo le modalità stabilite dalla richiamata legge statale. In data 6 aprile 2012 il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge recante le modalità di elezione degli

approssimazioni e l'inammissibile superficialità che connotano l'attività legislativa nel nostro Paese, la l. n. 214 del 2011 non si preoccupava, in alcun modo, di disciplinare la situazione del tutto peculiare della Regione Campania alla luce di quanto previsto dalla legge n. 26 del 2010 (non affermandone, dunque, in modo espresso ed univoco né l'intervenuta abrogazione né la perdurante vigenza), pur dovendo evidenziarsi che, atteso il carattere strutturale ed ordinamentale dell'intervento riformatore dell'attuale assetto istituzionale avviato dal Governo attraverso l'esercizio della funzione materialmente legislativa, sarebbe risultato estremamente problematico sostenere, con un accettabile livello di credibilità, la tesi di una prevalenza della l. n. 26, in quanto legge speciale, sulle statuizioni dettate dal decreto l. n. 201 e dalla relativa legge di conversione. L'arresto precedentemente

Organi delle nuove Province; in estrema sintesi, il disegno di legge in discorso, reperibile all'indirizzo www.upinet.it, prevedeva un sistema elettorale di tipo proporzionale, fra liste concorrenti, senza la previsione di soglie di sbarramento e di premi di maggioranza, caratterizzato dai seguenti elementi: elezione contestuale del Consiglio Provinciale e del suo Presidente; elettorato passivo riservato ai Sindaci e Consiglieri in carica al momento della presentazione delle liste e della proclamazione; ciascuna candidatura alla carica di Presidente della Provincia è necessariamente collegata a una lista di candidati al Consiglio Provinciale; i votanti possono esprimere fino a due preferenze: se decidono di esprimere la seconda preferenza, una delle due deve riguardare un candidato del Comune capoluogo, o di sesso diverso da quello a cui è destinata la prima preferenza; è proclamato Presidente della Provincia il candidato che ottiene il maggior numero di voti con ballottaggio in caso di parità; le cariche di Presidente e Consigliere Provinciale sono compatibili con quelle di Sindaco e Consigliere Comunale (è però vietato il cumulo degli emolumenti). Per maggiori approfondimenti sul tema, si rinvia alle notazioni sviluppate da S. Bellotta, *Il sistema elettorale nelle nuove Province, enti di secondo livello. Prime riflessioni sul disegno di legge in materia*, in www.federalismi.it. Corre l'obbligo di evidenziare, sul punto, come sussistendo dubbi di legittimità costituzionale sulla norma madre, ossia la l. n. 214 del 2011, (fondati come si dirà in appresso) a fortiori ratione essi sussistano in relazione alla norma che aspira a darvi attuazione, posto che essa finisce con il soffrire, inevitabilmente, di una sorta di incostituzionalità derivata; su questi temi si veda D. Trabucco, *Dubbi di costituzionalità per le elezioni provinciali*, in www.lindipendenza.com.

raggiunto risulta, tuttavia, in modo del tutto paradossale, rimesso completamente in discussione per effetto dell'approvazione del d.l. n. 95 del 2012 e della relativa legge di conversione (l. n. 135 del 2012)¹⁵². L'art. 17 del richiamato d.l., infatti, significativamente rubricato «soppressione e razionalizzazione delle Province e loro funzioni», in dichiarata attuazione degli obblighi comunitari tesi al raggiungimento del pareggio di bilancio, prevedeva la soppressione, ovvero l'accorpamento delle Province all'esito, anche in questo caso, di un articolato percorso procedurale, il cui momento centrale era costituito dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri di specifica individuazione dei criteri minimi per la sopravvivenza delle Amministrazioni Provinciali (criteri già individuati in termini generali in quelli della dimensione territoriale e della popolazione residente)¹⁵³. Non è questa la sede per sviluppare analitiche osservazioni in merito alla compatibilità costituzionale del meccanismo di soppressione ed accorpamento delineato dal Governo con l'adozione del decreto n. 95, limitandoci ad evidenziare come, a prescindere da ogni altra considerazione, risultasse *ictu oculi* percepibile la violazione di quanto previsto dall'art. 133, comma 1, della Grundnorm del nostro

¹⁵² Per un esame critico delle innovazioni introdotte dal d.l. n. 95, con specifico riferimento alle Amministrazioni Provinciali, si veda l'art. di C. Rapicavoli, *Spending review: la riforma delle Province*, in www.altalex.com.

¹⁵³ Tale deliberazione, recante «determinazione dei criteri per il riordino delle Province, a norma dell'art. 17, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95», è effettivamente intervenuta in data 20 luglio 2012, ed è pubblicata sulla G.U. n. 171 del 24 luglio 2012.

ordinamento¹⁵⁴ (determinandosi una surrettizia alterazione del percorso procedurale specificamente previsto dalla Costituzione, non potendosi, per evidenti ragioni, ritenere equivalente ai fini del mutamento delle circoscrizioni Provinciali, l'iniziativa dei Comuni, espressamente richiesta dall'art. 133, con il coinvolgimento ex post degli stessi, o meglio di una limitata parte di tali Enti, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, giusta quanto disposto dal comma 3 dell'art. 17 del decreto n. 95).

Nondimeno occorre prendere atto di una parziale resipiscenza del decisore politico che, contraddicendo la linea di pensiero sottesa alla l. n. 214 del 2011, ha inteso recuperare funzioni di amministrazione attiva alle nuove Province, derivanti dal processo di soppressione ed accorpamento.

Il comma 10 dell'art. 17 del d.l. n. 95 prevedeva, infatti, che costituiscono attribuzioni delle Province quali Enti con funzioni di area vasta, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p, cost.:

- a) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;

¹⁵⁴ Su questo tema si veda l'art. di R. Nobile, *Soppressione e accorpamenti delle Province: l'art. 17 del d.l. 6.7.2012, n. 95 non sfugge a censure di incostituzionalità*, in www.lexitalia.it, nonché i saggi di D. Servetti, *Sui criteri per il riordino delle Province e sulla legittimità costituzionale dell'art. 17, d.l. 95/2012* e D. Trabucco, *È possibile derogare all'art. 133, co. 1, della Costituzione in caso di riordino complessivo delle Province?*, entrambi in www.dirittiregionali.org. Si rinvia, inoltre alle perspicue considerazioni sviluppate dal prof. P. Ciarlo in un parere reso in favore della Provincia di Benevento sul riordino delle Province, e sulla legittimità della deliberazione adottata dal Consiglio dei Ministri in data 20 luglio 2012; il testo del parere de quo è disponibile sul sito internet www.provinceditalia.wordpress.com.

b) la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente.

In sede di conversione del d.l. n. 95 sono state introdotte talune significative innovazioni rispetto al quadro sopra descritto¹⁵⁵.

In primo luogo è stata modificata la stessa rubrica dell'art. 17, che ora recita «*riordino delle Province e loro funzioni*» con una variazione che con ogni evidenza non ha un valore esclusivamente semantico, ma di natura sostanziale, posto che essa si riflette anche nella formulazione del comma 1, laddove scompare il termine «soppressione» per lasciare spazio al concetto, ontologicamente diverso, di «riordino»¹⁵⁶.

Si è, inoltre, proceduto alla riscrittura dei commi 3 e 4 della previsione normativa in commento, introducendosi anche un comma 4 bis¹⁵⁷, senza, peraltro, che questa operazione consenta, ad avviso di chi scrive, di ritenere superate le perplessità – già in precedenza illustrate – sulla conformità alle disposizioni della Carta fondamentale del percorso procedimentale finalizzato alla delimitazione territoriale delle nuove

¹⁵⁵ Per maggiori approfondimenti al riguardo, si rinvia a D. Servetti, *L. n.135 del 2012. Riordino delle Province: convertito l'art. 17 del decreto-legge sulla spending review*, in www.dirittiregionali.org.

¹⁵⁶ Per osservazioni critiche circa il modello di «riordino» delle Province delineato dall'art. 17 della l. n. 135 del 2012, si rinvia all'articolo di L. Oliveri, *In dirittura di schianto la folle corsa verso il "riordino" delle Province*, in www.lexitalia.it.

¹⁵⁷ Che testualmente recita «in esito al riordino di cui al comma 1, assume il ruolo di Comune capoluogo delle singole Province il Comune già capoluogo di Provincia con maggior popolazione residente, salvo il caso di diverso accordo tra i Comuni già capoluogo di ciascuna Provincia oggetto di riordino».

circoscrizioni provinciali. Occorre segnalare, da ultimo, in relazione alle attribuzioni che le nuove Province saranno chiamate ad esercitare che, in sede di conversione, si è ulteriormente ampliato l'ambito di titolarità di funzioni di amministrazione attiva, posto che all'elencazione originaria del comma 10 è stata aggiunta la lettera b bis, devolutiva delle competenze in materia di programmazione della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado¹⁵⁸.

All'esito della traiettoria argomentativa sopra delineata sembrava possibile affermare che le Province, sebbene significativamente depotenziate sotto il profilo della rappresentatività democratica e delle attribuzioni ad esse concretamente devolute, continuassero ad esercitare funzioni di amministrazione attiva in relazione a materie di estremo rilievo e connesse, in modo diretto ed immediato, con la tutela di diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini (a titolo meramente esemplificativo: la tutela della salubrità dell'ambiente, la tutela del diritto alla circolazione, la tutela del diritto all'istruzione)¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Per completezza d'esposizione, si segnala, sempre in relazione alle funzioni provinciali, che i commi 6 e 7 dell'art. 17 della l. n. 135 del 2012 prevedevano il trasferimento ai Comuni delle funzioni amministrative già attribuite alle Province con legge dello Stato e rientranti nelle materie affidate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, mediante un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 95, d'intesa con la Conferenza Stato-Città e Autonomie Locali. Anche in relazione a tale profilo sembrano sussistere dubbi di costituzionalità, posto che il meccanismo prefigurato, ed in concreto non attuato, sembrerebbe integrare una violazione dell'art. 118, commi 1 e 2, della Carta fondamentale (per maggiori approfondimenti si veda D. Trabucco, *Le funzioni vanno trasferite con legge*, in *Italia Oggi*, 10 agosto 2012, p. 30).

¹⁵⁹ In ordine all'opportunità della sopravvivenza della Provincia, quale Ente intermedio tra Comune e Regione, si vedano le considerazioni sviluppate dal

La fondatezza delle perplessità di ordine costituzionale relative all'avviato processo riformatore del livello provinciale di governo è stata integralmente confermata dalla sentenza n. 220/2013 della Corte Costituzionale che ha dichiarato la non compatibilità con le previsioni costituzionali, sebbene per ragioni di ordine essenzialmente procedurale, delle disposizioni introdotte, in tempi successivi, dal Governo Monti¹⁶⁰. Riprendendo il filo del discorso, dopo la digressione sopra operata, e ritornando a quello che è l'oggetto specifico delle presenti riflessioni, giova evidenziare che il riconoscimento di un perdurante ruolo gestorio delle Amministrazioni Provinciali in materia, ex plurimis, di tutela e valorizzazione dell'ambiente, involge intuitivamente la problematica oggetto specifico delle presenti riflessioni, ossia l'analisi delle interrelazioni tra il corpus normativo costituito dalla l. n. 26 del 2010 e dalla l. reg. n. 4 del 2007, e l'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012. La richiamata disposizione normativa innova l'art. 14, l. n. 122 del 2010 (di conversione, con modificazioni, del decreto l. n. 78 del 2010), individuando, ai sensi dell'art. 17, comma 2, lett. p, cost., le funzioni fondamentali dei Comuni, in aggiunta a quelle da essi esercitate ai sensi dell'art. 118 della Carta fondamentale. Nel novero della predetta elencazione rientrano anche (cfr. art. 19, comma 1A, lett. f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e

Presidente della Provincia di Catania e già Presidente dell'UPI, G. Castiglione, *Ecco perché va difeso il riordino delle Province*, in *La Sicilia*, 2 agosto 2012.

¹⁶⁰ Per un commento sulla pronuncia della Consulta si veda, ex plurimis, A. Severini, *La riforma delle Province, per decreto legge, "non s'ha da fare"*, disponibile sul sito internet www.rivistaaic.it.

smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, e la riscossione dei relativi tributi. La riferita previsione, per la genericità ed ampiezza con la quale risulta essere formulata, sembrerebbe essere attributiva, in via di prima approssimazione, di una competenza generalizzata in capo alle Amministrazioni Comunali per quanto attiene alla gestione del ciclo integrato dei rifiuti (in relazione ad entrambi i segmenti in cui esso suole correntemente distinguersi, ossia quello afferente la gestione dei cc.dd. servizi di igiene urbana e quello concernente le attività riferite al trattamento e smaltimento dei rifiuti in impianti ad hoc, cd. impiantistica)¹⁶¹.

Per quel che concerne il concreto esercizio delle funzioni fondamentali e, dunque, anche di quelle precedentemente menzionate, il comma 1B della statuizione normativa in esame dispone che i Comuni «con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i Comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il Comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante Unione di Comuni o convenzione» dette funzioni, eccezion fatta per quelle relative alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione, e per i compiti in materia di servizi anagrafici, nonché

¹⁶¹ La correttezza di tale conclusione sembra essere confermata (argumentum a contrario) dalla circostanza che, quando il legislatore ha inteso fare salve competenze di altri Enti in riferimento alle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni, ha dettato una previsione specifica; il comma 1A, lett. h dell'art. 19, ad esempio, qualifica quale funzione fondamentale dei Comuni l'edilizia scolastica, ma solo per la parte non attribuita alla competenza delle Province.

in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale. Per i Comuni di maggiore consistenza demografica, per contro, trova applicazione il comma 1D della previsione in esame, ai sensi del quale «la Regione, nelle materie di cui all'art. 117, comma 3 e 4, della Costituzione, individua, previa concertazione con i Comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle Autonomie Locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata, da parte dei Comuni delle funzioni fondamentali di cui al comma 28, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, e secondo le forme associative previste dal comma 28. Nell'ambito della normativa regionale, i Comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa¹⁶²».

Orbene, ciò posto, risulta irrevocabile in dubbio, ad avviso di chi scrive, che, come già accennato, la l. n. 26 del 2010 sia connotata dal carattere della specialità, così come riconosciuto in sede giurisdizionale dal TAR Lazio, sede di Roma (cfr., in particolare, la sentenza n. 1523 resa dalla Sezione I in data 17 febbraio 2011), nonché dalla Sezione Regionale di Controllo per la Campania della Corte dei Conti in alcune interessanti

¹⁶² In altri termini, anche i Comuni più popolosi dovranno necessariamente costituire un'Unione di Comuni, ovvero provvedere alla stipula di apposite convenzioni per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali; tali adempimenti dovranno essere obbligatoriamente posti in essere entro il termine del 31 dicembre 2013, con riguardo ad almeno tre funzioni fondamentali, ed entro il termine del 31 dicembre 2014 con riguardo alle funzioni residue (cfr. art. 19, comma 1E, della l. n. 135).

pronunce¹⁶³, e così come discende dalla considerazione oggettiva che tale norma trova applicazione, per la parte d'interesse, esclusivamente sul territorio Campano (con conseguente configurazione di una specialità intrinseca), di talché si appalesa la necessità di valutare l'interferenza di quanto disposto dal d.l. n. 95, in tema di attribuzione ai Comuni della responsabilità complessiva della gestione del ciclo integrato dei rifiuti, con quanto previsto dalle previgenti disposizioni normative applicabili in Campania nell'ambito materiale considerato.

Appare *prima facie* evidente che il contrasto fra i due atti legislativi non possa essere composto in via interpretativa attribuendo, de facto, le competenze relative al ciclo integrato dei rifiuti ai Comuni ovvero alle Province (per il tramite delle rispettive Società Provinciali), e che, dunque, ci si trova di fronte ad una contraddizione, ad un'antinomia, che deve essere affrontata e risolta secondo gli ordinari criteri e meccanismi a tal fine previsti dall'ordinamento giuridico.

Al riguardo soccorre il principio di diritto codificato dal brocardo «*lex posterior generalis non derogat priori speciali*», con conseguente prevalenza del rapporto contenutistico sulla dimensione temporale e possibile affermazione di una contemporanea vigenza della norma generale e di quella speciale.

In altri e più semplici termini, muovendo dall'assunto che alla l. n. 26

¹⁶³ Si vedano, in particolare, la deliberazione n. 340 del 2011 e la deliberazione n. 64 del 2012, in www.amministrativistaonline.it, adottate, nell'esercizio della funzione consultiva, dalla magistratura contabile.

del 2010 debba essere riconosciuto il carattere della specialità, la legge speciale (ossia, per l'appunto, la l. n. 26) opererebbe una deroga alla disciplina generale (vale a dire quella posta dalla l. n. 135 del 2012), sottraendole la capacità di regolamentare determinate fattispecie (l'assetto delle competenze in materia di gestione del ciclo dei rifiuti in Campania), ed in tal senso prevalendo su di essa, ferme restando la validità e la vigenza di entrambe le norme, non essendo ricostruibile il rapporto tra le stesse secondo il modello invalidità/abrogazione. Illuminanti sul punto appaiono le osservazioni sviluppate dal TAR Lazio, sede di Roma, con la già rammentata sentenza n. 1523 del 2011, che dopo aver rilevato l'indubbio carattere di specialità connotante il d.l. n. 195 del 2009 e la relativa legge di conversione, osserva che: *«la prevalenza della legge speciale – anche a fronte [...] di una legge generale posteriore – trova giustificazione nella migliore e più adeguata aderenza della norma speciale alle caratteristiche proprie della fattispecie oggetto della sua previsione, tanto che il criterio di risoluzione delle antinomie basato sul carattere speciale della norma non cede rispetto alla regola dell'applicazione della legge successiva a meno che la legge successiva non intenda espressamente abrogare la legge speciale anteriore o allorquando la discordanza tra le due disposizioni sia tale da rendere inconcepibile la coesistenza tra la normativa speciale anteriore e quella generale successiva [...]»*.

Alla luce di quel che precede pare possibile affermare che, *stricto iure*,

le previsioni dettate dalla l. n. 26 del 2010, nella parte in cui attribuiscono alle Province della Regione Campania la responsabilità gestoria del ciclo integrato dei rifiuti in relazione ad entrambi i segmenti di cui esso si compone, non risultano incise, in quanto norme speciali, dalle previsioni generali dettate dalla l. n. 135 del 2012.

In relazione a tale ultimo profilo si evidenzia, peraltro, che, come già sopra accennato, dette previsioni risultano non del tutto coerenti con quanto disposto al riguardo dal d.lg. n. 152 del 2006 e ss.mm.ii.

L'art. 198 del d.lg. in discorso, infatti, prevede l'attribuzione ai Comuni di un ruolo di mero concorso alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati, affidata ai sensi del successivo art. 200 all'Autorità d'Ambito, che si sostanzia nel riconoscimento di una specifica potestà regolamentare in contesti espressamente individuati¹⁶⁴, e l'art. 3 bis del medesimo testo normativo statuisce che «*le norme di cui al presente*

¹⁶⁴ Il comma 2 dell'art. 198 del d.lg. n. 152 dispone che «i Comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito adottati ai sensi dell'art. 201, comma 3, stabiliscono in particolare:

- a) le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;
- b) le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
- c) le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi;
- d) le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione di cui all'art. 184, comma 2, lett. f;
- e) le misure necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare;
- f) le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento;
- g) l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, secondo i criteri di cui all'art. 195, comma 2, lett. e, ferme restando le definizioni di cui all'art. 184, comma 2, lett. c e d».

decreto possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica, purché sia comunque sempre garantito il rispetto del diritto europeo, degli obblighi internazionali e delle competenze delle Regioni e degli Enti locali».

Non risulta che sia effettivamente intervenuta, con riferimento alla disciplina dettata dall'art. 19 della l. n. 135 del 2012, una dichiarazione espressa di abrogazione delle norme dettate dal d.lg. n. 152 del 2006, di talché, pur non avendo la possibilità in questa sede di approfondire la questione, occorre considerare anche il tema della problematica compatibilità, sul punto, fra le statuizioni legislative sopra menzionate¹⁶⁵.

In relazione a quanto sopra esposto corre l'obbligo di precisare come la conclusione precedentemente raggiunta, ossia la sopravvivenza della l. n. 26 del 2010 nella parte in cui attribuisce la gestione del ciclo dei rifiuti alle Province della Campania, non risulti, per contro, sostenibile con riferimento alla parte relativa alla gestione della TARSU/TUIA, per

¹⁶⁵ Occorre evidenziare, inoltre, in termini generali, il problematico coordinamento fra la previsione dell'art. 19, comma 1 A, lett. f, e quella dettata dal comma 10, lett. a, dell'art. 17, che attribuisce alle Province competenze in materia di tutela dell'ambiente. A ciò si aggiunga che la l. n. 221 del 2012, di conversione, con modifiche, del d.l. n. 179 del 2012, ha introdotto nell'art. 3 bis della l. n. 148 del 2011 il comma 1 bis che recita: «[l]e funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente art.». Tale previsione sembra porsi in apparente contrasto con quanto previsto dall'art. 19 della l. n. 135 in materia di attribuzione generalizzata ai Comuni delle competenze relative alla gestione del ciclo integrato dei rifiuti, e dovrà costituire, necessariamente, oggetto di più attente riflessioni al fine di verificarne l'effettiva latitudine applicativa.

effetto dell'inequivoca intervenuta abrogazione della stessa su tutto il territorio nazionale, con conseguente necessità di un intervento, da parte del legislatore nazionale, per assicurare la funzionalità del sistema mediante la fissazione di norme ad hoc che, in coerenza con le vigenti disposizioni, assicurino alle Province, e per esse alle Società Provinciali, la possibilità di disporre delle occorrenti risorse finanziarie all'effettivo esercizio delle responsabilità gestorie connesse al ciclo integrato dei rifiuti¹⁶⁶.

Per completezza d'esposizione si ritiene opportuno evidenziare come il processo riformatore del ruolo istituzionale delle Amministrazioni Provinciali, avviato dall'esecutivo Monti, aveva conosciuto un ulteriore momento di (apparente, come si vedrà) accelerazione con l'emanazione del d.l. n. 188 del 2012 recante «Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane»¹⁶⁷.

Il decreto de quo, prescindendo da valutazioni critiche che pure sarebbe possibile operare circa la legittimità del ricorso, nel caso considerato, all'esercizio della funzione legislativa in senso materiale¹⁶⁸, si prestava,

¹⁶⁶ Posto che in mancanza degli auspicati interventi si verificherebbe la paradossale conseguenza della devoluzione integrale delle responsabilità gestorie connesse al ciclo dei rifiuti in assenza di meccanismi che consentano alle Province, ed alle Società Provinciali, di programmare, efficacemente, dal punto di vista economico finanziario, le proprie attività nell'ambito considerato.

¹⁶⁷ D.l. 5 dicembre 2012, n. 188, pubblicato sulla G.U. n. 259 del 6 novembre 2012.

¹⁶⁸ Il ricorso alla decretazione d'urgenza è giustificato nella relazione tecnica d'accompagnamento nei seguenti termini: «considerata la straordinaria necessità ed urgenza, ai fini del contenimento della spesa pubblica e della razionalizzazione della pubblica amministrazione, di attuare quanto prefigurato dall'art. 23, comma 15, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e dal citato art. 17 del decreto-legge n. 95 del 2012 in ordine al nuovo ordinamento provinciale, anche al fine di ottemperare a quanto previsto dagli

per la disorganicità dei suoi contenuti, per la totale insensibilità dimostrata rispetto alle istanze provenienti dai territori, per il mancato completamento del riassetto funzionale, ad un giudizio estremamente negativo.

Dal punto di vista procedurale, anche il decreto n. 188 risultava affetto da possibili censure di incostituzionalità, posto che esso operava una riorganizzazione delle circoscrizioni provinciali non coerente con la procedura rinforzata prevista, *in subiecta materia*, dall'art. 133 cost., riproponendosi, dunque, ed anzi rafforzandosi, le perplessità già connotanti il d.l. n. 95, sopra evidenziate¹⁶⁹.

E che il ricorso al decreto legge rappresentasse, per certi versi, una forzatura, risulta icasticamente testimoniato dalla stessa tempistica seguita dal Governo.

Il decreto n. 188, infatti, è stato adottato a meno di una settimana

impegni assunti in sede europea, il cui rispetto è indispensabile, nell'attuale quadro di contenimento della spesa pubblica, per il conseguimento dei connessi obiettivi di stabilità e crescita». Ancóra una volta, le motivazioni addotte dal Governo non hanno convinto la maggior parte degli studiosi, che si sono, anzi, mostrati piuttosto critici circa la bontà della scelta dell'esecutivo. In particolare, secondo C. Rapicavoli, *Riordino delle Province: si gioca a rischio!*, in www.leggioggi.it, «le motivazioni addotte non reggono di fronte a semplicissime valutazioni: a) Non vi è alcun contenimento della spesa pubblica, come lo stesso Governo ha più volte sottolineato nelle relazioni illustrative che accompagnano i decreti legge; b) Non è pensabile introdurre con decretazione d'urgenza riforme ordinamentali; c) Non si comprende quali siano gli "impegni assunti in sede europea" che impongono il decreto; d) Non vengono indicati quali "obiettivi di stabilità e di crescita" verranno miracolosamente ottenuti con l'accorpamento delle Province». Si vedano al riguardo, inoltre, le osservazioni di C. Napoli, *Il livello provinciale di governo nella legislazione "anticrisi" del governo Monti*, in www.federalismi.it.

¹⁶⁹ Si è davvero facili profeti a dire che anche questo terzo atto ha ottime possibilità di essere oggetto di ricorso alla Corte costituzionale, così come già si è verificato per l'art. 23 del decreto *Salva Italia* e per l'art. 17 del decreto *Spending Review*, quantomeno su istanza di quei CAL e di quelle Regioni che hanno visto disattese le loro proposte», così F. Fabrizzi, *Riordino delle Province: ultimo atto (forse)*, in www.federalismi.it.

dall'udienza fissata dinanzi alla Consulta (e successivamente rinviata) per la discussione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 23 della l. n. 214 del 2011 che, come sopra rammentato, ha dato avvio, sul piano della legislazione ordinaria, a tutto il processo di riforma delle Amministrazioni Provinciali.

Non v'è chi non veda come la scelta in commento sottendesse, tra l'altro, la volontà governativa di lanciare ai giudici costituzionali, attesa la sensibilità politica che, ontologicamente, connota l'esercizio delle funzioni di controllo della compatibilità costituzionale degli atti di normazione primaria, un messaggio inequivoco.

Come è stato notato in dottrina, l'adozione del decreto n. 188 sembra *«quasi [...] voler dire che rispetto a quel primo intervento normativo alcuni aspetti sono stati anche profondamente rivisti (ad esempio la questione delle funzioni fondamentali da assegnare alle Province) ed a voler dimostrare che il Governo ha in mente non un estemporaneo intervento un po' sgangherato, ma un ben definito progetto di riforma complessiva che interessa il profilo delle funzioni, degli organi di governo e dei confini adeguati. Il rinvio dell'udienza, intervenuto all'ultimissima ora, conferma probabilmente che la Corte sta valutando o intende valutare anche quest'ultimo atto governativo»*¹⁷⁰.

Nel merito, il decreto de quo prevedeva che le Province dovessero possedere requisiti minimi determinati con legge dello Stato o, su

¹⁷⁰ Cfr. F. Fabrizzi, o.c., p. 2 s.

espressa previsione di questa, con deliberazione del Consiglio dei Ministri, dandosi, dunque, attuazione, con effetti decorrenti dal 1 gennaio 2014, al riordino delle Province nelle Regioni a statuto ordinario previsto dall'art. 17 del decreto n. 95 del 2012, con le modifiche apportate in sede di conversione, e riducendone il numero da 86 a 51.

Sempre a decorrere dal 1 gennaio 2014, venivano, inoltre, istituite, ai sensi dell'art. 18 del suddetto decreto, le Città Metropolitane di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari e Napoli, con contestuale soppressione delle relative Province. A decorrere dal novantesimo giorno successivo al rinnovo degli Organi del relativo Comune, veniva altresì istituita la Città Metropolitana di Reggio Calabria; risultavano, inoltre, dettate disposizioni che introducevano procedure sanzionatorie per il caso di mancata adozione dello statuto definitivo delle Città Metropolitane nel termine di sei mesi dalla prima convocazione del Consiglio Metropolitan.

Il regime transitorio delineato dall'esecutivo con il decreto n. 188 prevedeva, tra l'altro, che il mandato degli organi di governo delle Province nelle Regioni a statuto ordinario cessasse il 31 dicembre 2013 e che, a decorrere dal 1 gennaio 2013, la Giunta fosse soppressa, con attribuzione delle relative competenze al Presidente della Provincia e con possibilità di delega ad un numero di Consiglieri non superiore a tre. Veniva, inoltre, disposto che per la costituzione degli organi delle

Province istituite in luogo di quelle preesistenti e delle Città Metropolitane, nonché per il rinnovo degli organi delle altre Province, la data per le elezioni fosse stabilita dal Ministro dell'Interno in un periodo compreso tra il 1 ed il 30 novembre 2013. Il decreto n. 188, dunque, oltre ad intervenire sul profilo del riordino dei confini delle circoscrizioni provinciali, dettava ulteriori disposizioni in relazione al profilo funzionale delle Province ed alla struttura di governo delle stesse. Con riferimento a tale ultimo aspetto, non può non evidenziarsi come il decreto de quo, stabilendo la cessazione dalle cariche dei Presidenti e dei Consiglieri Provinciali alla data del 31 dicembre 2013 (e sopprimendo, a partire dal 1 gennaio 2013, le Giunte), avesse determinato l'implicita abrogazione di quanto disposto dall'art. 23, comma 20, del c.d. decreto «Salva Italia», ponendosi in stridente contrasto con la richiamata statuizione, secondo cui: *«gli organi provinciali che devono essere rinnovati successivamente al 31 dicembre 2012 restano in carica fino alla scadenza naturale»*¹⁷¹.

Anche tale previsione prestava il fianco a possibili censure di incostituzionalità, risolvendosi, de facto, nella cessazione anticipata del mandato di organi elettivi in assenza dei presupposti giustificativi all'uopo individuati dalla giurisprudenza costituzionale, ed in contrasto

¹⁷¹ Al riguardo, va sempre ricordato che il comma 20 è stato riformulato in sede di conversione in legge del d.l. n. 201 del 2011 che, nella formulazione originaria prevedeva: «Con legge dello Stato è stabilito il termine decorso il quale gli organi in carica delle Province decadono», a seguito di fondate obiezioni, anche da parte della Presidenza della Repubblica, sulla legittimità costituzionale della decadenza anticipata di organi democraticamente eletti.

con la prassi costantemente seguita in occasione dell'istituzione di nuove entità territoriali.

Molto significativa, nella prospettiva considerata, appare la sentenza del 10 febbraio 2003, n. 48 della Consulta¹⁷², nelle cui motivazioni, testualmente, si legge che: «tra i principi che si ricavano dalla stessa Costituzione vi è certamente quello per cui la durata in carica degli organi elettivi locali, fissata dalla legge, non è liberamente disponibile nei casi concreti. Vi è un diritto degli enti elettivi e dei loro rappresentanti eletti al compimento del mandato conferito nelle elezioni, come aspetto essenziale della stessa struttura rappresentativa degli enti, che coinvolge anche i rispettivi corpi elettorali. Un'abbreviazione di tale mandato può bensì verificarsi, nei casi previsti dalla legge, per l'impossibilità di funzionamento degli organi o per il venir meno dei presupposti di "governabilità" che la legge stabilisce (cfr., ad es., gli artt. 53 e 141, comma 1, lett. b e c, del t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con il d.lg. 18 agosto 2000, n. 267), ovvero in ipotesi di gravi violazioni o di gravi situazioni di pericolo per la sicurezza pubblica che la legge sanziona con lo scioglimento delle assemblee (cfr., ad es., l'art. 141, comma 1, lett. a, e l'art. 143 del citato t.u.). Tuttavia le ipotesi eccezionali di abbreviazione del mandato elettivo debbono essere preventivamente stabilite in via generale dal legislatore. Tra di esse non è escluso che possa ricorrere anche il

¹⁷² La sentenza citata è disponibile in Giur. cost., 2003, p. 634 ss.

sopravvenire di modifiche territoriali che incidano significativamente sulla componente personale dell'ente, su cui si basa l'elezione: come, ad esempio, prevede per il caso degli organi comunali l'art. 8, comma 4, lett. a, d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (non compreso nell'abrogazione espressa disposta dall'art. 274, comma 1, lett. e, t.u. n. 267 del 2000), secondo cui si procede alla rinnovazione integrale del consiglio comunale quando, per effetto di una modificazione territoriale, si sia verificata una variazione di almeno un quarto della popolazione del Comune. Ma, ancora una volta, una siffatta ipotesi dovrebbe essere prevista e disciplinata in via generale dalla legge, ovviamente sulla base di presupposti non irragionevoli. In ogni caso, non può essere una legge provvedimento, disancorata da presupposti prestabiliti in via legislativa, a disporre della durata degli organi eletti».

Particolarmente discutibile appariva, infine, in relazione al profilo funzionale, l'art. 4, d.l. n. 188 del 2012, a mente del quale *«nelle materie di cui all'art. 117, comma 3 e 4, della Costituzione, le regioni con propria legge trasferiscono ai comuni le funzioni già conferite alle province dalla normativa vigente salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, tali funzioni siano acquisite dalle regioni medesime. In caso di trasferimento delle funzioni ai sensi del primo periodo, sono altresì trasferite le risorse umane, finanziarie e strumentali. Nelle more di quanto previsto dal primo periodo le funzioni restano conferite alle province»*.

La richiamata previsione, infatti, da un lato sembrava porsi in contrasto con il principio di sussidiarietà verticale proclamato dall'art. 118 cost. e, dall'altro, appariva in palese contraddizione con la stessa scelta di mantenere un livello intermedio di governo fra Comuni e Regioni, posto che esso avrebbe finito con l'esercitare un ruolo del tutto marginale e, sostanzialmente, irrilevante (ad ulteriore riprova, lo si rileva per inciso, delle enormi difficoltà e delle abnormità giuridiche cui si va inevitabilmente incontro allorquando, come nel caso di specie, si pretende di svuotare di significato previsioni costituzionali attraverso l'improprio ricorso allo strumento della legislazione ordinaria, rifiutandosi, per contro, di percorrere la via maestra rappresentata dall'esercizio del potere di revisione costituzionale, secondo le procedure dettate dall'art. 138 della Carta fondamentale).

Le questioni relative al d.l. n. 188, tuttavia, sono state superate dai fatti, come il lettore più attento avrà intuito dall'uso dell'imperfetto nella sintetica analisi precedentemente operata, poiché a causa dell'uscita del PDL dalla maggioranza che sosteneva il Governo Monti, e delle successive dimissioni rassegnate dal Presidente del Consiglio, il decreto de quo non è stato convertito e si è reso necessario introdurre nella c.d. legge di stabilità per il 2013 una previsione ad hoc (art. 1, comma 115 della l. n. 228 del 2012) che «congelava» di fatto, sino al 31 dicembre 2013, il processo riformatore del ruolo, delle attribuzioni e della natura stessa dell'Ente Provincia, rimettendone, in buona sostanza, gli sviluppi

successivi alle determinazioni che saranno assunte dalla maggioranza parlamentare formatasi a seguito dello svolgimento delle elezioni politiche del 24 e 25 febbraio 2013.

In relazione a quel che precede è appena il caso di precisare che gli intricatissimi sviluppi dell'affaire Province che si sono registrati a seguito della richiamata pronuncia d'incostituzionalità delle norme introdotte nell'ordinamento su impulso dell'Esecutivo presieduto da Mario Monti non vengono, in questa sede, considerate poiché non rientranti nell'oggetto specifico della trattazione.

6. Criticità rilevate nella l. reg. n. 4 del 2007 e suo stato alla luce dello ius superveniens.

Tentando di riprendere il filo del discorso, attesa la complessità intrinseca della disciplina del ciclo integrato dei rifiuti e le interferenze reciproche tra normative adottate in tempi diversi (con finalità talvolta antitetiche a quelle successivamente perseguite), pare possibile affermare che, come sopra ampiamente argomentato, la l. n. 26 del 2010, ad onta della sua parziale perdurante vigenza (secondo l'arresto precedentemente raggiunto), meritava indubbiamente, e merita tuttora, il giudizio estremamente negativo, in termini di compatibilità costituzionale, ad essa riservato dal giudice a quo; perplessità suscita, per contro, la valutazione benevola operata dal TAR Campania – con le richiamate ordinanze di remissione – della l. reg. n. 4 del 2007.

Non è possibile, in questa sede, operare un esame approfondito del modello da essa delineato¹⁷³; ci si limita ad evidenziare, tuttavia, come anche tale statuizione normativa appaia connotata da profili di evidente irrazionalità e contraddittorietà¹⁷⁴.

Parimenti non si ritiene – come pur si dovrebbe – di soffermarsi su quelle importanti ragioni – nell’ambito delle quali assume un ruolo certamente rilevante la presenza della criminalità organizzata nel settore dei rifiuti in Campania – e non solo – che, pur prescindendo dalla formalmente proclamata cessazione dello stato di emergenza (in concreto, lo si ribadisce, mai effettivamente intervenuta) hanno condotto all’emanazione del d.l. n. 195 del 2009, né sulla sostanziale validità industriale del modello organizzativo ivi previsto (almeno per quanto attiene al c.d. segmento dell’impiantistica). Appare estremamente discutibile, infatti, in termini di razionalità economica ed industriale prima ancora che giuridica, il principio cardine sul quale essa si fonda dal punto di vista gestionale, ossia quello della c.d. provincializzazione tout court.

Attribuire alle Province, infatti, il compito di procedere, in relazione ai rispettivi ambiti territoriali, alla gestione complessiva del ciclo integrato dei rifiuti, appare incongruo, posto che, per tal via, finiscono per

¹⁷³ Per maggiori approfondimenti si veda L. Schettino, Regione Campania, in V. Cerulli Irelli e G. Clemente di San Luca (a cura di), *La disciplina giuridica dei rifiuti in Italia*, II, Ricognizione ragionata della legislazione regionale, Napoli, 2011, p. 83 ss.

¹⁷⁴ Al riguardo, si evidenzia come il provvedimento normativo in discorso sia stato oggetto di reiterati interventi demolitori della Corte cost.; si rinvia, in particolare, alle pronunce, 4 dicembre 2009, n. 314 e 3 marzo 2011, n. 69, entrambe disponibili sul sito www.giurcost.org.

omogeneizzarsi posizioni e situazioni che, oggettivamente, omogenee non sono e che, anzi, risultano connotate da evidenti differenze sotto il profilo demografico e territoriale; se tale ruolo, infatti, può essere efficacemente esercitato per quel che concerne la gestione delle sole attività di trattamento, smaltimento e recupero dei rifiuti (che per loro natura si caratterizzano per una dimensione sopra comunale e per le quali risulta più evidente la necessità di realizzare economie di scala e procedere ad una razionalizzazione, con contestuale compressione, dei costi relativi), appare estremamente problematico un accentramento della gestione dei cc.dd. servizi di igiene urbana.

Ulteriori profili di criticità che connotano la legge regionale sono rappresentati dalla sostanziale compressione del ruolo dei Comuni nell'ambito della gestione del ciclo dei rifiuti (posto che gli stessi, ai sensi e per gli effetti di quanto statuito dall'art. 8, in tendenziale coerenza con le previsioni del d.lg. n. 152 del 2006, sono titolari di funzioni estremamente limitate, e definibili come di mero concorso e completamento di una disciplina per larghi tratti eterodeterminata) e, soprattutto, dalla disposizione dettata dall'art. 32 bis del provvedimento legislativo in esame. La previsione in commento¹⁷⁵ dispone il subentro delle Province in tutti i rapporti attivi (pochi), e passivi (moltissimi), facenti capo ai disciolti Consorzi Obbligatori per lo smaltimento dei rifiuti, e crea le condizioni per una sostanziale ingestibilità permanente

¹⁷⁵ Nel testo risultante a seguito della declaratoria di incostituzionalità operata dalla Consulta con la già richiamata sentenza n. 69 del 2011.

e strutturale del ciclo integrato dei rifiuti, poiché impone alle Province di farsi carico, in modo che appare francamente irrazionale, dell'ingente situazione debitoria dei Consorzi, compensando tale onere con la contestuale traslazione di pretese creditorie, essenzialmente rivolte nei confronti delle Amministrazioni Comunali servite, di assai problematica ed opinabile esigibilità.

In termini più generali, per concludere sul punto, il TAR Campania sembra ignorare che la l. n. 26 del 2010 è stata approvata, come già evidenziato in precedenza, in dichiarata attuazione della l. reg. n. 4 del 2007, di talché, inevitabilmente, i vizi di costituzionalità dell'una finiscono per riflettersi sull'altra, sussistendo, con ogni evidenza, fra le due norme un legame ed un condizionamento reciproco.

7. Osservazioni propositive per il superamento delle lacune e contraddizioni rilevate nella legislazione regionale

All'esito delle notazioni precedentemente sviluppate, pare possibile operare talune sintetiche osservazioni conclusive.

In via di prima approssimazione, si ritiene opportuno evidenziare che la lettura fornita dei rapporti tra l. n. 26 del 2010 e l. n. 135 del 2012 costituisce il frutto dell'autonoma ricostruzione operata in dottrina (nell'ambito di uno sforzo teso a recuperare un minimo di razionalità ad un sistema che appare caratterizzato da profonde ed intrinseche contraddizioni) e che altre letture, attesa la complessità e la novità delle

problematiche affrontate, sono certamente possibili.

Non può non rilevarsi, tuttavia, che ciò non esime il legislatore nazionale e, per quanto di competenza, quello regionale, da un intervento chiarificatore che definisca in modo puntuale la disciplina della gestione del ciclo integrato dei rifiuti sul territorio della Regione Campania, identificando in modo certo le sfere di competenza e di responsabilità dei diversi soggetti istituzionali e dettando, altresì, norme transitorie specifiche che affrontino, eventualmente, le questioni connesse al passaggio dalla gestione provinciale a quella comunale¹⁷⁶.

Il principio della certezza del diritto, oltre ad essere un principio

¹⁷⁶ Come già sopra accennato, il Consiglio dei Ministri ha approvato, in data 11 gennaio 2013, il d.l. n. 1 del 2013, pubblicato sulla G.U. n. 11 del 14 gennaio 2013, che sembra, in modo alquanto confuso, accogliere la tesi dell'abrogazione implicita della l. n. 26 del 2010, posto che esso dispone la proroga del termine previsto dall'art. 11, comma 2 ter, della l. n. 26 del 2010, sino alla data del 30 giugno 2013 e ciò al fine di evitare, come si evince dal comunicato stampa disponibile sul sito www.altalex.com, che il passaggio dal regime speciale delle competenze a quello ordinario aggravi le criticità esistenti o ne crei di nuove; alla conclusione della proroga predetta dovrà trovare, per contro, definitivamente applicazione la disciplina prevista dall'art. 19 della l. n. 135 del 2012, con conseguente affermazione della competenza Comunale. Non può non rilevarsi, peraltro, come l'abrogazione della l. n. 26 del 2010 determinerebbe effetti a cascata su di una pluralità di altre norme che ad essa, strettamente, si legano. Ci si riferisce, in particolare, alla già ricordata l. n. 1 del 2011, di conversione del d.l. n. 196 del 2010, che attribuisce, ex plurimis, a Commissari, nominati con decreto del Presidente della Giunta Regionale, in sostituzione delle Amministrazioni Provinciali, poteri straordinari per la realizzazione dell'impiantistica a servizio del ciclo dei rifiuti. Al riguardo non v'è chi non veda come il venir meno della vigenza della norma principale (la l. n. 26 del 2010), attributiva delle competenze in materia alle Province, provocherebbe significative ripercussioni sulla norma da essa derivata (la l. n. 1 del 2011). In relazione al d.l. n. 1 del 2013, inoltre, corre l'obbligo di evidenziare, sin d'ora (riservando eventuali approfondimenti a futuri contributi) come esso non si preoccupi in alcun modo di intervenire sul profilo delle risorse, disponendosi, per contro, che (cfr. art. 1, comma 3) «dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica». Ancóra una volta, dunque, non si affronta il nodo principale che caratterizza la gestione del ciclo dei rifiuti, ossia quello economico finanziario. Per un primo commento sul d.l. n. 1 del 2013, e per una sintetica ricostruzione dei suoi contenuti, si veda l'intervista al Ministro dell'Ambiente, C. Clini, a cura della giornalista D. De Crescenzo, pubblicata sul quotidiano *Il Mattino* in data 12 gennaio 2013, p. 53, *Costretti a intervenire: sei mesi per la svolta rifiuti*.

fondamentale dell'ordinamento, è un valore in sé e la sua tutela ed il suo progressivo inveroamento costituiscono preciso vincolo all'attività legislativa; risulterebbe, del resto, del tutto incomprensibile (e fonte, peraltro, della possibile configurazione di responsabilità giuridiche personali e dirette), ed in contrasto, altresì, con il richiamato principio della certezza del diritto, l'atteggiamento di chi, pur avendone competenza, non interviene, con la tempestività e la sollecitudine che le circostanze impongono, a sciogliere, sul piano normativo ed amministrativo, le colossali problematiche interpretative ed applicative che si registrano nell'ambito materiale considerato, e che in assenza di adeguate misure correttive e/o esplicative determineranno, progressivamente, in modo pressoché certo, sul territorio regionale, una condizione di sostanziale paralisi delle attività connesse alla gestione del ciclo dei rifiuti, con conseguente insorgenza di una nuova, drammatica, emergenza (senza nemmeno voler considerare in questa sede le possibili ripercussioni sulla tutela della salute pubblica e privata, della salubrità dell'ambiente e dello stesso ordine pubblico).

Per quel che concerne, in particolare, la legge regionale n. 4 del 2007, appare indispensabile provvedere, con ogni possibile urgenza, ad una sua profonda rimodulazione che tenga conto del mutato scenario normativo a livello nazionale (procedendo agli indispensabili adeguamenti), ed assicuri la funzionalità e la piena operatività del ciclo integrato dei rifiuti in Campania.

Il criterio ispiratore fondamentale al quale avrebbero dovuto conformarsi gli ipotizzati (ed indispensabili, lo si ribadisce) interventi di modifica della legislazione regionale in materia non può che essere, ad avviso di chi scrive, il recepimento, nella misura maggiore possibile (alla luce delle condizioni date), del modello di gestione del ciclo integrato dei rifiuti delineato dal d.lg. n. 152 del 2006, evitandosi, per tal via, di perpetuare, ulteriormente, una condizione nella quale detto modello risulti inapplicato solo sul territorio della Regione Campania.

Ritenere, infatti, che le norme che si applicano a tutti i cittadini italiani non possano trovare concreta applicazione anche per gli abitanti della Regione Campania presuppone, con ogni evidenza, un (macroscopicamente infondato) giudizio negativo sulle loro capacità ed attitudini, ed integrerebbe, in assenza di giustificazioni razionali, una discriminazione odiosa ed immotivata, quasi che ci si trovi di fronte a Soggetti affetti da quella che si potrebbe definire «minorità antropologica».

Si avverte, in altre e più semplici parole, la profonda ed ineludibile esigenza che la Regione Campania volti definitivamente pagina nell'ambito materiale considerato, ed implementi un'autentica rivoluzione copernicana: quella della normalità.

L'atteggiamento sin qui assunto dall'Ente Regione non induce, tuttavia, a particolari ottimismo, poiché ad onta delle reiterate sollecitazioni ad essa indirizzate da una pluralità di soggetti istituzionali, nessuna misura

tempestiva è stata in concreto adottata nell'imminenza della scadenza del termine normativamente previsto, tanto da indurre, *recte* da costringere, l'Assessore Regionale competente *ratione materiae* a diramare in data 28 dicembre 2012 la circolare prot. n. 7725/SP.

Con l'atto sopra menzionato, dopo aver sostenuto la singolare tesi della contemporanea vigenza delle previsioni dettate in *subiecta materia* dalla l. n. 135 del 2012 e dalla l. n. 26 del 2010 (pur evidenziando che le norme de quibus «*individuano due soggetti diversi per l'esercizio delle stesse funzioni*»), all'evidente scopo di evitare una traumatica soluzione di continuità nell'esercizio delle attività connesse al ciclo integrato dei rifiuti, l'Assessore Regionale ritiene che, a decorrere dal 1 gennaio 2013, «*debbono essere di fatto mantenute le procedure gestionali attualmente vigenti ed attuative, in forma parziale, della legge 26/2010*».

In altre e più semplici parole, con una singolare inversione dei termini del ragionamento, la Regione Campania giustifica la mancata approvazione di «*un provvedimento normativo regionale coerente ed organico*» alla luce del «*complesso non univoco dell'attuale contesto normativo nazionale*», per imporre – in modo che appare francamente paradossale e privo di giustificazione razionale dal punto di vista giuridico – la prosecuzione, in via di mero fatto, delle forme di gestione previste dalla l. n. 26 del 2010 (evidentemente ritenute non più vigenti).

Sopravviene invero un profondo sconforto

-da un lato, per la scarsa qualità della legislazione che in questo, come in tanti (troppi) ambiti, finisce con il creare maggiori problemi di quanti ne risolve, e che si presta ad interpretazioni e letture che pervengono, talvolta, a risultati del tutto antitetici (senza, peraltro, che si possa fare effettivo affidamento sulla funzione giurisdizionale i cui tempi, non si può che prenderne atto, risultano del tutto incompatibili con le impellenti esigenze dell'amministrazione attiva);

-dall'altro, per l'atteggiamento serbato dalle istituzioni e dagli organi a vario titolo competenti (e legittimati) ad intervenire in materia, atteggiamento ispirato da una poco comprensibile noncuranza e superficialità, e da una comprensibilissima volontà di non assumere in toto le responsabilità proprie dell'ufficio ricoperto.

8. Gli sviluppi normativi successivi

Ad onta della lettura proposta nei precedenti paragrafi del presente capitolo, la cui fondatezza in punta di diritto si ritiene di dover confermare integralmente, occorre prendere atto, con l'onestà intellettuale che deve essere propria di chi si dedica all'approfondimento delle questioni giuridiche, che, dal punto di vista fattuale, la successiva evoluzione della problematica oggetto delle

presenti notazioni sembra aver assunto una direzione completamente diversa.

Sembra, infatti, doversi prendere atto dell'avvenuto definitivo superamento del modello gestorio del ciclo integrato dei rifiuti in Campania prefigurato dal combinato disposto del decreto legge n. 195 del 2009 (e relativa legge di conversione) e dalla legge regionale n. 4 del 2007 è ciò per effetto della ritenuta generale precettività delle disposizioni dettate dal decreto legge n. 95 del 2012 (convertito, con modificazioni, come già accennato, nella legge n. 135 del 2012) con conseguente attribuzione, anche sul territorio regionale, della generalità delle funzioni *in subiecta materia* ai Comuni in forma obbligatoriamente associata.

Elemento decisivo nella prospettiva considerata è rappresentato dall'avvenuta approvazione, da parte della Regione Campania, della legge di riordino del servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati (legge regionale n. 5 del 2014, pubblicata sul BURC n. 7 del 27 gennaio 2014) che ha inteso dare attuazione al nuovo assetto organizzativo del ciclo derivante dal riconoscimento delle relative funzioni quali funzioni fondamentali dei Comuni ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera p), della Costituzione.

La nuova legge regionale, che prende le mosse dal disegno di legge approvato con DGR n. 221 del 5 luglio 2013, ha, infatti,

immediatamente abrogato l'articolo 8 della legge regionale n. 4 del 2007, sopprimendo, conseguentemente, tutte le competenze delle Province campane nell'ambito del ciclo integrato dei rifiuti (eccezion fatta, come è ovvio, per quelle attribuzioni che rinvergono la propria genesi in diversa fonte normativa e dunque, in particolare, nel corpo del decreto legislativo 152 del 2006), prevedendosi, contestualmente, all'articolo 15 (significativamente rubricato "Transizione al nuovo modello organizzativo-gestionale") che entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge 5/2014, oppure, se successiva, entro trenta giorni dalla scadenza del termine della fase transitoria prevista dall'articolo 11, comma 2 ter del decreto-legge 195/2009 convertito, con modificazioni, dalla legge 26/2010, le società provinciali concludono le procedure per il definitivo accertamento della massa attiva e della massa passiva riguardo alle attività svolte e trasmettono le risultanze alle Conferenze d'ambito¹⁷⁷ territorialmente competenti per l'esercizio delle competenze di organizzazione del servizio ad esse attribuite dalla legge.

Appare, dunque, del tutto evidente (prescindendo, in questa sede, dall'esame analitico della richiamata disposizione che, peraltro, appare *ictu oculi* come formulata in termini estremamente singolari poiché, a tacere di ogni altra considerazione, impone la conclusione di una

¹⁷⁷ Nel nuovo assetto la Conferenza d'Ambito costituisce, ai sensi dell'articolo 6 della legge, l'ente di governo dell'ATO ed è composta dai Sindaci dei Comuni ricadenti nel territorio dell'ATO medesimo. La Conferenza d'Ambito esercita le funzioni ad essa conferite nel rispetto degli indirizzi operativi dettati dalla Regione nell'esercizio del ruolo di coordinamento a tale Ente normativamente devoluto.

procedura senza che la stessa fosse stata, in precedenza, formalmente avviata), la volontà del legislatore regionale di espungere, con una qual certa perversa coerenza, dal sistema di gestione del ciclo dei rifiuti anche le società provinciali, oltre che le Province come già riferito.

Con riferimento alla previsione normativa in esame, tuttavia, corre l'obbligo di rilevare come essa vada ad incidere sull'attività di soggetti formalmente privati, quali le Società provinciali, controllati da Enti diversi rispetto alla Regione (ossia dalle Province), istituiti anche in virtù di specifica disposizione normativa di provenienza statale (d.l. 195/2009 e relativa legge di conversione), con surrettizio contestuale avvio di una sorta di liquidazione coatta (ipotesi che appare in contrasto anche con la disciplina codicistica e che sembra aprire le porte ad una possibile declaratoria di incostituzionalità della norma per violazione della sfera di competenza assegnate alla Regione dalla Carta Fondamentale).

In termini più generali non può non rilevarsi, inoltre, come il nuovo assetto delineato dalla legge regionale n. 5 del 2014 risulti talmente farraginoso da lasciar presagire che prima che esso entri effettivamente a regime (tralasciando, anche in questo caso, l'espressione di giudizi di valore circa l'adeguatezza tecnico giuridica delle prescrizioni dettate dal legislatore regionale), debbano trascorrere molti mesi (se non addirittura anni) con l'implicita, ma evidente, conseguenza della necessità di un ulteriore intervento normativo statale che vada a

prorogare il termine (attualmente fissato, lo si rammenta, al 30 giugno 2014) per la piena operatività, anche in Campania, dell'attribuzione generalizzata delle funzioni relative al ciclo dei rifiuti in capo ai Comuni; ulteriore implicazione della riferita considerazione è che il ciclo de quo oltre a non essere integrato (poiché normativamente diviso in due segmenti attribuiti rispettivamente ai Comuni ed alle Province) continuerà ad essere gestito in una condizione di "quasi emergenza" permanente, anche per effetto del mancato (o quanto meno non tempestivo) pagamento da parte dei Comuni dei servizi ad essi resi dalle Società provinciali, con possibile insorgenza di un blocco dell'operatività del sistema per mancanza della necessaria liquidità finanziaria.

Un'ultima notazione merita l'articolo 13 della legge 5 (rubricato "Personale dei Consorzi di Bacino") che, con previsione destinata a riverberare negativamente i propri effetti sulle finanze pubbliche (e, dunque, indirettamente sui contribuenti) sancisce il divieto di procedere a nuove assunzioni per lo svolgimento del servizio di gestione dei rifiuti sino al completo riassorbimento dei lavoratori dei Consorzi di Bacino.

Tale peculiare forma di tutela, che rappresenta presumibilmente una concessione alle reiterate ed eclatanti manifestazioni di protesta inscenate dai lavoratori in discorso, risulta estesa, dal comma 2 della statuizione in commento, anche alle unità di personale che risultino eventualmente in eccedenza per ragioni funzionali o finanziarie, oppure

all'esito di processi di riorganizzazione, oppure licenziate e che abbiano vinto le controversie giudiziarie per impugnativa del licenziamento.

Ogni commento sul punto appare superfluo atteso che si prevede, ope legis, l'obbligo di assunzione di soggetti che risultano ex se sovrabbondanti rispetto alle esigenze funzionali del ciclo dei rifiuti. Per completezza d'esposizione, infine, si segnala, ad ulteriore riprova della magmaticità normativa che caratterizza la gestione, su tutto il territorio nazionale, del ciclo dei rifiuti, che la legge di stabilità per il 2014, legge n. 147 del 2013, ha introdotto in luogo della TARES la TARI (Tassa sui Rifiuti), commi da 641 a 668, che in uno con la TASI (Tassa sui Servizi Indivisibili) e con l'IMU (nei limitati casi in cui detta imposta trova ancora applicazione), costituisce una delle tre componenti su cui si fonda la nuova IUC (Imposta Unica Comunale).

BIBLIOGRAFIA

TRATTAZIONI A CARATTERE GENERALE

F. Liguori “*I servizi pubblici locali. Contendibilità del mercato e impresa pubblica*”, Giappichelli, 2004;

F. Liguori “*I servizi pubblici locali*”, Giappichelli, 2007

F. Liguori “*La funzione amministrativa. Aspetti di una trasformazione*”, Ed. Scientifica, 2010.

M.Sciascia “*Diritto delle gestioni pubbliche*”, Giuffré, 2013

P.Maddalena “*Danno pubblico ambientale*”, Maggioli, 1990

M.S.Giannini “*Diritto pubblico dell’economia*”, Il Mulino, 1994

B.Caravita “*Diritto dell’ambiente*”, Il Mulino, 2005

A.Fioritto, *“L’amministrazione dell’emergenza tra autorità e garanzie”*, Il Mulino, 2008

P.Dell’Anno-E.Picozza *“Trattato di diritto dell’ambiente”*, Cedam, 2012

N.Lugaresi, *Diritto dell’ambiente*, Cedam, 2012

R. Picaro, *Il divieto di immissioni tra relazioni economiche e bisogni essenziali*, Napoli, 2000

R. Picaro, *Danno ambientale e possibili rimedi civilistici: profili applicativi della disciplina codicistica sulle immissioni*, in *Dir. gest. amb.*, 1, 2002, p. 113 ss.

V. Crisafulli, *Lezioni di Diritto Costituzionale, II, 1, L’ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padova, 1993

F. Sorrentino, *I vincoli dell’ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali*, in www.astridonline.it

A. De Roberto, *Ordinamento comunitario e ordinamento interno dopo la riforma del Titolo V. Introduzione al tema*, in www.giustizia-amministrativa.it.

D. Vitiello, *Aspetti problematici della configurabilità del diritto all'ambiente come diritto sociale*, in G. Cataldi e A. Papa (a cura di), *Ambiente, diritti ed identità culturale*, cit., p. 51 ss.

F. Laudante, *Fonti comunitarie e attività amministrativa statale tra separazione e integrazione degli ordinamenti*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2005, p. 229 ss.

F. Spagnuolo, *Il richiamo ai principi dell'ordinamento comunitario nella nuova legge sull'azione amministrativa*, in www.astridonline.it.

CONTRIBUTI SUL TEMA SPECIFICO:

M.Di Lullo “*La nozione di rifiuto*” in “*La disciplina giuridica dei rifiuti in Italia*”
a cura di V.Cerulli Irelli e

G.Clemente di San Luca –*I-Analisi della disciplina nazionale*–Editoriale scientifica 2011, pag.7.

V. Cerulli Irelli e G. Clemente di San Luca (a cura di), *La disciplina giuridica dei rifiuti in Italia, II, Ricognizione ragionata della legislazione regionale*, Napoli, 2011, p. 83 ss.

S. Olivieri Pennesi, *Il nuovo tributo «RES». Evoluzione e trasformazione della tassazione locale sui rifiuti e relativa imposta sui servizi indivisibili*, disponibile all'indirizzo [www.gazzetta amministrativa.it](http://www.gazzettaamministrativa.it);

S. Zammarchi, *Il tributo sui rifiuti e sui servizi: la gestione fra luci ed ombre normative*, in «*Tributi Locali e Regionali*», volume 17, 2012, n. 2, r pagg. 27 e ss.

L.Schettino “*Sintesi riassuntiva della legislazione regionale in materia di rifiuti – Regione Campania*” in “*La disciplina giuridica dei rifiuti in Italia*” a cura di V.Cerulli Irelli e G.Clemente di San Luca – vol II Ricognizione ragionata della legislazione regionale–Editoriale scientifica 2011, pag.83.

E. Pulcini “*I principi in materia di gestione e i criteri di priorità nel trattamento dei rifiuti,recupero,riciclaggio e smaltimento*” in “*La disciplina giuridica dei*

rifiuti in Italia” a cura di V.Cerulli Irelli e G.Clemente di San Luca – *I Analisi della disciplina nazionale*–Editoriale scientifica 2011, pag.29.

E.Pulcini “*Pianificazione ambientale e disciplina della localizzazione degli impianti di trattamenti dei rifiuti*” in “*La disciplina giuridica dei rifiuti in Italia*” a cura di V.Cerulli Irelli e G.Clemente di San Luca – *I Analisi della disciplina nazionale*–Editoriale scientifica 2011, pag.119

M.Di Lullo-G.Montanari “*La gestione integrata dei rifiuti urbani*” in “*La disciplina giuridica dei rifiuti in Italia*” a cura di V.Cerulli Irelli e G.Clemente di San Luca – *I Analisi della disciplina nazionale*–Editoriale scientifica 2011, pag.185.

M.G. Della Scala “*Procedimenti di autorizzazione alla realizzazione ed all’esercizio degli impianti di gestione dei rifiuti*” , in “*La disciplina giuridica dei rifiuti in Italia*” a cura di V.Cerulli Irelli e G.Clemente di San Luca – *I Analisi della disciplina nazionale*–Editoriale scientifica 2011,pag.135.

R.Picaro-F.Laudante, *La gestione del ciclo integrato dei rifiuti in regione Campania*”, in *Il Foro Napoletano* 1/2013 pagg.169 segg.

A. De Quattro, *L’emergenza rifiuti in Campania: emergenza reale o assenza di programmazione?*, in www.ambientediritto.it.

L. Salvemini, *“Breve commento al Decreto “emergenza rifiuti in Campania”*, in www.ambientediritto.it.

M. De Giorgi, *Commento al Decreto Legge 26 Novembre 2010, n. 196*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it)

C. Rapicavoli, *Soppressione Autorità d’ambito territoriale per la gestione delle risorse idriche e per la gestione dei rifiuti urbani, nota a Corte costituzionale, sentenza 13 aprile 2011, n. 128*, in www.filodiritto.com.

M.P. Iadicicco, *Unità e differenziazione nelle politiche pubbliche di tutela dell’ambiente*, in G. Cataldi e A. Papa (a cura di), *Ambiente, diritti ed identità culturale*, Napoli, 2006, p. 3 ss

G. Zinzi, *Legittimazione all’impugnazione di atti di localizzazione di discariche e dubbi di costituzionalità in ordine alla competenza funzionale del TAR Lazio. Commento a TAR Emilia Romagna, Parma, Sez. I., 26 ottobre 2010, sent. n. 473*, in www.giustamm.it.

E. Piscino, *RES: il nuovo tributo unico sui rifiuti e sui servizi locali*, in *Tributi loc. reg.*, 2012, 2

S. Zammarchi, *Il tributo sui rifiuti e sui servizi: la gestione fra luci ed ombre normative*, in *Tributi loc. reg.*, 2012, 2

TRATTAZIONI E CONTRIBUTI SUL RUOLO DELLE AUTONOMIE
TERRITORIALI

L. Paladin, *Diritto Regionale*, Padova, 2000

P. Ciarlo, *La potestà legislativa regionale*, in L. Chieffi e G. Clemente di San Luca (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, 2004

A. D'Aloia, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali*, in *Regioni*, 2003, p. 1064 ss.

V. Baldini, *La sussidiarietà come “valore” e come formula organizzatoria: riflessioni su una Schlagwort del diritto pubblico*, in L. Chieffi (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1999, p. 75 ss.

R. Manfrellotti, *Modelli di amministrazione locale e principio di dignità sociale dopo la riforma della Costituzione: funzioni amministrative e poteri regolamentari delle autonomie locali nel vigente sistema costituzionale*, in F. Pinto (a cura di), *Il nuovo regionalismo*, cit., p. 131 ss.

R. Manfrellotti, *La sussidiarietà nella riforma del Titolo V della Costituzione: dal dibattito politico alle soluzioni normative. Riflessi sul sistema delle fonti*, in M. Scudiero (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, II, Napoli, 2002, p. 421 ss.

F. Benelli, *L'ambiente tra “smaterializzazione” della materia e sussidiarietà legislativa*, in www.forumcostituzionale.it;

C. De Benetti, *L'ambiente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale: dalla leale collaborazione alla sussidiarietà*, in www.dirittoambiente.com.

M. Viggiano, *Il riparto delle funzioni legislative dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, in F. Pinto (a cura di), *Il nuovo regionalismo*, cit., p. 71 ss.

F. Laudante, *Brevi note sull'eventuale sopravvivenza di un ordinamento uniforme degli enti territoriali subregionali alla luce del processo di "flessibilizzazione strisciante" della carta costituzionale*, in F. Pinto (a cura di), *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, 2004, p. 97 ss.;

T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001

O. Forlenza e G. Terracciano, *Regioni ed enti locali dopo la riforma costituzionale. Un Federalismo imperfetto*, Milano, 2002, passim.

C. Rapicavoli, *Disegno di legge costituzionale 8 settembre 2011 "soppressione di enti intermedi"*, in www.filodiritto.com. Si vedano, inoltre, L. Camarda, *Abolizione Province: priorità che lascia un vuoto*, in *Guida enti loc.*, 2011, 49/50, p. 49 ss.

F. Merloni, *Abolire le Province?: molto meglio ridurle di numero e renderle operative*, in *Le province: rivista dell'Unione delle province d'Italia*, 5, 2011, p. 10 ss.

C. Rapicavoli, *La riforma delle Province nella legge 22 dicembre 2011 n. 214*, in www.filodiritto.com

G. Vesperini, *Le nuove Province. Commento al decreto legge n. 201 del 2011*, in *Gior. dir. amm.*, 3, 2012, p. 272 ss.

D. Trabucco, *Le Province nel decreto-legge "salva Italia"*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it

G.V. Mattioli, *Il tormentato percorso verso una Provincia nuova*, in www.lexitalia.it.

S. Bellotta, *Il sistema elettorale nelle nuove Province, enti di secondo livello. Prime riflessioni sul disegno di legge in materia*, in www.federalismi.it.

D. Trabucco, *Dubbi di costituzionalità per le elezioni provinciali*, in www.lindipendenza.com.

C. Rapicavoli, *Spending review: la riforma delle Province*, in

www.altalex.com.

C. Rapicavoli, *Riordino delle Province: si gioca a risiko!*, in www.leggioggi.it

F. Fabrizzi, *Riordino delle Province: ultimo atto (forse)*, in www.federalismi.it.

R.Picaro-F.Laudante, *Spending review e gestione del ciclo integrato dei rifiuti sul territorio della regione Campania*, in Nuova Rassegna pagg.1639 segg.

S. Olivieri Pennesi, *Il nuovo tributo «RES». Evoluzione e trasformazione della tassazione locale sui rifiuti e relativa imposta sui servizi indivisibili*, disponibile all'indirizzo www.gazzettaamministrativa.it;

S. Zammarchi, *Il tributo sui rifiuti e sui servizi: la gestione fra luci ed ombre normative*, in «Tributi Locali e Regionali», volume 17, 2012, n. 2, rispettivamente pagg. 21 e ss. e pagg. 27 e ss.

L. Camarda, *Abolizione Province: priorità che lascia un vuoto*, in «Guida agli enti locali», 2011, n. 49/50, pagg. 49 e ss.

F. Merloni, *Abolire le Province?: molto meglio ridurle di numero e renderle operative*, in «Le province», n. 5, 2011, pagg. 10 e ss.

F. Laudante, *Brevi note sull'eventuale sopravvivenza di un ordinamento uniforme degli enti territoriali subregionali alla luce del processo di «lessibilizzazione strisciante» della Carta costituzionale*, in AA. VV., *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, a cura di F. PINTO, Torino, 2004, pagg. 97 e ss.

C. Rapicavoli, *La riforma delle province nella legge 22 dicembre 2011, n. 214*, disponibile sul sito internet www.filodiritto.com

G. Vesperini, *Le nuove Province. Commento al decreto-legge n. 201 del 2011*, in «Giornale di Diritto Amministrativo», 2012, n. 3, pagg. 272 e ss.

D. Trabucco, *Le Province nel decreto-legge «salva Italia»*, reperibile all'indirizzo www.amministrazioneincammino.luiss.it e G.V. MATTIOLI, *Il tormentato percorso verso una Provincia nuova*, reperibile all'indirizzo www.lexitalia.it.

S. Bellotta, *Il sistema elettorale nelle nuove province, enti di secondo livello. Prime riflessioni sul disegno di legge in materia*, disponibili all'indirizzo internet www.federalismi.it

D. Trabucco, *Dubbi di costituzionalità per le elezioni provinciali*, reperibile all'indirizzo www.lindipendenza.com.

C. Rapicavoli, *Spending review: la riforma delle Province*, reperibile all'indirizzo www.altalex.com

R.Nobile, *Soppressione e accorpamenti delle Province: l'art. 17 del d.l. 6.7.2012, n. 95 non sfugge a censure di incostituzionalità*, in www.lexitalia.it, nonché i saggi di D. SERVETTI, *Sui criteri per il riordino delle Province e sulla legittimità costituzionale dell'art. 17, d.l. 95/2012*

D. Trabucco, *È possibile derogare all'art. 133, comma 1, della Costituzione in caso di riordino complessivo delle Province?*, entrambi reperibili all'indirizzo www.dirittiregionali.org.

RACCOLTE LEGISLATIVE, RELAZIONI ED ATTI

Corte dei conti, sez.reg.le controllo per la Campania, deliberazione n.155/2010 nell'adunanza del 28 settembre 2010 con annessa relazione

Corte dei conti, sez.reg.le controllo per la Campania, deliberazione n. 1/2001 nell'adunanza del 20 febbraio-1 marzo 2001 con annessa relazione

Corte dei conti, Sezione centrale di controllo, delibera n. 6/2007/G nell'adunanza del 12 dicembre 2007 con annessa relazione

Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Campania, sentenza n. 1645 del 29 ottobre 2012

Relazione della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul Ciclo dei Rifiuti
Gianluca Di Feo e Emiliano Fittipaldi, *Così ho avvelenato Napoli*, 11 settembre 2008.

Dossier di documentazione (disponibile sul sito internet www.camera.it) redatto, in data 13 dicembre 2011, dal Servizio Studi del Dipartimento Ambiente in relazione all'A.C. n. 4661/XVI

Intervista al Ministro dell'Ambiente, C. Clini, a cura della giornalista D. De Crescenzo, pubblicata sul quotidiano *Il Mattino* in data 12 gennaio 2013, p. 53, Costretti a intervenire: sei mesi per la svolta rifiuti.

Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Regione Campania, approvata nella seduta del 26 gennaio 2006, pagg. 16 ss.

Relazione sullo stato di attuazione del Consorzio Unico al 29 dicembre 2010, redatta dal Gestore Unico

Dati APAT-ONR (Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i servizi Tecnici – Osservatorio Nazionale sui Rifiuti), Rapporto rifiuti 2006.

Rapporto Rifiuti Urbani, 15 ediz, Servizio Rifiuti dell'ISPRA

L.Ramacci, *Il nuovo codice dei rifiuti*, La Tribuna, 2012

M.Sanna, *“La normativa essenziale di tutela ambientale. Acqua, aria, normativa integrata ambientale, rifiuti”*, EPC, 2011

A.Grosso, Vito Marinella, *Rifiuti. Produzione e gestione in Campania*, Agenzia regionale per il recupero dell'ambiente, Napoli, 2008, ISBN 978-88-96122-01-3.

A.Iacuelli, *Le vie infinite dei rifiuti. Il sistema campano*. Rinascita edizioni, Roma,

2008. ISBN 978-88-903254-2-7.

B.Iovene, *Campania Infelix*. BUR, Milano, 2008. ISBN 978-88-17-02635-2.

Paolo Rabitti. *Ecoballe*. Aliberti, Reggio Emilia, 2008. ISBN 978-88-7424-363-1.