

# *I BATTELLI DEL RENO*

---

Rivista on-line di diritto ed economia dell'impresa

([www.ibattellidelreno.uniba.it](http://www.ibattellidelreno.uniba.it) – [www.ibattellidelreno.it](http://www.ibattellidelreno.it))

direzione

**Gianvito Giannelli    Ugo Patroni Griffi    Antonio Felice Uricchio**

comitato scientifico

**Sabino Fortunato (coordinatore) - Lorenzo De Angelis - Pietro Masi -  
Cinzia Motti - Antonio Nuzzo – Luigi Filippo Paolucci - Salvatore Patti -  
Michele Sandulli - Gustavo Visentini**

Redazione di Bari

**Emma Sabatelli, Giuseppina Pellegrino, Eustachio Cardinale, Rosella  
Calderazzi, Barbara Francone, Anna De Simone, Valentino Lenoci,  
Enrico Scoditti, Emma Chicco, Claudio D'Alonzo, Giuditta Lagonigro,  
Concetta Simone**

Redazione di Foggia

**Michele Bertani, Andrea Tucci, Giuseppe Di Sabato, Corrado Aquilino,  
Pierluigi Pellegrino, Grazia Pennella, Annalisa Postiglione**

Redazione di Lecce

**Maria Cecilia Cardarelli, Andrea Sticchi Damiani, Giuseppe Positano,  
Alessandro Silvestrini**

Redazione di Napoli

**Andrea Patroni Griffi, Alfonso M. Cecere, Nicola De Luca, Carlo Iannello,  
Sergio Marotta, Francesco Sbordone, Pasquale Serrao d'Aquino**

Redazione di Roma

**Giustino Enzo Di Cecco, Paolo Valensise, Vincenzo Vitalone, Valeria  
Panzironi, Ermanno La Marca, Valentina Depau**

Redazione di Taranto

**Daniela Caterino, Giuseppe Labanca, Cira Grippa, Gabriele Dell'Atti,  
Giuseppe Sanseverino, Pietro Genoviva, Francesco Sporta Caputi, Barbara  
Mele**



**UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI BARI  
ALDO MORO**

**Direzione**

Piazza Luigi di Savoia n. 41/a  
70100 – BARI - (Italy)  
tel. (+39) 080 5246122 • fax (+39) 080 5247329  
direzione.ibattellidelreno@uniba.it

Coordinatore della pubblicazione on-line: Giuseppe Sanseverino  
Redazione: presso il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo:  
Società, Ambiente, Culture - Sezione di Economia -  
Via Lago Maggiore angolo Via Ancona  
74121 - TARANTO - (Italy)  
tel (+39) 099 7720616 • fax (+39) 099 7723011  
redazione.ibattellidelreno@uniba.it  
giuseppe.sanseverino@uniba.it

ISSN 2282-2461 I Battelli del Reno [on line]

I Battelli del Reno, rivista on line di diritto ed economia dell'impresa, è registrata presso il Tribunale di Bari (decreto n. 16/2012)

La rivista è licenziata con Creative Commons Attribuzione – Non commerciale - Non opere derivate 3.0 Italia (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Alfonso Maria Cecere

LA GESTIONE DEI RIFIUTI, UN'EMERGENZA STRUTTURALE NELLA  
REGIONE CAMPANIA

SOMMARIO: 1. La disciplina dei rifiuti nell'ambito della tutela ambientale. I paletti fissati dalla giurisprudenza costituzionale. – 2. Le interferenze materiali, ovvero raccordi e collegamenti con altri ambiti materiali in un terreno dai confini incerti. – 3. La costante ed inesorabile normalizzazione dello stato di emergenza nel governo e nella gestione dei rifiuti della Regione Campania. – 4. La fine solo proclamata della fase dell'emergenza. – 5. La difficile coabitazione tra gestione emergenziale e gestione ordinaria. Il contributo dell'ente Regione Campania nella gestione dei rifiuti. – 6. Il governo e la gestione dei rifiuti nella prospettiva regionale. – 7. Alcuni punti critici nel rapporto istituzionale tra i livelli territoriali coinvolti. Le tensioni istituzionali e la loro trasposizione sul piano giudiziario.

Un contributo sul tema della gestione dei rifiuti, sulla legislazione regionale in materia e relativo servizio integrato, se impostato come rassegna e analisi dell'impianto normativo rischia di nascere non aggiornato - per l'inarrestabile produzione normativa sia di livello statale che regionale -, tedioso ed incline ad entrare in una spirale di tecnicismi, non solo giuridici, tali da mettere a dura prova l'attenzione di chi legge. Se poi oggetto di analisi è l'ambito territoriale della Regione Campania questa impostazione risulterebbe viepiù infelice in considerazione delle gestioni emergenziali che si sono avvicinate negli ultimi venti anni. Queste pagine, pertanto, cercheranno di offrire all'interno di un quadro normativo di riferimento, il più coerente possibile, alcune riflessioni sui profili delle competenze sia legislative che amministrative in materia di gestione dei rifiuti nella Regione Campania e sulle contese che hanno come protagonisti sia i poteri centrali che quelli locali.

1. *La disciplina dei rifiuti nell'ambito della tutela ambientale. I paletti fissati dalla giurisprudenza costituzionale.* – Uno dei pochi punti fermi, più volte confermato dalla giurisprudenza costituzionale riguarda la collocazione della disciplina dei rifiuti nell'ambito materiale «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» che la Costituzione affida alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (art.117, comma 2, lett.s), cost.). Deve quindi intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela ambientale uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (sul punto, in riferimento a questioni diverse, si richiamano le sentenze della Corte costituzionale n. 437 del 2008, nn. 164 e 225 del 2009, n. 244 del 2011, n.54 del 2012, n.285 del 2013). La tutela ambientale, nella quale si colloca la disciplina dei rifiuti, rappresenta a giudizio della Corte costituzionale, un ambito materiale dotato di una forza pervasiva tale da incidere anche sulle attribuzioni regionali (sent. n.249 del 2009) e, per quanto qui interessa, con riguardo alle diverse fasi e attività di gestione del ciclo dei rifiuti e agli ambiti materiali ad esse connessi (si richiamano le sentenze n.378 del 2007, n.62 del 2008, n.314 del 2009, n. 67 del 2014). Questa pervasività viene associata anche al fatto che ricade sulla responsabilità del legislatore statale l'esatto adempimento dell'attuazione degli obblighi comunitari nel settore della tutela ambientale e dell'ecosistema, per cui un livello di tutela uniforme si impone sull'intero territorio nazionale come limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome hanno il compito di dettare in altre materie di loro competenza, così da evitare che in ambito regionale si possa derogare al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo si possa peggiorare. E', pertanto, difficile trovare il punto di equilibrio tra la competenza statale in tema di ambiente e la competenza delle Regioni alla cura di interessi distinti ma funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. L'assetto dei rapporti prefigura uno squilibrio in favore del legislatore statale nella misura in cui se da un lato non sono ammesse interferenze regionali in materia di tutela ambientale, dall'altro sono legittime le interferenze statali che per garantire i livelli di tutela ambientale pervadono gli ambiti materiali in cui si dispiega la potestà legislativa regionale.

Ogni qualvolta le Regioni hanno provato ad intervenire nella disciplina dei rifiuti sono sempre state stoppate dal ricorso del Governo al giudice costituzionale, anche quando l'intento del legislatore regionale era quello di introdurre una normativa cedevole per supplire all'inerzia del legislatore statale. La Corte, infatti, ha precisato che la Regione, in assenza dei criteri che solo lo Stato può determinare, non può supplire in quanto priva di titoli di competenza legislativa e regolamentare. Nella sentenza n.373 del 2010 la Corte costituzionale ribadendo che la disciplina dei rifiuti rientra nel tema della tutela ambientale di competenza esclusiva dello Stato, precisa che «non sono perciò ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia pur in assenza della relativa disciplina statale». E', pertanto, precluso alle Regioni qualsiasi intervento normativo nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, anche se dichiaratamente suppletivo e temporaneo, vale a dire destinato

ad operare solo nelle more dell'adozione di una regolamentazione statale della materia. La natura anche dichiaratamente cedevole della norma regionale non ne esclude la illegittimità costituzionale in quanto comunque incide, sia pure in via temporanea, in un ambito riservato in via esclusiva al legislatore statale<sup>1</sup>. In questo ambito di competenza legislativa statale esclusiva rientrano a pieno titolo il conferimento, l'attribuzione e l'assetto delle funzioni amministrative in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (così nelle sentenze della Corte costituzionale n.69 del 2011 e n.100 del 2014). Le competenze regionali in materia di disciplina dei rifiuti devono quindi avere nell'impianto legislativo statale la loro base giuridica. Il d.lgs. n.152 del 2006, all'art.201 dispone che «al fine dell'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano...disciplinano le forme e 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 con le competenze delle altre amministrazioni pubbliche, l'organizzazione, l'affidamento e il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti». Ebbene, con la legge n.191 del 2009 (la cd. Legge finanziaria per l'anno 2010), o meglio con una sua modifica ad opera della legge n.42 del 2010, di conversione del d.l. n.2 del 2010, la disciplina di principio muta. Viene, infatti, introdotto nell'art.2 della legge finanziaria 2010, il comma 186bis, con il quale si dispone l'abrogazione dell'art.201 del d.lgs. n.152 e si affida alle leggi regionali il compito di attribuire le funzioni già esercitate dalle Autorità d'ambito, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Il legislatore statale ha quindi soppresso le Autorità d'ambito che egli stesso aveva in precedenza istituito<sup>2</sup>. D'altronde, anche la giurisprudenza della Corte costituzionale (prima nella sentenza n.246 del 2009, poi con la sentenza n.128 del 2011) ha affermato che la disciplina delle Autorità d'ambito territoriale<sup>3</sup> ottimale rientra nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva del legislatore statale, e che la loro soppressione non esclude o comprime l'intervento delle Regioni in materia di servizio pubblico locale e di organizzazione della cooperazione degli enti locali, anzi, la stessa norma, afferma la Corte nella sentenza n.128 del 2011, «riserva al legislatore regionale un'ampia sfera di discrezionalità, consentendogli di scegliere i moduli organizzativi più adeguati a garantire l'efficienza del servizio di gestione integrato dei rifiuti urbani, nonché forme di cooperazione fra i diversi enti territoriali interessati».

<sup>1</sup> Nelle sentenze n.300 de 2013 e n.70 del 2014, la Corte costituzionale ricorda che l'art.266, comma 7 del d.lgs. n.152 del 2006, riserva chiaramente allo Stato la competenza a dettare «la disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative ai materiali, ivi incluse le terre e le rocce da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni», senza lasciare in tale ambito alcun ruolo residuo – neppure a carattere cedevole – in capo alle Regioni e Province autonome. La stessa Corte ha anche chiarito che quando una norma è riconducibile ad un ambito materiale di esclusiva competenza statale le Regioni non possono emanare alcuna normativa, neppure meramente riproduttiva di quella statale (sentenze n.259 del 2014, n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006).

<sup>2</sup> Su questi punti aveva già espresso un giudizio negativo A.VIGNERI, *La gestione dei rifiuti nel nuovo codice ambientale, con particolare riferimento ai rifiuti urbani*, scritto presentato a Venezia-Mestre, 12 luglio 2006 e reperibile in [http://www.unive.it/media/allegato/master/diritto-ambiente/A\\_Vigneri.pdf](http://www.unive.it/media/allegato/master/diritto-ambiente/A_Vigneri.pdf).

<sup>3</sup> Contemplate nella disciplina sia del servizio idrico integrato che del servizio integrato dei rifiuti.

Discrezionalità che non può spingersi sino al punto di proporre moduli organizzativi tali da replicare e quindi riportare in vita le Autorità d'ambito soppresse dal legislatore statale<sup>4</sup>.

In coerenza con questa impostazione e alla luce di quanto dispone il d.lgs. n.152 del 2006, tra le competenze regionali non dovrebbe rientrare la possibilità di incidere sulla disciplina che si occupa della raccolta differenziata dei rifiuti urbani, fissata nei suoi punti salienti dall'art.205 del d.lgs. 152 del 2006, residuando alle Regioni la disciplinare dell'organizzazione delle attività amministrative e l'attività di programmazione attribuita dallo Stato. Questi stretti ambiti di manovra in cui deve muoversi la Regione sono stati anche sottoposti al vaglio della giurisprudenza costituzionale che ha avuto modo di occuparsi, in particolare, dei margini della competenza legislativa regionale sul tema delle deroghe al raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata assegnati ai comuni. Su questo punto il comma 1bis del citato art.205, prevede che i Comuni interessati devono avanzare la richiesta di deroga al Ministro dell'ambiente in quale può autorizzare il Comune in tal senso previa stipula di un accordo di programma tra lo stesso ministro, la Regione e gli enti locali interessati. La Corte costituzionale, nella sentenza n.158 del 2012, ha precisato che la disciplina delle deroghe non può essere manipolata dal legislatore regionale, né l'attività di programmazione attribuita alle Regioni, per la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali, può implicare che le stesse Regioni possano autorizzare deroghe per i singoli Comuni rispetto alle percentuali di raccolta differenziata da raggiungere. La programmazione regionale, quindi, non può entrare nel merito degli obiettivi della raccolta differenziata dal momento che la norma statale non si limita a prevedere il rispetto di percentuali minime di raccolta differenziata da parte di ciascun ambito territoriale ottimale. Non c'è lo spazio per una competenza regionale che si risolva nel potere di autorizzare deroghe in favore di singoli Comuni a condizione di mantenere inalterata la percentuale complessiva di raccolta differenziata in rapporto all'ambito territoriale di riferimento<sup>5</sup>. La potestà di concedere deroghe ai Comuni rispetto agli obiettivi da raggiungere nella raccolta differenziata appartiene allo Stato e si inserisce nell'ambito di un'attività di programmazione che coinvolge anche la Regione. La stessa *ratio* la si ritrova nelle sentenze n.149 e n.180 del 2015, dove la Consulta afferma l'illegittimità costituzionale di norme regionali che nel disciplinare il ciclo di gestione dei rifiuti avevano procrastinato l'entrata in vigore dell'obbligo di conferire in discarica esclusivamente rifiuti trattati e così facendo avevano consentito il conferimento di rifiuti indifferenziati e permesso l'esercizio provvisorio di discariche che non consentivano il trattamento differenziato, in aperta violazione di quanto disposto in contrasto con gli artt. 7 e 17 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36

<sup>4</sup> In questo senso da ultima la legge regionale della Campania n.14 del 2016.

<sup>5</sup> La Corte costituzionale nella sent. n.158 del 2012 ha precisato che «la possibilità di realizzare “compensazioni” tra le percentuali di raccolta differenziata conseguite dai diversi Comuni all'interno del medesimo territorio costituisce, ai sensi dell'art.205, comma 1 bis, del d.lgs. n.152 del 2006, una delle modalità attraverso cui il Comune richiedente intende conseguire gli obiettivi indicati dall'art.181, comma 1 del medesimo decreto. La suddetta compensazione è quindi uno dei possibili contenuti dell'accordo di programma che deve essere stipulato tra Ministero dell'ambiente, Regione ed enti locali interessati prima dell'autorizzazione alla deroga, da concedersi da parte del Ministro dell'ambiente».

(con il quale è data attuazione alla direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti).

Il d.lgs. n.152 del 2006, pur con le sue modifiche e integrazioni non rappresenta l'unico riferimento normativo di livello statale in materia di rifiuti. Esistono, infatti, tipologie di rifiuti per i quali la disciplina del servizio di gestione è rintracciabile in altre fonti normative. E' il caso, ad esempio, dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, che è disciplinato dal d.lgs. n.182 del 2003, con il quale la Repubblica Italiana ha dato attuazione alla direttiva 2000/59 CE relativa agli impianti portuali di raccolta per rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico. Il settore è di interesse dal momento che la Regione Campania ha un esteso territorio costiero con una significativa presenza di aree portuali. In detta materia la Regione è chiamata a conseguire un'intesa con l'Autorità marittima per i piani di raccolta e gestione dei rifiuti elaborati da quest'ultima. La Regione, inoltre, cura le procedure relative all'affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui di carico d'intesa con l'Autorità marittima per i fini di interesse di quest'ultima. L'art.5 del d.lgs. n.182 del 2003, alloca presso le singole Regioni dove sono ubicati i porti le funzioni relative all'affidamento del servizio di gestione di tale tipo di rifiuti. Si tratta di un'attribuzione di competenze che riguardando le Autorità marittime, è fissata con legge statale che non può essere modificata dal legislatore regionale in quanto rientra nell'organizzazione amministrativa dello Stato e nella ripartizione dei compiti istituzionali fra vari organismi statali. La regione Campania, con l'ultima legge in materia di rifiuti, la n.14 del 2016, si è dotata di un Piano di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 24 giugno 2003, n.182 che si integra con il Piano regionale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani.

*2. Le interferenze materiali, ovvero raccordi e collegamenti con altri ambiti materiali in un terreno dai confini incerti.* – La materia dei rifiuti presenta punti di contatto rilevanti con altre materie quali il governo del territorio, la protezione civile, la tutela della salute, l'energia, tutte 'materie' inserite nell'elenco di cui all'art.117, comma 3 della costituzione, vale a dire materie di potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni.

Con riferimento all'energia i principi fondamentali di detta materia sono enunciati dal d.lgs. n.387 del 2003, in particolare con riferimento alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. In virtù del regime di concorrenza la normativa regionale non può discostarsi da quanto previsto del legislatore statale a titolo di principi fondamentali. Il collegamento con il settore dei rifiuti è evidente quando la disciplina si occupa dei sistemi di produzione di energia, infatti, tra questi sono annoverati gli impianti energetici da fonti rinnovabili che hanno tra le fonti di alimentazione le biomasse prodotte sotto forma di parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura, dalla silvicoltura e dalle industrie connesse<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino 2015; R. GIUFFRIDA, *Diritto europeo dell'ambiente*, Giappichelli, Torino 2012.

Altra materia che subisce interferenze è il governo del territorio, nella quale ricade la localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti sul territorio<sup>7</sup>. La Regione nel momento in cui disciplina la localizzazione degli impianti esercita la propria competenza legislativa sull'uso del proprio territorio. L'uso del territorio rientra nella cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, motivo per cui la Regione deve legiferare nel rispetto dei livelli uniformi di tutela apprestati dallo Stato. Nel caso della localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti, questa deve avvenire nel rispetto dei criteri tecnici fondamentali stabiliti dagli organi statali, fissati in attuazione dell'art.195 del d.lgs n.152 del 2006 e secondo una valutazione urbanistica del territorio. Sulla valutazione urbanistica il legislatore regionale esercita la sua funzione individuando a chi competa svolgerla nell'ambito dell'esercizio, innanzi tutto, dell'attività di pianificazione territoriale. La Regione, quindi, individua il livello di pianificazione più idoneo ad esercitare la funzione di localizzazione degli impianti di trattamento rifiuti<sup>8</sup>, tenendo anche in debito conto la legislazione statale e le sue previsioni in tema di difesa del suolo<sup>9</sup>. Questa stretta interrelazione tra tutela ambientale, valutazione urbanistica e difesa del suolo finisce con l'imporre alla Regione di far cadere la scelta sul livello provinciale, affidando alla Provincia il compito di svolgere una valutazione urbanistica complessiva del territorio provinciale, partendo dalle previsioni del piano territoriale di coordinamento, se adottato, per individuare le aree per la localizzazione degli impianti, attenendosi alle prescrizioni minime di tutela ambientale. Così mentre per le attività di smaltimento rifiuti la Provincia dovrà necessariamente individuare sia le zone non idonee che quelle idonee, per le attività di recupero la Provincia dovrà operare la ricognizione almeno delle zone non idonee, lasciando così al legislatore regionale scegliere se rafforzare il sistema di tutele e affidare alla Provincia, nell'ambito di una più compiuta integrazione dei valori ambientali con le caratteristiche del territorio, anche la individuazione delle zone idonee ad ospitare le attività di recupero dei rifiuti<sup>10</sup>.

Non mancano, infine, casi in cui il legislatore statale disciplina in materia di rifiuti utilizzando altre competenze esclusive come, ad esempio la tutela della concorrenza<sup>11</sup>. Il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività», convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, all'art. 25 (Promozione della concorrenza nei servizi pubblici locali) al comma 4, ha stabilito che «Per la gestione ed

---

<sup>7</sup> M.A. CABIDDU, *Il governo del territorio*, Laterza, Roma-Bari 2014; AA.VV., *Diritto del governo del territorio*, Giappichelli, Torino 2014.

<sup>8</sup> Per questi impianti si distingue tra quelli destinati all'attività di smaltimento dei rifiuti e quelli che svolgono attività di recupero.

<sup>9</sup> Art. 197 del d.lgs. n.152 del 2006, nonché l'art.199, comma 4 dello stesso decreto legislativo che riconosce come il piano regionale di gestione dei rifiuti debba essere coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente, ove adottati.

<sup>10</sup> In questi termini si è espressa la Corte costituzionale nella sentenza n.314 del 2009.

<sup>11</sup> S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari 2008; F. CINTIOLI, *Concorrenza, istituzioni e servizio pubblico*, Giuffrè, Milano 2010; A. LUCARELLI (a cura di), *Nuovi modelli di gestione dei servizi pubblici locali: studio sulla trasformazione della società per azioni in azienda speciale*, Giappichelli, Torino 2014.



erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani sono affidate ai sensi dell'articolo 202 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e nel rispetto della normativa europea e nazionale sull'evidenza pubblica, le seguenti attività: a) la gestione ed erogazione del servizio che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti; b) la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero, nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla lettera a), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ATO. Nel caso in cui gli impianti siano di titolarità di soggetti diversi dagli enti locali di riferimento, all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l'accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel piano d'ambito».

*3. La costante ed inesorabile normalizzazione dello stato di emergenza nel governo e nella gestione dei rifiuti della Regione Campania.* – Osservando più da vicino la Regione Campania è possibile procedere seguendo due impianti normativi distinti, quello con il quale sono state gestite le emergenze presenti sul territorio della Regione<sup>12</sup> e quello dedicato a dettare una disciplina 'ordinaria' del servizio rifiuti nella Regione.

Il primo impianto risulta particolarmente articolato e può essere distinto in due macro aree, la prima riferita alla gestione commissariale che partita nel 1994<sup>13</sup> con lo scopo di affidare al Prefetto della città di Napoli il potere di reperire i siti idonei alla realizzazione delle discariche e alla loro messa in opera, dopo due anni, con l'ordinanza n.2425 del 1996, affida al Presidente della Regione Campania-Commissario di Governo una pluralità di compiti pubblici, rientranti nella competenza ordinaria delle regioni, tra i quali spicca il compito di redigere il piano regionale di smaltimento dei rifiuti e l'affidamento di tutti i poteri per metterlo in esecuzione. Si tratta di una vera e propria 'normalizzazione' dell'emergenza, che infatti, durerà più di tre lustri, caratterizzata da un impianto derogatorio imponente in virtù del quale al commissario delegato è attribuito il potere di svolgere la propria attività fuori dal quadro normativo ordinario sia in termini di rispetto della disciplina sul procedimento amministrativo – il che vuol dire applicazione della legge n.241 del 1990 e sue modifiche e integrazioni - che in materia di espropriazioni, di vincoli idrogeologici e paesistici, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti sui territori, in deroga alla normativa sull'evidenza pubblica e sui contratti

---

<sup>12</sup> L'Istituto del commissariamento in materia di rifiuti rappresenta un modello di azione amministrativa straordinaria nel campo della gestione dei rifiuti che non trova una fonte normativa specifica, ma viene adottato in riferimento agli interventi urgenti in materia di protezione civile. Sulla sua legittimità si è pronunciata in senso positivo la Corte Costituzionale con la sentenza n.127 del 1995, stabilendo che spetta allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorrere allo stato di emergenza, a norma dell'art.5, comma 1 della legge n.225 del 1992, in ordine alla situazione socio-economico-ambientale di una regione, sulla base degli elementi evidenziati dai competenti organi statali e regionali.

<sup>13</sup> Lo stato di emergenza nel «settore dello smaltimento dei rifiuti solidi-urbani ed assimilabili, speciali, tossico nocivi nella Regione Campania» fu dichiarato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 febbraio 1994, fino al 30 aprile 1994. Ad esso si sono succeduti numerosi atti dello stesso tipo, emanati dai Consigli dei Ministri espressione delle diverse maggioranze politiche del momento; in qualche caso, la proroga è stata disposta con decreto legge, poi convertito in legge.

pubblici e in deroga alla disciplina sulla valutazione dell'impatto ambientale. La base giuridica dei poteri di ordinanza è rappresentata dalla legge n.225 del 1992 e ordinanze della presidenza del consiglio dei ministri-dipartimento protezione civile, anche se l'esercizio a cascata dei poteri di ordinanza da parte del Dipartimento della Protezione Civile e dei commissari delegati ha prodotto un'organizzazione amministrativa di tipo emergenziale, ipertrofica e riconducibile solo con molta fatica nell'alveo del principio di legalità<sup>14</sup>.

Questa fase si chiude 'd'imperio' con il d.l. 30 dicembre 2009, n. 195 convertito con la legge 26 febbraio 2010, n. 26 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», anche se in realtà l'ultimo significativo intervento normativo collocabile in questo periodo è il d.l. 23 maggio 2008, n.90 intitolato «Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile», convertito dalla legge 14 luglio 2008 n.123. Il perdurare del regime emergenziale ed il sistematico ricorso al potere di ordinanza<sup>15</sup> ricevono una copertura legislativa che conferma gli ampi margini derogatori rispetto alle discipline di settore già ricordate, mentre si introducono alcuni elementi di novità. Con riferimento ai soggetti investiti del compito di gestire l'emergenza su territorio si segnala l'attribuzione di compiti rilevanti<sup>16</sup> ad un Sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei

<sup>14</sup> Per un'analisi di questo periodo e dei profili giuridici di maggiore interesse dell'emergenza rifiuti nella Regione Campania si veda il volume A.LUCARELLI – A. PIEROBON (a cura di), *Governo e gestione dei rifiuti. Idee, percorsi, proposte*, ESI, Napoli 2009.

<sup>15</sup> A gennaio 2008 l'ennesimo piano straordinario per il superamento dell'emergenza rifiuti in Campania approntato dal governo centrale poggia sui seguenti punti fondamentali: la nomina del prefetto De Gennaro a commissario delegato per un periodo limitato a solo 120 giorni, l'apertura di tre termovalorizzatori, ad Acerra, Santa Maria La Fossa e Salerno, e di un numero sufficiente di discariche tali da consentire l'autosufficienza regionale a medio termine nella gestione dei rifiuti. A maggio 2008, ampiamente trascorso il termine individuato nel piano precedente, la situazione non è cambiata e, cosa ancor più drammatica, non è cambiata la strategia del governo, sia pure di una maggioranza politica diversa a quella del governo precedente. Il Consiglio dei ministri riunitosi in sede straordinaria a Napoli ha utilizzato gli stessi punti integrandoli con due novità, ovvero, un quarto impianto di termovalorizzazione da realizzare sul territorio del Comune di Napoli e la nomina di un viceministro competente alla crisi dell'emergenza rifiuti in Campania.

<sup>16</sup> In relazione all'emergenza rifiuti, le competenze sono:

- attivare i siti da destinare a discarica, con l'obbligo di rispettare le misure per la tutela della salute e dell'ambiente;
- acquisire impianti, cave dismesse o abbandonate e altri siti per lo stoccaggio o smaltimento di rifiuti, anche con procedure di esproprio;
- attuare misure di recupero e riqualificazione ambientale;
- salvaguardare e tutelare i siti, le aree e gli impianti utilizzati per la gestione dei rifiuti, che sono considerati aree di "interesse strategico nazionale";
- può disporre la precettazione dei lavoratori a qualsiasi titolo impiegati nella gestione dei rifiuti in caso di pericolo di interruzione, di ostacolo o di alterazione della regolare attività di gestione dei rifiuti;
- può ricorrere a interventi alternativi in caso di interruzione, anche temporanea, della raccolta e del trasporto dei rifiuti.

Inoltre il Sottosegretario agisce a stretto contatto con le autorità di pubblica sicurezza e le altre autorità competenti e può richiedere loro di adottare i provvedimenti necessari per garantire la sicurezza.

ministri<sup>17</sup>. Tale organo viene posto in alternativa al commissario straordinario di governo ma con caratteristiche intrinseche diverse trattandosi di un organo stabilmente inserito nella compagine governativa e con un indubbio profilo politico istituzionale<sup>18</sup>; là dove, invece il commissario governativo si caratterizza per essere un organo amministrativo al quale sono trasferiti poteri gestionali in virtù di una delega del Presidente del Consiglio dei ministri. E' quest'ultimo, o il ministro delegato per la protezione civile, il titolare del potere in virtù del quale si circoscrive e specifica il potere di ordinanza che il commissario esercita in quanto organo amministrativo delegato. Nell'esercizio del potere di ordinanza si sostanzia quindi il potere di deroga i cui limiti sono prefissati nella delega, poco rilevando il fatto che delegato sia un commissario straordinario o un Sottosegretario di Stato, per cui perderebbe interesse un approfondimento sulla eventuale diversa natura di quest'ultimo rispetto al primo.

Altro elemento degno di nota riguarda la qualifica dei siti, delle aree e degli impianti impegnati nell'attività di gestione dei rifiuti<sup>19</sup>. Questi beni costituiscono aree di interesse strategico nazionale, sono salvaguardati e tutelati con misure anche di carattere straordinario, come l'impiego delle Forze armate.

La legge prevede che il Sottosegretario possa anche richiedere l'impiego straordinario delle Forze armate per l'allestimento dei cantieri e dei siti, per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti e, in accordo con le Forze di polizia, per la vigilanza e la protezione dei cantieri. Il personale delle Forze armate qui impiegato agisce con le funzioni di agente di pubblica sicurezza e può procedere all'identificazione e alla perquisizione sul posto di persone e mezzi di trasporti (art. 1 e art. 2). *La legge sull'emergenza rifiuti n. 210 del 30 dicembre 2008, ha ampliato le competenze delle Forze armate, che, oltre alle attività di vigilanza e protezione, hanno il compito di controllare la corretta gestione del ciclo dei rifiuti.*

Il d.l. n.90 del 2008 compie scelte di natura pianificatoria e programmatica che poco hanno a che vedere con la gestione emergenziale.

Si prevede, infatti, la realizzazione di quattro termovalorizzatori, tra cui il primo ad essere completato sarà quello di Acerra (NA)<sup>20</sup>. È prevista inoltre la realizzazione di un impianto di termovalorizzazione nel comune di Napoli, in un sito individuato dal Sindaco di Napoli o dal Presidente del Consiglio, e di altri due, uno nel comune di Salerno, l'altro in quello di Santa Maria La Fossa (CE). Per questi tre termovalorizzatori il Ministro dello Sviluppo economico, in accordo con il Ministro dell'Ambiente e della

---

<sup>17</sup> La carica è assegnata a Guido Bertolaso, Capo del Dipartimento della protezione civile, che comunque continua a mantenere il suo ruolo all'interno della protezione civile e nella conduzione dei grandi eventi.

<sup>18</sup> L. CIAURRO, *Sottosegretario di Stato* (voce), in *Enc. dir.*, XLIII, Giuffrè, Milano 1990.

<sup>19</sup> *Successivamente, la legge sull'emergenza rifiuti n. 210 del 30 dicembre 2008, ha allargato il campo della definizione di aree di interesse strategico nazionale includendo anche le sedi degli uffici legati alla gestione dei rifiuti.*

<sup>20</sup> Il 13 novembre 2008 il Sottosegretario di Stato, proprio in virtù dei poteri conferitigli dal d.l. n.90 del 2008, a seguito di apposita procedura di selezione e scelta del contraente alla stregua della normativa vigente - ha stipulato il contratto con la A2A SpA., avente ad oggetto, per la durata di quindici anni, il servizio di gestione integrata del termovalorizzatore di Acerra e dell'impianto di selezione e trattamento dei rifiuti di Caivano, finalizzato alla produzione di energia elettrica derivante dal recupero energetico dei rifiuti conferiti.

tutela del territorio e del mare, definisce condizioni e modalità per i finanziamenti e gli incentivi pubblici di competenza statale.

Viene, poi, prorogato, a seconda della tipologia dei rifiuti conferiti, il funzionamento degli impianti per lo stoccaggio dei rifiuti e per il successivo trasporto negli impianti di recupero, trattamento o smaltimento.

Per quanto riguarda gli Impianti per il compostaggio e la raccolta differenziata è prevista una Commissione di esperti per esaminare la funzionalità e lo stato di manutenzione degli impianti di trattamento dei rifiuti di Caivano (NA), Tufino (NA), Giugliano (NA), Santa Maria Capua Vetere (CE), Avellino - località Pianodardine, Battipaglia (SA) e Casalduni (BN). In seguito alla valutazione fatta, questi impianti possono essere convertiti in impianti per il compostaggio, la raccolta differenziata, il recupero e il trasferimento dei rifiuti. Spetta al Sottosegretario di Stato dare disposizioni per la progettazione e la realizzazione delle opere necessarie a convertire gli impianti predetti.

Ancora, il decreto legge prevede impianti di discarica nelle cinque province campane, disponendone espressamente la realizzazione nel rispetto della normativa comunitaria tecnica di settore<sup>21</sup>.

Per le popolazioni residenti nei comuni che saranno effettivamente sede delle discariche il decreto prevede la concessione di benefici fiscali e contributivi. In riferimento al percolato prodotto dalle discariche regionali, il decreto ne autorizza il pretrattamento, il trattamento e lo smaltimento negli impianti di depurazione delle acque reflue.

Fino al termine dello stato di emergenza il decreto vieta il trasferimento, lo smaltimento o il recupero di rifiuti in altre regioni.

I poteri straordinari toccano anche l'ambito della raccolta differenziata con un insieme di azioni dirette ad incentivarne la diffusione su base comunale al fine di conseguire dei livelli minimi di raccolta: il 25% entro il 2009, il 35% entro il 2010 e il 50% entro la fine del 2011. I comuni sono tenuti ad inviare mensilmente i dati della raccolta differenziata al Sottosegretario, a cui spetta il compito di monitorare la produzione dei rifiuti e i livelli di raccolta differenziata raggiunti, quelli che non raggiungono l'obiettivo subiscono una maggiorazione sulla tariffa di smaltimento dei rifiuti indifferenziati rispettivamente del 15%, del 25% e del 40% dell'importo stabilito.

Il quadro tracciato rappresenta un sistema di governo e gestione dei rifiuti in Campania stabilmente *'commisariocentrico'*<sup>22</sup>, che attrae non soltanto le scelte immediatamente legate allo stato di emergenza ma catalizza su di se anche scelte di pianificazione e di programmazione di lungo periodo con ricadute dirette sulla

---

<sup>21</sup> Questo l'elenco dei possibili siti: Sant'Arcangelo Trimonte (BN) - località Nocecchie, Savignano Irpino (AV) - località Postarza, Serre (SA) - località Macchia Soprana, 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.

<sup>22</sup> Senza che occorra qui distinguere tra gestione commissariale affidata a prefetto, presidente della giunta regionale, piuttosto che Sottosegretario di Stato.

popolazione ed il territorio regionale, neutralizzando in partenza gli spazi di autonomia ordinariamente riconosciuti agli enti territoriali sia sul piano normativo che amministrativo. Questo nell'esperienza della Regione Campania nonostante i poteri attribuiti al Commissario trovino, o dovrebbero trovare, non solo giustificazione ma anche naturale limitazione nell'emergenza, limitazione dettata dalla ragione stessa della particolare legittimazione dell'intervento straordinario.

L'esperienza della Regione Campania nei fatti non ha garantito adeguatamente il sistema delle autonomie. La gestione emergenziale dei rifiuti in Campania ha perso di vista un equilibrato rapporto con la Regione, motivo per cui i poteri commissariali non adeguatamente circoscritti spesso hanno finito col ledere le competenze regionali in modo incongruo e sproporzionato. La Regione, ma lo stesso vale per comuni e province, non può essere ridotta a mero soggetto consultato e, quando sono in gioco importanti competenze regionali, come nelle attività programmatiche e di pianificazione, il principio di leale cooperazione tra Stato e Regione richiede un adeguato coinvolgimento di quest'ultima, sia pure secondo le modalità consentite dalle esigenze di immediato intervento che sono a fondamento dello stato di emergenza<sup>23</sup>. La valutazione dello stato di emergenza fatta dal Governo nel caso Campania ha prodotto un impianto di disposizioni e provvedimenti che hanno concesso ampio spazio all'azione commissariale nel settore interessato, giustificato e reso apparentemente congrua la deroga alla normativa vigente. Questo stato di cose ha determinato un'erosione di competenze a danno delle amministrazioni ordinarie e fornito, al contempo, un alibi alle inefficienze amministrative locali, strutturalmente radicate in tutti i livelli territoriali. E' sintomatico che la regione Campania, sino alla legge regionale n.4 del 2007, non aveva né un'area, né un servizio amministrativo dedicato alla materia rifiuti.

Ad una concentrazione di poteri deve corrispondere una piena imputazione di responsabilità, quindi, un rapporto di diretta proporzionalità tra i poteri commissariali e le responsabilità erariali e gestionali riconducibili alla valutazione dei criteri di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa. Allo stesso tempo, nel caso concreto sottoposto al vaglio giurisdizionale, è il giudice a stabilire se si può configurare in capo al commissario una responsabilità per danno patrimoniale per attività svolte in assoluta carenza di potere, tradottesi in atti che non rispondono essenzialmente all'esigenza di fronteggiare le problematiche emergenziali e che, quindi, non rientrano nei compiti istituzionali del commissario. Compiti che devono ricondursi all'attribuzione di un novero di poteri e funzioni ben determinati proprio perché

---

<sup>23</sup> La garanzia dell'autonomia regionale mediante il rispetto del nesso di congruità e proporzione era nelle priorità della Corte costituzionale già prima della riforma del titolo V, parte II della Costituzione, come dimostra la sentenza n.127 del 1995, per cui deve aversi quanto meno la stessa attenzione oggi in un ordinamento ad autonomia regionale rafforzata. Anzi, la Consulta nella sentenza n.284 del 2006 ha escluso che l'attività di pianificazione sia riconducibile nell'ambito delle competenze emergenziali quando la stessa attività è destinata ad avere efficacia differita nel tempo. Il caso di cui alla sentenza riguarda, tra l'altro proprio l'emergenza rifiuti in Campania, e la Corte ha precisato che il piano regionale dei rifiuti deve essere adottato dalla Regione piuttosto che dal Commissario, in quanto è attraverso quest'attività che si gettano le basi per il ritorno alla gestione ordinaria.

emergenziali<sup>24</sup>. D'altro canto, però, il fatto stesso che la gestione commissariale non si sostituisce in tutto e per tutto ai livelli di governo ordinariamente competenti, complica ancor di più il quadro di riferimento di attribuzione delle competenze amministrative ed il corrispondente sistema di imputazione delle responsabilità<sup>25</sup>. La pluralità di soggetti ed enti istituzionalmente competenti, cui si accompagna la complessità delle procedure amministrative, diventa un elemento che condiziona il giudice nella valutazione delle singole responsabilità e nel corrispondente accertamento del danno o del valore perduto rispetto al danno complessivamente azionato, così da rendere meno efficace l'azione giudiziaria.

Con riferimento alla situazione di cronica emergenza presente in particolare nelle province di Napoli e Caserta, un altro dato che emerge in modo evidente riguarda il danno all'immagine ed il vulnus di discredito collegato ad una crisi di fiducia, sia sotto il profilo delle istituzioni pubbliche coinvolte, sia sotto il profilo delle comunità di cittadini organizzate nel territorio e di cui le suddette istituzioni sono enti esponenziali, il tutto provocato dalle scelte operate e spesso dimostrate incongrue rispetto ai risultati raggiunti; dai rimedi tentati spesso dispendiosi oltre misura; dall'intreccio delle competenze che ha determinato una dilatazione dei tempi rispetto alla celerità delle soluzioni attese; dalla ingiustificata complessità di apparati burocratici in cui prevale la spesa del personale o, comunque quella corrente rispetto a quella degli investimenti, degli sprechi diffusi che, se anche non illeciti sono il sintomo di un danno. Il caso Campania, quindi, presenta delle peculiarità legate alla sua cronicità che non possono essere taciute in quanto si riflettono in modo negativo sia sulla fruibilità dei diritti dei cittadini sia sulla finanza pubblica. La specificità si rinviene già nella figura del Commissario straordinario per la protezione civile, alla quale si richiamano le numerose ordinanze del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, nel corso degli anni, sono intervenute per nominare commissari straordinari per l'emergenza rifiuti, prorogare il loro mandato, specificare limiti e modalità dei compiti attribuiti. Negli anni questa gestione si è caratterizzata per la sua centralizzazione e per la sua concentrazione in capo, inizialmente, al solo Prefetto, ritenuto il solo organo di Governo in grado di sostituirsi a livello territoriale a tutti gli altri enti territoriali coinvolti a vario titolo e preposto quindi a gestire i poteri commissariali straordinari, e successivamente, con l'affiancamento del Presidente della Giunta della regione 'commissariata', al fine di personalizzare, contemporaneamente concentrandola in un organo munito di investitura governativa, l'effettiva partecipazione delle entità regionali all'esercizio emergenziale della gestione del ciclo dei rifiuti.

---

<sup>24</sup> L'istituzione di un commissariato straordinario governativo non implica, o non dovrebbe implicare, una stabile avocazione di competenza allo Stato, ma rappresenta un ausilio dell'amministrazione centrale a quella locale, per l'avvio di un processo che da quest'ultima deve essere recepito e condotto in regime ordinario.

<sup>25</sup> I pubblici amministratori della struttura caratterizzata dalla straordinarietà e investiti dei poteri e delle competenze finalizzati al superamento della fase emergenziale nello smaltimento dei rifiuti sono responsabili per ogni attività che distrae le risorse pubbliche affidate, utilizzandole per altre finalità non espressamente individuate tra quelle connesse al superamento dell'emergenza.

La stabilizzazione del potere commissariale ha, quindi, da un lato complicato lo scenario istituzionale e, dall'altro, svuotato gli enti esponenziali delle autonomie, della legittimazione e della responsabilità in ordine alle scelte di gestione nel settore dei rifiuti<sup>26</sup>.

4. *La fine solo proclamata della fase dell'emergenza.* – Il Governo con il d.l. 30 dicembre 2009, n.195, detta le disposizioni urgenti per la chiusura dell'emergenza rifiuti in Campania, che la legge n.123 del 14 luglio 2008, ha fissato per la data del 31 dicembre 2009. La volontà dichiarata del legislatore è fare sì che la gestione del ciclo di rifiuti rientri così nel regime ordinario e nella competenza degli enti locali. Per stigmatizzare gli scarsi risultati prodotti dalla gestione emergenziale è sufficiente ricordare che nel 2007 la Commissione europea ha aperto una procedura di infrazione nei confronti della Repubblica Italiana per la mancata esistenza nella regione Campania di una rete adeguata di impianti per lo smaltimento dei rifiuti, procedura sfociata in un

---

<sup>26</sup> Questo non vuol dire che le amministrazioni locali hanno sempre supinamente subito l'esercizio dei poteri emergenziali anche nell'esercizio di attività di gestione amministrativa di natura ordinaria. Il Comune di Acerra, tanto per citarne uno tra quelli più esposti agli effetti della crisi nella gestione dei rifiuti, ha contestato alcune scelte fatte dalla gestione emergenziale e non ha esitato a ricorrere in via giurisdizionale per ristabilire una situazione di legittimo esercizio dei poteri emergenziali. Esempio è il caso dell'impugnativa innanzi al Tar Campania dell'ordinanza n. 167 del 17 maggio 2005 del Commissario per emergenza rifiuti in Campania, ad oggetto l'approvazione degli elaborati progettuali per la realizzazione del sito di stoccaggio provvisorio del combustibile derivato da rifiuti (CDR) in località Pantano, subordinando l'autorizzazione dell'esercizio all'approvazione dei piani di gestione operativa, di sorveglianza e controllo e di ripristino ambientale, con autorizzazione allo stoccaggio del CDR a far data dal collaudo. Il comune ha eccepito l'omessa acquisizione dell'obbligatoria valutazione di impatto ambientale in quanto vizio che tocca la legittimità della procedura, non sussistendo le condizioni di legge che consentano la deroga alla regola della doverosa sottoposizione dell'impianto alla verifica di compatibilità ambientale. Ebbene, l'art. 1, comma 8, del DPR 12 aprile 1996 prevede l'esenzione dalla procedura di valutazione dell'impatto ambientale per gli interventi disposti a seguito di calamità per le quali sia stato dichiarato lo stato d'emergenza. Successivamente l'art. 15, comma. 1, della legge n. 306 del 2003, fornendo un canone interpretativo comunitariamente orientato, utile anche ai fini delle fattispecie anteriori, ha poi limitato tale esclusione a singoli interventi disposti in via d'urgenza «solo in specifici casi in cui la situazione d'emergenza sia particolarmente urgente al punto da non consentire l'adempimento della normativa vigente in materia d'impatto ambientale per garantire la messa in sicurezza di immobili e persone da situazioni di pericolo immediato non altrimenti eliminabile». Il comune contesta la legittimità della deroga in assenza di una doverosa motivazione in ordine alla ricorrenza di una tale inderogabile necessità ed urgenza. Il giudice amministrativo ha accolto la contestazione del comune proprio sul presupposto che la situazione di urgenza è da valutare non in astratto con riguardo alla situazione calamitosa complessivamente intesa ma da calare nel concreto del singolo intervento, tenendo conto comparativamente dell'utilità specifica del singolo impianto e dei rischi sottesi, sul versante ambientale e nell'ottica della tutela della salute, del funzionamento di un impianto autorizzato, senza previa valutazione ambientale, a stoccare CDR non a norma nei sensi prima specificati. La comparazione ha dimostrato l'insussistenza di ragioni emergenziali tali da impedire la realizzazione della procedura in tempi congrui alla luce dell'interesse collettivo da soddisfare. Il giudice ha anche precisato che l'art. 4, OPCM n. 3479 del 29.12.2005, non contiene prescrizioni dalle quali è dato desumere una ammissibile deroga ai superiori principi comunitari in materia di obbligatorio espletamento della valutazione di impatto ambientale quante volte non ricorrano gli estremi delle eccezioni tassativamente autorizzate. La decisione è stata poi confermata dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione sesta, n.4932 del 2007.

contenzioso innanzi alla Corte di giustizia della comunità europea , causa numero C 297-08, conclusasi il 4 marzo 2010 con una sentenza di condanna per non avere la Repubblica Italiana adottato nella regione Campania tutte le misure necessarie per il recupero o lo smaltimento dei rifiuti, senza pericolo per la salute dell'uomo e senza pregiudizio all'ambiente, non essendo stata creata una rete adeguata e integrata di impianti di smaltimento nella Regione. La mancata soluzione del problema nonostante la formale cessazione dello stato di emergenza ha determinato una nuova procedura d'infrazione comunitaria aperta dalla Commissione il 29 settembre 2011, per la mancata esecuzione della sentenza del 4 marzo 2010. Nella lettera con la quale si è aperta la procedura di infrazione la Commissione continua a registrare il grave ritardo nell'adozione definitiva del piano regionale di gestione dei rifiuti urbani e i conseguenti slittamenti nella creazione di una rete adeguata di impianti.

Per favorire il passaggio di consegne e assicurare il rientro nella gestione ordinaria, nell'ambito del Dipartimento della Protezione Civile il d.l. n.195 del 2009 istituisce due nuove strutture: l'Unità stralcio e l'Unità operativa. L'Unità stralcio si occupa di definire le situazioni creditorie e debitorie della gestione dell'emergenza da parte delle strutture commissariali e della struttura del Sottosegretario per l'emergenza rifiuti. L'Unità operativa, invece, è investita delle competenze amministrative legate agli impianti, come l'esecuzione del contratto di affidamento del termovalorizzatore di Acerra o la determinazione dei costi di conferimento dei rifiuti. Nell'ottica del rientro nella gestione ordinaria, le due strutture si occupano anche di coordinare il flusso dei rifiuti, organizzare le attività di presidio militare su alcuni impianti e, soprattutto, di offrire attività di supporto alla Regione e alle Province della Campania. Le Unità stralcio e operativa cessano l'attività il 31 gennaio 2011. Parte dei compiti loro affidati sono, però, trasferiti all'Unità tecnica amministrativa, istituita, sempre nell'ambito del Dipartimento, con l'ordinanza della Presidenza del consiglio dei ministri n. 3920 del 28 gennaio 2011.

Si configura, pertanto, un periodo di coabitazione tra il regime ordinario ed il regime emergenziale dettato dall'esigenza di consentire il completamento della attività amministrative, contabili e legali sorte nel corso delle gestioni commissariali e di amministrazione straordinaria nell'ambito della gestione dei rifiuti. Periodo che si dilata anno dopo anno. Prima con decreto del presidente del consiglio dei ministri (DPCM) del 28 dicembre 2012 sono prorogate le attività dell'Unità Tecnico-Amministrativa per la durata di sei mesi a decorrere dal 1° gennaio 2013. Successivamente, il 28 giugno 2013, un nuovo DPCM proroga le attività dell'Unità tecnica amministrativa, fino al 31 dicembre 2013. Poi, come oramai prassi procedurale, la stabilizzazione dell'organo temporaneo, viene affidata ad un decreto legge, il DL 10 dicembre 2013, n.136, che fissa una nuova proroga fino al 31 dicembre 2015.

Sebbene il legislatore statale abbia provveduto a dettare le disposizioni con le quali procedere al subentro delle amministrazioni territoriali della regione Campania nelle attività di gestione del ciclo integrato di rifiuti<sup>27</sup>, lo stato di emergenza continua ad

<sup>27</sup> Decreto legge 26 novembre 2010, n.196 convertito, con modificazioni dalla legge 24 gennaio 2011, n.1.



interessare la gestione del ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani nei punti nevralgici del territorio, il che sta a significare il sistematico fallimento di tutte le gestioni delle emergenze. In particolare nei territori delle province di Napoli e Caserta le fasi del ciclo riesce ad avere una gestione ordinaria solo in apparenza, almeno a non voler considerare ad esempio ordinario spedire oltremare sistematicamente i rifiuti solidi urbani raccolti sul territorio della città di Napoli, contravvenendo così ad uno dei principi base della disciplina in materia di rifiuti, oppure registrare sui territori delle province di Napoli e Caserta ancora percentuali decisamente più basse della media nazionale per la raccolta differenziata.

Tutto questo alimenta forti preoccupazioni non solo perché ha prodotto e produce danni irreparabili al territorio, alla salute e all'ambiente, ma anche per l'enorme danno prodotto alle finanze pubbliche. Esiste un'eredità pesantissima lasciata dalla gestione emergenziale alle popolazioni ed ai territori della Campania rappresentata dall'enorme quantità, diversi milioni di tonnellate, di balle di rifiuti stoccati in più punti della regione, dalle province di Napoli e Caserta alla provincia di Benevento, un ammasso di rifiuti non classificabile come CDR la cui gestione rappresenta un problema di dimensioni enormi sotto vari profili. Il profilo della gestione in discarica e dei problemi ambientali connessi; il profilo della possibile termovalorizzazione nonostante trattasi di rifiuto 'tal quale' anche di tipo pericoloso e tossico; il profilo della gestione di un trasferimento in siti tecnicamente attrezzati; il profilo, trasversale ai precedenti, riferito alla possibilità di ottenere incentivi dalla termovalorizzazione di biomasse e rifiuti attraverso certificati verdi e CIP6<sup>28</sup>. Il tutto senza dimenticare che stiamo riferendoci ad una quantità di balle di rifiuti che a volerle bruciare così come sono, vale a dire non 'ecoballe', un termovalorizzatore come quello di Acerra impiegherebbe quasi quindici anni.

5. *La difficile coabitazione tra gestione emergenziale e gestione ordinaria. Il contributo dell'ente Regione Campania nella gestione dei rifiuti.* – Sul versante legislativo il testo di riferimento è stato, sino ad oggi, la legge regionale n.4 del 28 marzo 2007 in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati, sul cui impianto si innesta la legge regionale n.5 del 24 gennaio 2014, mediante alcune modifiche e l'introduzione di una disciplina transitoria che vuole raccordarsi con la disciplina dettata dal DL n.195 del 2009. Oggi la materia è disciplinata da una nuova legge regionale, la già ricordata n.14 del 26 maggio 2016, intitolata «Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti», che a sua volta disciplina una fase transitoria in attesa della riorganizzazione del ciclo dei rifiuti a livello regionale e degli ATO ai sensi della stessa legge regionale. Per questo periodo transitorio il legislatore regionale prevede un programma straordinario articolato in cinque obiettivi operativi riguardanti: a) l'incremento della raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani; b) la gestione in sicurezza post operativa delle discariche dei rifiuti solidi urbani

---

<sup>28</sup> Un vero e proprio incentivo introdotto con la delibera del comitato interministeriale prezzi n. 6 del 29 aprile 1992.

dislocate nel territorio regionale; c) lo sviluppo e l'incentivazione del compostaggio di comunità per il trattamento della frazione organica dei rifiuti; d) la raccolta del percolato in fase di attuazione degli interventi di rimozione dei rifiuti stoccati in balle; e) la bonifica e la riqualificazione ambientale dei siti compromessi dall'abbandono incontrollato di rifiuti e quelli utilizzati per lo stoccaggio di rifiuti<sup>29</sup>. Per giustificare l'adozione di questo programma straordinario a legge ricorre anche all'obbligo di ottemperanza alle sentenze di condanna della Corte di giustizia europea del 4 marzo 2010 (causa C297/2008) e del 16 luglio 2015 (causa C653/13).

Con questo programma straordinario si supera il Piano regionale per la gestione dei rifiuti solidi urbani del 2012, primo atto di pianificazione regionale dall'entrata in vigore della legge n.4 del 2012, che aveva visto la luce dopo un lungo periodo di gestazione e le ricordate contestazioni d'infrazione da parte della Comunità europea<sup>30</sup>. Si tratta del primo strumento di programmazione e pianificazione di tutte le attività connesse al ciclo di gestione dei rifiuti in ambito regionale imputabile all'ente Regione. Il piano regionale prendeva le mosse dal quadro normativo europeo e nazionale in materia di gestione e trattamento dei rifiuti. In tale ambito, il piano poneva alcuni obiettivi generali, a partire dalla riduzione al minimo dell'impatto del ciclo dei rifiuti, a protezione della salute umana e dell'ambiente; perseguendo poi la conservazione delle risorse naturali, una gestione dei rifiuti tale da non comportare problemi da risolvere per le future generazioni, il raggiungimento dell'autosufficienza regionale nella gestione dei rifiuti urbani, il trattamento in sicurezza e in tempi ragionevoli dei rifiuti stoccati da anni sul territorio regionale, il raggiungimento della sostenibilità economica del ciclo dei rifiuti. Per il conseguimento di tali obiettivi il piano assumeva come base di tutto il sistema di gestione dei rifiuti urbani in Campania la raccolta differenziata, in quanto consente la riduzione dei conferimenti in discarica e la preparazione del rifiuto domestico a tutte le successive fasi di trattamento<sup>31</sup>.

Con questo piano, quindi, la regione nel 2012 si assume le responsabilità politiche e amministrative che le competono, partecipando attivamente alla determinazione delle strategie da mettere in campo per risolvere l'emergenza rifiuti superando la gestione emergenziale. L'obiettivo primario è, pertanto, quello di definire le soluzioni gestionali ed impiantistiche da realizzare per risolvere in maniera strutturale la fase dell'emergenza in Regione Campania. Tuttavia, l'impegno profuso non ha risolto in senso positivo il contenzioso nato dalla procedura d'infrazione prima ricordata<sup>32</sup>,

<sup>29</sup> Così dispone l'art.45 della LR Campania n.14 del 2016.

<sup>30</sup> Nel documento di piano si afferma che gli obiettivi, i criteri, i principi e la struttura del PRGRU sono coerenti e si inseriscono pienamente entro gli ambiti dall'attuale schema normativo e procedurale Comunitario, recentemente ridefiniti dalla Direttiva 2008/98/CE, recepita con DLGS n.205 del 2010 che ha modificato e integrato il DLGS n.152 del 2006.

<sup>31</sup> Tali fasi sono individuate, innanzitutto, nella filiera del riciclo, per la frazione secca riciclabile consistente in carta, vetro, plastica, alluminio, metalli e legno. In secondo luogo, sono previsti per la frazione organica umida, i trattamenti biologici, con particolare attenzione a quelli di gestione anaerobica. Una terza modalità di trattamento individuata è quella termica, per il rifiuto indifferenziato non riciclabile, residuale alla raccolta differenziata e per gli scarti delle filiere del riciclo.

<sup>32</sup> Il contenzioso risale all'anno 2000 quando, nell'ambito degli interventi strutturali dell'Unione in Italia, la Commissione ha approvato il programma operativo Campania («PO Campania») per spese effettuate

procedure le cui conseguenze rappresentano un rischio per le finanze pubbliche con possibili gravi ricadute sulle risorse finanziarie fruibili dalla Regione Campania per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti<sup>33</sup>.

Ora con il cambio di guida al governo il legislatore regionale del 2016 ha introdotto questo programma straordinario articolato sui cinque obiettivi prima elencati.

Per il primo, riguardante la raccolta differenziata, la definizione degli indirizzi programmatici del progetto operativo a livello regionale e la determinazione delle linee di indirizzo per l'elaborazione dei progetti operativi a livello locale sono affidati ad una Convenzione quadro da stipulare tra la Regione Campania, L'Associazione nazionale comuni d'Italia ed il Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI). Su questa Convenzione quadro si andranno ad innestare singole convenzioni attuative fra la Regione Campania,

---

fra il 1999 e il 2008. Una misura contenuta in tale programma concerneva svariate operazioni relative al sistema regionale di gestione e di smaltimento dei rifiuti. Gli interventi della regione destinati a migliorare e a promuovere la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti hanno dato luogo a esborsi pari a € 93.268.731,59, il cui 50% (vale a dire € 46.634.365,80) è stato cofinanziato dai Fondi strutturali. Nel 2007 la Commissione ha avviato un procedimento d'infrazione nei confronti dell'Italia, addebitandole di non aver garantito, in Campania, uno smaltimento dei rifiuti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente e per non aver creato una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento. Nel 2010 il procedimento d'infrazione ha dato luogo a una sentenza della Corte di giustizia - Sentenza della Corte del 4 marzo 2010, Commissione/Italia (C-297/08) - in cui quest'ultima dichiara che l'Italia ha violato la direttiva sui rifiuti. La Corte rileva in tale sentenza che l'inadempimento dell'Italia mette in pericolo la salute dell'uomo e reca pregiudizio all'ambiente. E' attualmente in corso un altro ricorso proposto dalla Commissione per «secondo inadempimento» (articolo 260, paragrafo 2, TFUE), si tratta del procedimento C-653/13, Commissione/Italia.

<sup>33</sup> La Commissione ha chiesto alla Corte di dichiarare che l'Italia non ha dato esecuzione alla sentenza del 2010 e di condannarla a pagare una penalità giornaliera (€ 256.819,2), nonché una somma forfettaria (ottenuta dalla moltiplicazione di un importo giornaliero di € 28.089,6 per il numero di giorni di persistenza dell'infrazione). La Commissione ha dunque ritenuto che il procedimento d'infrazione rimettesse in discussione l'intero sistema di gestione dei rifiuti in Campania ed ha quindi chiesto alle autorità italiane di dedurre tutte le spese sostenute afferenti alla misura di cui trattasi, a meno che lo Stato italiano non ponesse rimedio alla situazione. L'importo afferente alle spese effettuate nell'ambito di detta misura e relative al sistema regionale di gestione e smaltimento di rifiuti (€ 18.544.968,76) è stato dichiarato inammissibile. L'Italia ha fatto ricorso al Tribunale di prima istanza che, con una sentenza del 19 aprile 2013, Italia/Commissione (cause riunite T-99/09 e T-308/09), ha confermato il rifiuto della Commissione dichiarando che, per poter rifiutare pagamenti intermedi del FESR, è sufficiente che la Commissione dimostri che l'oggetto di un procedimento d'infrazione in corso è direttamente collegato alla «misura» cui si riferiscono le operazioni destinate a essere finanziate dai Fondi strutturali. Il Tribunale ha dunque dichiarato che la Commissione poteva legittimamente fondare gli atti impugnati sul regolamento sui Fondi strutturali. La Repubblica italiana impugna la sentenza innanzi alla Corte che nella sentenza del 6 novembre 2014 in causa C-385/13 P Italia/Commissione, dichiara che giustamente il Tribunale ha paragonato l'oggetto del procedimento d'infrazione avviato dalla Commissione con quello della misura FESR e che ha dunque avuto ragione nel confermare che la Commissione aveva dimostrato un nesso sufficientemente diretto fra la procedura d'infrazione e l'oggetto delle domande di pagamento FESR dichiarate inammissibili. Infatti, da un lato, il procedimento d'infrazione riguardava l'intero sistema di gestione e smaltimento dei rifiuti in Campania, inclusi il recupero o la raccolta e l'inefficacia della raccolta differenziata. Dall'altro lato, gli interventi che sarebbero dovuti rientrare nella misura in parola includevano gli aiuti per la creazione di un sistema di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, il recupero o la raccolta dei rifiuti a valle della raccolta differenziata nonché la realizzazione di discariche.

La Corte respinge quindi tutti gli argomenti dell'Italia, il ricorso nel suo complesso e viene confermato il rifiuto della Commissione di pagare all'Italia i contributi finanziari per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti in Campania.

il CONAI, i Commissari liquidatori dei Consorzi di Bacino afferenti i territori interessati ed in Comuni, singoli o associati, dove deve attuarsi il progetto operativo. Con le convenzioni attuative sono approvati dai soggetti contraenti: a) i piani di raccolta differenziata individuati per le aree interessate, nonché la durata del programma, fino a un massimo di dodici mesi comprensivi della eventuale fase formativa; b) il piano previsionale economico-finanziario<sup>34</sup>.

Per gli obiettivi relativi alla gestione in sicurezza post operativa delle discariche dei rifiuti solidi urbani ed alla raccolta del percolato in fase di attuazione degli interventi di rimozione dei rifiuti stoccati in balle, la legge si limita ad individuare quali soggetti attuatori la Città metropolitana di Napoli e le Province della Campania, anche avvalendosi, in fase transitoria, delle società provinciali, collocate su di un binario morto dalla medesima legge regionale.

Per l'obiettivo relativo ai siti di compostaggio di comunità per il trattamento della frazione organica, attuatori sono i Comuni singoli della Regione con popolazione residente, da ultimo censimento Istat, non superiore ai 15.000 abitanti, le Unioni ed Associazioni di Comuni con pari popolazione.

Per la bonifica e la riqualificazione ambientale dei siti compromessi dall'abbandono incontrollato di rifiuti e quelli utilizzati per lo stoccaggio di rifiuti, sono soggetti attuatori gli enti preposti, indicati dal Piano regionale per la bonifica delle aree inquinate, contemplato nell'articolo 14 della legge.

Non è questa la sede per svolgere un'analisi del testo legislativo, ci si limita ad osservare che rispetto alla legislazione abrogata non emergono elementi di rottura quanto, piuttosto, differenze riferibili all'esigenza di coerenza con l'evoluzione della disciplina ambientale sia di ambito statale che europeo<sup>35</sup>. La raccolta differenziata al sessantacinque per cento e, per ciascuna frazione differenziata, il settanta per cento di materia effettivamente recuperata, sono gli obiettivi minimi da raggiungere su base regionale entro il 2020 esplicitati nel testo di legge.

---

<sup>34</sup> Il piano previsionale economico-finanziario deve contenere l'indicazione: 1) dei costi gestionali del servizio, per servizi di supporto tecnico e generali; 2) dei ricavi riferiti ai proventi tariffari ed agli introiti derivanti dalla commercializzazione delle categorie merceologiche oggetto di riutilizzo o riciclo; 3) delle risorse destinate dalla Regione al cofinanziamento dei progetti operativi nell'ambito degli stanziamenti previsti dalla Convenzione quadro di cui al comma 1, lettera a). In tal caso l'esatto ammontare della quota di cofinanziamento regionale sarà parametrato secondo la regolamentazione relativa ai fondi strutturali in materia di progetti generatori di entrate; 4) delle attrezzature strumentali di cui si prevede l'utilizzo; 5) del fabbisogno occupazionale richiesto dall'attuazione dell'azione operativa a livello locale.

<sup>35</sup> L'art.1, comma 2 ne è un esempio: «La Regione Campania assume come riferimento delle proprie azioni in materia di rifiuti la gerarchia delle priorità stabilite dalle direttive dell'Unione Europea e dalla legislazione statale in campo ambientale:

- a) prevenzione, quale insieme degli interventi volti a ridurre all'origine la produzione di rifiuti;
- b) preparazione per il riutilizzo, volta a favorire il reimpiego di prodotti o componenti da non considerarsi rifiuti;
- c) recupero, con finalità diverse dal riciclo, compresa la produzione di energia;
- d) smaltimento, quale sistema residuale e minimale per i rifiuti non trattabili di cui alle lettere b) e c).»

Tra le competenze regionali la legge contempla la definizione dei criteri di ripartizione e il coordinamento della gestione dei rifiuti destinati al termovalorizzatore di Acerra e di quelli per i quali è prevista la competenza regionale.

Per la gestione del ciclo dei rifiuti urbani la legge regionale suddivide il territorio in ambiti territoriali ottimali (ATO) delimitati in riferimento all'obiettivo del raggiungimento di economie di scala e differenziazione, tenuto conto prioritariamente dei principi di autosufficienza e di prossimità<sup>36</sup>. I comuni della Campania sono tenuti ad aderire all'Ente d'Ambito territoriale (EdA)<sup>37</sup> in cui ricade il rispettivo territorio per l'esercizio in forma associata delle funzioni in materia di gestione del ciclo dei rifiuti. Con delibera dell'ente d'ambito ciascun ATO può essere articolato in aree omogenee, denominate Sub Ambiti Distrettuali (SAD), con riferimento ai criteri di ottimizzazione del ciclo o di suoi segmenti funzionali, in conformità a criteri e parametri indicati nel Piano regionale di gestione dei rifiuti ai sensi dell'articolo 200 commi 1 e 7 del DLGS n.152 del 2006. Per i comuni capoluogo di provincia e per il comune di Napoli è prevista la possibilità di costituirsi in SAD. L'Ente d'Ambito prende atto della eventuale richiesta dei predetti enti e definisce con apposita convenzione, ai sensi dell'articolo 30 del TUEL, i rapporti tra i Comuni interessati e gli ATO competenti per lo svolgimento delle relative funzioni anche per quanto riferito ai modelli operanti di svolgimento del servizio, al regime tariffario ed all'individuazione del soggetto gestore.

Con riferimento alla pianificazione la legge regionale dispone che il Piano regionale dei rifiuti di cui all'articolo 199 del DLGS n.152 del 2006 si compone di: a) Piano regionale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani (PRGRU); b) Piano regionale di gestione dei rifiuti speciali<sup>38</sup> (PRGRS); c) Piano regionale per la bonifica delle aree inquinate (PRB). In attuazione del PRGRU, ciascun Ente d'ambito

<sup>36</sup> L'art.23, comma 1, dispone che per l'esercizio associato delle funzioni relative al servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte dei Comuni, il territorio regionale è ripartito nei seguenti Ambiti territoriali ottimali (ATO): a) Ambito territoriale ottimale Napoli 1; b) Ambito territoriale ottimale Napoli 2; c) Ambito territoriale ottimale Napoli 3; d) Ambito territoriale ottimale Avellino; e) Ambito territoriale ottimale Benevento; f) Ambito territoriale ottimale Caserta; g) Ambito territoriale ottimale Salerno.

<sup>37</sup> L'EdA ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotato di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile.

<sup>38</sup> Strumento di pianificazione, già contemplato nella legge regionale abrogata dove era denominato Piano regionale di gestione integrata e coordinata dei rifiuti speciali, è previsto dalla Direttiva 91/156/CEE, poi sostituita dalla Direttiva 2006/12/CE, normativa europea recepita nel d.lgs. n.152 del 2006. Sotto la vigenza della legge regionale n.4 del 2007, veniva adottato con la delibera di giunta della Regione n. 212 del 24 maggio 2011. Lo strumento si proponeva i seguenti obiettivi: 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.

adotta un proprio Piano d'ambito territoriale che costituisce lo strumento per il governo delle attività di gestione necessarie per lo svolgimento del servizio di gestione integrata dei rifiuti sul territorio di riferimento.

La Regione si trova in una posizione delicata dal momento che deve contribuire, per quanto di sua competenza al corretto e quanto più efficiente possibile funzionamento in regime ordinario della gestione del servizio dei rifiuti, senza poter prescindere dagli effetti prodotti dalle scelte strategiche compiute in fase di emergenza. Al contempo, nelle more dell'entrata a regime del sistema di gestione del ciclo dei rifiuti, deve anche gestire l'eredità lasciata dal regime dell'emergenza secondo delle tempistiche che richiedono il piano straordinario citato.

6. *Il governo e la gestione dei rifiuti nella prospettiva regionale.* – La legge regionale disegna, in conformità con i principi definiti dalla disciplina dell'Unione europea e con le intervenute modifiche del quadro normativo nazionale in materia di svolgimento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, un nuovo modello di organizzazione e controllo del servizio di gestione dei rifiuti urbani prevedendone l'esercizio in forma associata da parte dei Comuni. La dimensione territoriale per lo svolgimento del servizio è rappresentata dall'ambito territoriale ottimale (ATO). All'interno dell'ATO si possono realizzare delle ripartizioni territoriali, delimitate dalla Regione per consentire l'organizzazione puntuale dei servizi in base alle diversità territoriali. L'ATO abbiamo visto essere gestito da un Ente d'Ambito, soggetto di diritto pubblico dotato di una propria autonomia organizzativa, amministrativa e contabile. Rispetto all'ATO contemplato dalla legislazione abrogata si tratta di una soluzione più strutturata. L'Ente d'Ambito ha una struttura organizzativa articolata: il Presidente, il Consiglio d'Ambito, l'Assemblea dei sindaci, il direttore generale e il Collegio dei revisori, molto diversa dalla impalpabile organizzazione prevista in precedenza dove i sindaci dei comuni ricadenti in ciascun ATO (o loro delegati) si riunivano nella conferenza d'ambito per l'esercizio in forma obbligatoriamente associata delle funzioni amministrative. Per lo svolgimento in forma associata delle funzioni di organizzazione del servizio e per il funzionamento dei lavori della conferenza d'ambito i comuni di ciascun ATO sottoscrivevano una convenzione obbligatoria sulla base di uno schema adottato dalla Regione<sup>39</sup>. La

---

<sup>39</sup> Il comma 13 dell'art.15bis stabilisce che la prima seduta della Conferenza d'ambito è convocata dal Sindaco del Comune con il maggior numero di abitanti e si svolge entro quindici giorni dalla sottoscrizione della convenzione. In difetto di tempestiva convocazione provvede il Presidente della Regione o suo delegato. La Conferenza d'ambito, entro trenta giorni dal suo insediamento, approva il regolamento di funzionamento sulla base dello schema adottato dalla Regione. La Giunta Regionale della Campania ha proceduto con delibera n.84 del 2014 all'adozione dello schema tipo di convenzione per l'esercizio in forma associata delle funzioni di organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti. Con nota ai sindaci della Regione Campania del 28 aprile 2014, l'assessore all' Ecologia e Tutela dell' ambiente, in considerazione della obbligatorietà della sottoscrizione della convenzione entro il termine di trenta giorni (7 maggio 2014) dalla data di pubblicazione dello schema tipo, avvenuta il 7 aprile 2014, ha ritenuto doveroso sollecitare i sindaci dei comuni con il maggior numero di abitanti degli ATO, affinché provvedano al coordinamento delle attività finalizzate alla puntuale sottoscrizione della convenzione, in particolare promuovendo da parte degli enti tenuti alla convenzione la tempestiva adozione di tutti gli atti

Conferenza d'ambito, una volta insediatasi, entro trenta giorni doveva approvare il proprio regolamento di funzionamento sulla base dello schema adottato dalla Regione<sup>40</sup>. Con l'istituzione della Conferenza d'ambito la Regione Campania aveva compiuto la sua scelta rispetto all'organizzazione della cooperazione degli enti locali e rispetto al modulo organizzativo più adeguato a garantire l'efficienza del servizio di gestione integrato dei rifiuti urbani senza creare un nuovo soggetto dell'amministrazione. Sembrava così avere esercitato la propria 'discrezionalità legislativa' in linea con quanto osservato dalla Corte costituzionale nella sentenza n.128 del 2011. Il modello di governance non dimenticava di richiamare l'attenzione degli enti locali alla partecipazione consapevole delle comunità locali, che vanno sensibilizzate e informate in conformità ai principi della "Carta di Aalborg". Questo riferimento e questa scelta organizzativa se confermata avrebbero consentito di ragionare anche in termini di partecipazione alle fasi di controllo, sia sull'esercizio del servizio, sia sui risultati, sia sui profili finanziari della gestione.

La nuova disciplina va in tutt'altra direzione. Il Consiglio d'Ambito, eletto dall'Assemblea dei sindaci, a) adotta, sentita l'Assemblea dei Sindaci, il Piano d'ambito, in conformità alle direttive programmatiche del Piano regionale di cui all'articolo 199 del DLGS n.152 del 2006; b) approva le forme di gestione del servizio nell'ATO o nei SAD nei quali lo stesso si articola, compreso il subentro nella gestione degli impianti e servizi già espletati dalle società provinciali, garantendo, per profili professionali corrispondenti, la continuità occupazionale del personale; c) formula proposte alla Regione per l'individuazione degli interventi necessari a garantire la sostenibilità del sistema non previsti nel Piano d'Ambito; d) definisce gli standard qualitativi del servizio; e) formula indirizzi al direttore generale per l'amministrazione dell'Ente e l'organizzazione del servizio e provvede alla valutazione annuale dell'operato del direttore generale nei termini di rispondenza dell'attività svolta da quest'ultimo agli indirizzi conferiti; f) approva, sulla base dell'istruttoria svolta dal direttore generale, la tariffa di base, quale componente della tariffa da applicarsi all'utenza, eventualmente integrata per SAD, in conseguenza delle indicazioni del Piano d'Ambito e in applicazione di quanto disposto dal decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214; g) approva, all'esito dell'istruttoria svolta dal direttore generale, la dotazione organica dell'EdA; h) approva la carta dei servizi; i) approva il contratto con il direttore generale, sulla base dello schema approvato dalla Giunta regionale ed allegato allo Statuto dell'EdA; l) verifica lo stato di attuazione del Piano d'Ambito e il raggiungimento degli standard economico-finanziari e tariffari, nonché il livello di efficienza, affidabilità e qualità del servizio assicurati all'utenza e informa il direttore generale sulle eventuali criticità riscontrate; m) approva il bilancio dell'Ente; n) esercita le altre attribuzioni previste dallo Statuto.

---

propedeutici. La maggioranza dei Comuni campani hanno avviato l'attuazione degli adempimenti previsti per la sottoscrizione delle convenzioni e la costituzione delle Conferenze d'ambito.

<sup>40</sup>Lo schema tipo di Regolamento di funzionamento della conferenza d'ambito è stato redatto ed adottato dalla Regione con delibera n.225 del 27 giugno 2014.

Il direttore generale assume la responsabilità della gestione tecnica, amministrativa e contabile dell'EdA.

Il direttore generale dispone sull'organizzazione interna e sul funzionamento dell'EdA, dirige la struttura operativa svolgendo le funzioni elencate all'art.32 della legge regionale n.14 del 2016, tra le quali si ricordano quelle da svolgersi in coerenza con gli indirizzi generali definiti dall'EdA: a) espleta le procedure di affidamento del Servizio di gestione integrato dei rifiuti per segmenti o per l'intero ciclo e sottoscrive i relativi contratti; b) gestisce i contratti, controlla l'attività dei soggetti gestori del servizio e provvede all'applicazione delle sanzioni e delle penali contrattuali previste in caso di inadempimento; c) predispone la relazione annuale sulle attività dell'EdA da trasmettere entro il 30 dicembre di ciascun anno all'Osservatorio regionale sulla gestione dei rifiuti, al Consiglio regionale ed al Presidente della Giunta regionale.

Il Collegio dei revisori dei conti, di nomina del Presidente dell'Ente, dura in carico cinque anni, esercita le funzioni di verifica e controllo attribuite dalla normativa vigente.

Rimane da vedere come si assesterà, e con quali correttivi, il rapporto tra la disciplina degli ambiti territoriali e la effettiva costituzione della Città metropolitana di Napoli, con le sue articolazioni organizzative e le possibili aggregazioni funzionali tra comuni interni alla Città metropolitana e se queste articolazioni e/o aggregazioni saranno utilizzabili anche per la ottimizzazione dei rapporti tra i tre ATO esistenti<sup>41</sup>. Le premesse non sono incoraggianti se, come si è illustrato sopra, la legge regionale ignorando la Città Metropolitana riconosce al Comune di Napoli la possibilità di organizzarsi in Sub Ambito Distrettuale e disciplinare con apposita convenzione, ai sensi dell'articolo 30 del TUEL, i rapporti tra il Comune e l'ATO competente per lo svolgimento delle relative funzioni, anche per quanto riferito ai modelli operanti di svolgimento del servizio, al regime tariffario ed all'individuazione del soggetto gestore. Il legislatore regionale in buona sostanza ignora la Città metropolitana.

*7. Alcuni punti critici nel rapporto istituzionale tra i livelli territoriali coinvolti. Le tensioni istituzionali e la loro trasposizione sul piano giudiziario.* – Risulta non sempre facile trovare il limite dove termina la gestione emergenziale e dove comincia quella ordinaria, soprattutto se si mette in relazione il servizio di gestione dei rifiuti con altri servizi a questo legati in modo funzionale o strumentale. E' il caso del monitoraggio e della manutenzione per la messa in sicurezza delle circa otto milioni di 'ecoballe' collocate in diversi siti di stoccaggio in Campania e dei rischi ambientali e sanitari connessi. L'esperienza più recente ha dimostrato che i rischi ed i pericoli maggiori vengono dalla combustione incontrollata dei rifiuti stoccati e dalla produzione di percolato per la mancata messa in sicurezza di questi ultimi.

---

<sup>41</sup> La legge n.14 del 2016 nonostante sia completato il processo di istituzione della Città Metropolitana di Napoli, ha disposto che il corrispondente territorio metropolitano è suddiviso in tre ATO.



La vischiosità del limite non aiuta a temperare le criticità esistenti nelle relazioni tra la Regione Campania ed il Governo e lascia nell'incertezza la legittimità dell'esercizio della potestà legislativa regionale.

Uno dei problemi gestionali più spinosi riguarda 'la normalizzazione' della gestione dell'impianto del termovalorizzatore di Acerra, in merito al quale è sorto anche un contenzioso tra la Regione Campania ed il Governo. Normalizzazione che sembrerebbe parzialmente raggiunta con la legge regionale n.14 del 2016, nel momento in cui riconduce alla Regione la funzione di definire i criteri di ripartizione e di coordinare la gestione dei rifiuti destinati al termovalorizzatore.

Nel giugno 2012 il Capo dipartimento dell'Unità Operativa adotta il decreto per la consegna alla Regione Campania del termovalorizzatore di Acerra e del relativo compendio immobiliare, come disposto dal DPCM del 16 febbraio 2012.

In precedenza l'art.12, comma 8 del d.l. n.16 del 2012, convertito con legge n.44 del 2012, ha disposto ed autorizzato la Regione Campania ad acquistare il predetto termovalorizzatore attingendo alle risorse del Fondo per lo sviluppo e coesione 2007-2013 e con il trasferimento alla Regione della somma necessaria, pari a euro 355.550.240,84. Tuttavia, con un ripensamento repentino il Governo ha esautorato la Regione e provveduto direttamente a pagare il prezzo dell'acquisto al proprietario dell'impianto. Così l'art. 3, comma 4, del DL n.59 del 2012 ha stabilito che «Tenuto conto della deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 16 febbraio 2012, adottata nella riunione del 14 febbraio 2012, ai sensi dell'articolo 61, comma 3, del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, e registrata dalla Corte dei Conti in data 23 marzo 2012, di trasferimento alla Regione Campania dell'impianto di termovalorizzazione di Acerra, e del conseguente decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di variazione del bilancio n. 17226 in data 14 marzo 2012, le risorse del Fondo per lo sviluppo e coesione n 2007-2013 relative al Programma attuativo regionale necessarie per l'acquisto del predetto termovalorizzatore, pari a 355.550.240,84, di cui all'articolo 12, comma 8, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni dalla legge 26 aprile 2012. n. 44, vengono trasferite direttamente alla società creditrice già proprietaria dell'impianto di termovalorizzazione di Acerra, a saldo di ogni sua pretesa, da parte del competente Dipartimento del Ministero dello sviluppo economico». A sua volta la Regione, con delibera della Giunta n. 240 del 15 maggio 2012, ha deliberato di accedere al trasferimento della proprietà del termovalorizzatore di Acerra, disposto con OPCM del 16 febbraio 2012.

Il decreto di consegna, quindi, perfezione il subentro nella complessiva posizione giuridica già in capo al Dipartimento della Protezione Civile<sup>42</sup>, ivi compresi i rapporti contrattuali con la Partenope Ambiente S.p.A. (subentrata alla A2A S.p.A.), nonché con altri operatori economici derivanti da contratti stipulati per assicurare il

---

<sup>42</sup>Il Dipartimento l'ha mantenuta con decorrenza dalla cessazione della gestione del Sottosegretario di Stato ex art.1 del D. L. n.90 del 2008 e fino al trasferimento della proprietà, ai sensi del combinato disposto di cui ai commi 1 e 4 dell'art.7 del D. L. n.195 del 2009.

regolare svolgimento dei servizi connessi al funzionamento dell'impianto. Spetterà quindi alla stessa Regione di definire con la Partenope Ambiente S.p.A, gestore dell'impianto, le modalità di prosecuzione del contratto di gestione, nonché dei contratti connessi, per assicurare lo svolgimento del servizio, finalizzato alla produzione di energia elettrica derivante dal recupero energetico dei rifiuti conferiti.

La Regione, da parte sua, si è sentita lesa nelle sue prerogative istituzionali ed ha contestato al Governo la violazione della autonomia legislativa e finanziaria regionale per il trasferimento unilaterale alla Regione Campania della proprietà del termovalorizzatore in questione senza preventiva intesa con la Regione stessa nonché la violazione del principio di leale collaborazione<sup>43</sup>.

In principio i rapporti tra Stato e Regione su questo punto erano disciplinati in modo corretto, il DL 30 dicembre 2009, n.195, convertito con modificazioni nella L 26 febbraio 2010, n. 26, all'art. 7, I e II comma, disponeva che, entro il 31 dicembre 2011<sup>44</sup>, la proprietà del termovalorizzatore di Acerra - che in quel momento era del costruttore - fosse trasferita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri «alla Regione Campania, previa intesa con la Regione stessa, ovvero alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della protezione civile o a soggetto privato». La Regione, pertanto, era parte attiva nel procedimento e determinante nel manifestare la volontà di acquistare la proprietà del termovalorizzatore. Nelle more del procedimento, la cui durata è stata prorogata sino al 30 giugno 2012, una nuova disposizione normativa incideva sull'assetto dei rapporti tra Stato e Regione, comprimendo sul piano amministrativo l'autonomia di quest'ultima. L'art. 61, III comma, del DL 9 febbraio 2012, n.5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n.35, stabiliva, infatti, che «Fatta salva la competenza legislativa esclusiva delle Regioni, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa richiesta con una o più Regioni per l'adozione di un atto amministrativo da parte dello Stato, il Consiglio dei Ministri, ove ricorrano gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali, ovvero per evitare un grave danno all'Erario può, nel rispetto del principio di leale collaborazione, deliberare motivatamente l'atto medesimo, anche senza l'assenso delle Regioni interessate, nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per la sua adozione da parte dell'organo competente. Qualora nel medesimo termine è comunque raggiunta l'intesa, il Consiglio dei Ministri delibera l'atto motivando con esclusivo riguardo alla permanenza dell'interesse pubblico». Detta disposizione è stata poi dichiarata costituzionalmente illegittima, dalla Corte, con sentenza n. 39 del 2013<sup>45</sup>, ma,

<sup>43</sup> In via giurisdizionale la Regione ha anche contestato la violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio e la lesione del principio della tipicità, stabilita con legge, dei modi di acquisto della proprietà.

<sup>44</sup>Il termine fu in seguito postposto dapprima al 31 gennaio 2012 (art.5 del DL 29 dicembre 2011, n. 216, convertito in legge 24 febbraio 2012, n. 14) e quindi al 30 giugno dello stesso anno, ex art. 1-bis, IV comma, l. 24 marzo 2012, n. 28, di conversione del DL 25 gennaio 2012, n. 2.

<sup>45</sup>La Corte ha dichiarato incostituzionale dall'art. 61, III comma, in quanto l'assunzione unilaterale dell'atto non può essere prevista come «mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa», con sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione. Si tratta, per vero, della disposizione su cui

nel frattempo, di essa si è avvalso il Presidente del Consiglio che, con proprio decreto 16 febbraio 2012 ha disposto il trasferimento alla Regione Campania, appunto senza il consenso di questa, della proprietà del termovalorizzatore, per il prezzo complessivo di euro 355.550.240,84.

La Regione ha, quindi, impugnato il DPCM del 16 febbraio innanzi alla giurisdizione amministrativa e ha, altresì, proposto un conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato per il trasferimento unilaterale dell'impianto<sup>46</sup>.

Sebbene in aperto conflitto con l'amministrazione centrale dello Stato su due fronti, quello della giustizia amministrativa e quello della giustizia costituzionale, la Regione ha, comunque, accettato il trasferimento del termovalorizzatore, sulla base del presupposto che il pagamento del prezzo non avrebbe portato pregiudizi per i limiti di spesa fissati, ai fini del patto di stabilità interno per la Regione Campania.

La vicenda, invece, si complica, ed il conflitto con lo Stato si acuisce, nel momento in cui il Governo, per depotenziare gli effetti dei ricorsi giurisdizionali proposti dalla Regione, ricorre per l'ennesima volta allo strumento della decretazione d'urgenza.

Il DL 15 maggio 2012, n.59<sup>47</sup> all'art. 3, IV comma, infatti, a) richiama il DPCM 16 febbraio 2012, di trasferimento alla regione Campania dell'impianto di termovalorizzazione di Acerra, e del conseguente decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di variazione del bilancio n. 17226 in data 14 marzo 2012; b) dispone che, pertanto, «le risorse del Fondo per lo sviluppo e coesione 2007-2013 relative al Programma attuativo regionale, necessarie per l'acquisto del predetto termovalorizzatore, pari ad euro 355.550.240,84, di cui all'articolo 12, comma 8, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, vengono trasferite direttamente alla società creditrice già proprietaria dell'impianto di termovalorizzazione di Acerra, a saldo di ogni sua pretesa, da parte del competente Dipartimento del Ministero dello sviluppo economico»; c) stabilisce che a ciò corrisponde la «riduzione dei limiti di spesa di cui al patto di stabilità della regione Campania», in apparente contrasto con la 'nettizzazione' stabilita con la l. n.44 del 2012 e fatta propria dalla Regione quando ha accettato il trasferimento del termovalorizzatore. In sede di conversione del decreto, quest'ultima disposizione scompare per essere sostituita dal comma 4bis, nel quale si dispone che i limiti di spesa di cui al patto di stabilità interno per la regione Campania sono «ridotti, per un importo pari a 138 milioni di euro nell'anno 2012», e, dunque, non più per l'intero importo, come stabilito nel testo originario del decreto. Sebbene ridotto, l'importo della spesa per il pagamento del prezzo che lo Stato pone unilateralmente a carico della Regione è ancora molto alto e pregiudizievole per le finanze regionali. Nei fatti, quindi ci sono due dati certi, e cioè che il termovalorizzatore di Acerra è attualmente di proprietà della Regione Campania, e ciò per effetto di quel DPCM, 16 febbraio 2012; e che la Regione,

---

si fonda il DP.M, 16 febbraio 2012, che, a sua volta, costituisce l'atto fondamentale dal quale scaturisce il conflitto aperto dalla Regione.

<sup>46</sup> In GURI, 16 maggio 2012, n. 20.

<sup>47</sup> Poi convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2012, n. 100

pur avendo accettato la proprietà del termovalorizzatore<sup>48</sup>, non accetta che il corrispettivo pagato per il suo acquisto influisca sui propri limiti di spesa<sup>49</sup>.

In questa intricata vicenda che vede coinvolti nella gestione amministrativa di un'opera strategica per l'organizzazione del ciclo dei rifiuti il Governo e la Regione, i due livelli territoriali di governo non si fronteggiano ad armi pari dal momento che l'amministrazione centrale ha a più riprese fatto ricorso al potere esecutivo per utilizzare la leva del decreto legge. Leva che è arrivata anche a forzare la portata degli effetti di una sentenza della Corte costituzionale. Infatti il Governo non ha esitato a recepire all'interno del d.l. n.59 del 2012, il contenuto del DPCM 16 febbraio 2012, dopo che questi aveva perso la propria base giuridica per intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art.61, III comma, del DL 9 febbraio 2012, n.5. Invero, l'art. 3, IV comma, del ripetuto DL n.59 del 2012, nel testo convertito dalla legge n.100 del 2012 dispone testualmente che «Tenuto conto della deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 16 febbraio 2012, adottata nella riunione del 14 febbraio 2012, ai sensi dell'articolo 61, comma 3, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35,... le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2007-2013 relative al Programma attuativo regionale, necessarie per l'acquisto del predetto termovalorizzatore, pari a euro 355.550.240,84,...sono trasferite direttamente alla società creditrice già proprietaria dell'impianto di termovalorizzazione di Acerra, a saldo di ogni sua pretesa, da parte del competente Dipartimento del Ministero dello sviluppo economico». Sembra indubbio che il precetto principale di questa disposizione contenuta in un atto avente forza di legge sia costituito dall'ordine di pagamento diretto alla società creditrice, a saldo di ogni sua pretesa, della somma di € 355.550.240,84, per conto della Regione Campania. Tale pagamento, con le sue regole peculiari, è l'effetto del trasferimento del termovalorizzatore alla stessa Regione, trasferimento che ne è appunto causa e presupposto necessario; ovvero, in altre parole, il precetto conferma<sup>50</sup> che il decreto ha determinato tale trasferimento e ne fa così proprio il contenuto, in tal modo conferendogli veste legislativa, giacché solo il passaggio di proprietà giustifica sia il pagamento, sia le ulteriori disposizioni che la norma contiene e che comunque presuppongono tale trasferimento di proprietà<sup>51</sup>. Si deve concludere che il contenuto del DPCM 16 febbraio 2012 ha attualmente forza di legge, con conseguente improcedibilità del ricorso proposto dalla Regione Campania contro l'originario atto amministrativo, in quanto il sindacato del giudice amministrativo

<sup>48</sup> Con delibera di giunta regionale n.240 del 15 maggio 2012.

<sup>49</sup> Con delibera di giunta regionale n.241 del 21 maggio 2012, a fronte di quanto disposto dal DL 15 maggio 2012, n.59, a parziale rettifica della precedente delibera n.240, la Regione ribadisce la volontà di coltivare il contenzioso e resistere alla linea interpretativa secondo la quale gli oneri derivanti dall'acquisto del termovalorizzatore, sia pure parzialmente, riducono i limiti di spesa regionale di cui al patto di stabilità.

<sup>50</sup> Testualmente il comma 4 dell'art.3 recita: «tenuto conto».

<sup>51</sup> D'altro canto, volendo ragionare a contrario, se il DPCM, fosse ancora il titolo, in forza del quale è intervenuto il trasferimento, il suo annullamento da parte del giudice amministrativo priverebbe il pagamento della sua causa, e in tal modo una sentenza interferirebbe direttamente sull'operatività, o almeno sulla funzione, della legge provvedimento in questione, violando il principio di separazione tra poteri dello Stato.

incontra un limite insormontabile nell'intervenuta legificazione del provvedimento amministrativo<sup>52</sup>. E' evidente come la pronuncia d'incostituzionalità dell'art. 3, IV comma del DL n.59 del 2012, comporterebbe il ripristino della situazione anteriore al passaggio di proprietà dell'impianto, facendo venire meno gli atti susseguenti, che tale trasferimento presuppongono, e consentirebbe al Collegio di annullarli per invalidità derivata dall'illegittimità del trasferimento. La previsione, per la parte in cui dispone il trasferimento della proprietà del termovalorizzatore di Acerra, senza il consenso della Regione Campania, contrasta tanto con l'art. 117 Cost, che determina le rispettive competenze legislative statali e regionali, nonché con il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni di cui all'art. 120 Cost. e ancora, con l'autonomia finanziaria regionale, di cui all'art.119 Cost. Invero, non pare dubbio che l'art. 3, IV comma, costituisca un'applicazione particolare di quanto disposto, in termini generali, dall'art. 61, III comma, del DL n.5 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art.1, I comma, della legge n.35 del 2012, disposizione, quest'ultima, come già detto, dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale con la sentenza n.39 del 2013. L'aver imposto alla Regione Campania l'acquisto della proprietà del termovalorizzatore di Acerra, ha eluso l'obbligo per lo Stato di ricercare con la Regione un'intesa come strumento effettivo ed imprescindibile di codecisione, in tutti i casi nei quali il sistema costituzionale non attribuisce allo Stato una potestà sostitutiva esclusiva dell'ente Regione. E' poi evidente che la disposizione non opera in alcuna delle materie attribuite alla competenza esclusiva statale, ex art. 117 Cost. III e IV comma, Cost.; all'opposto, interferisce con l'autonomia finanziaria della Regione, in violazione dell'art. 119 Cost., attribuendole senza previo consenso, la proprietà di un bene, con gli oneri attuali e futuri, che ne derivano. La modalità coattiva di acquisto appare poi in conflitto con l'art. 42 Cost. sia con riferimento alla tipicità dei modi di acquisto di proprietà che spetta fissare alla legge, sia con l'essenza stessa dell'istituto della proprietà dal momento che per un singolo bene la proprietà può essere espropriata, ma non ne può essere imposto l'acquisto con un atto autoritativo, quale sia la forza o il valore di questo. La Corte costituzionale, con la sentenza del 5 novembre 2014, n.258, per quanto le competeva, ha in via definitiva scongiurato il rischio di una illegittimità costituzionale dichiarata del trasferimento del termovalorizzatore nella proprietà della Regione Campania. In sintesi la sentenza sostiene che la Regione ha confermato la volontà di acquistare la proprietà del termovalorizzatore anche quando ha deciso di coltivare nuovamente il contenzioso contro lo Stato, avendo tenuti fermi i punti relativi all'accettazione dell'acquisto e dell'individuazione della provvista economica<sup>53</sup>. Per quanto riguarda invece l'incidenza del prezzo di acquisto sui limiti di spesa fissati per rispettare il patto di stabilità, la sentenza chiarisce che la Regione pur dolendosi delle

<sup>52</sup> Ordinanza n.267 del 15 ottobre 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da regione Campania ed altri contro il Presidente del Consiglio dei ministri ed altri, con la quale si è sospeso il giudizio e si è rimessa la questione innanzi alla Corte costituzionale. Il ragionamento sviluppato nell'ordinanza su questo punto ha i suoi precedenti giurisprudenziali più vicini in C.d.S., IV, 9 marzo 2012, sentenza n.1349 e 19 ottobre 2004, sentenza n. 6727.

<sup>53</sup> Così nella sentenza n.258, punto 4.2 del considerato in diritto.

scelte fatte dal legislatore «non ha mai impugnato, pur avendone fatto riserva». Riguardo, invece, al dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 3, IV comma del DL n.59 del 2012, la Corte conclude per la manifesta inammissibilità per erroneità del presupposto interpretativo. In sostanza la Corte sostiene che la norma in questione si occupa esclusivamente degli aspetti economici della vicenda «limitandosi a fare riferimento al precedente DPCM di trasferimento della proprietà operato sulla base dell'art.7, comma 1, del DL n.195 del 2009: il trasferimento dominicale, dunque, non entra nella struttura precettiva della norma, ma si atteggia a mero presupposto esterno»<sup>54</sup>. La Corte quindi non condivide le argomentazioni sopra esposte confermando una sua costante giurisprudenza in tema di rinvio. Una volta accettata l'autonomia strutturale tra il provvedimento amministrativo di trasferimento della proprietà e la legge provvedimento che ha ad oggetto esclusivamente il pagamento del corrispettivo del trasferimento operato con il decreto, la Corte chiarisce che un eventuale annullamento del decreto medesimo ad opera del giudice amministrativo si limiterebbe a privare il pagamento della sua causa, senza per questo ingenerare alcuna interferenza con il dispositivo normativo. Rimane, pertanto, in piedi il contenzioso amministrativo con la possibilità che il giudice annulli il DPCM con il quale è stato disposto il trasferimento della proprietà. Ipotesi remota dal momento che, come accertato dalla stessa Corte, l'accettazione dell'acquisto da parte della Regione dovrebbe determinare comunque una carenza di interesse alla pronuncia di annullamento.

Un altro punto critico si trova nella scelta compiuta dalla Regione nel piano di gestione dei rifiuti urbani e assimilati con riguardo alla raccolta differenziata. Criticità riferibile alla coerenza o meno delle previsioni del piano con quanto dispone il codice dell'ambiente sulle misure per incrementare la raccolta differenziata sul territorio della Repubblica italiana. Nello specifico non esiste una totale convergenza tra quanto previsto nel piano regionale e quanto dispone il DLGS. n.152 del 2006 in termini di percentuali minime di raccolta differenziata da garantire in ogni ambito territoriale ottimale. Infatti il codice dell'ambiente prescrive che in ogni ambito territoriale ottimale deve essere assicurata una raccolta differenziata dei rifiuti urbani almeno pari al 65% entro il 2012, laddove il piano regionale ha fissato come obiettivo minimo della raccolta differenziata per il periodo 2012-2014 una percentuale del 50%. Si confrontano su questo punto due distinti modi di considerare la portata e la natura della norma contenuta nell'art.205 del DLGS n.152. Ovvero per la Regione Campania si tratta di una disposizione normativa di tipo programmatico mentre il Governo<sup>55</sup> le attribuisce natura pienamente precettiva.

Si tratta di una divergenza di non poco conto dal momento che sulla scorta della presunta natura programmatica la Regione legittima una scelta di piano che fissa dei limiti minimi di raccolta differenziata più bassi rispetto a quelli fissati dallo Stato. La legittimità di una scelta di questo tipo giustificerebbe e avvalorerebbe anche altre scelte importanti compiute dal piano, prima fra tutte quella di costruire tre impianti di

<sup>54</sup> Idem, punto 8, delle considerazioni in diritto.

<sup>55</sup> E con il Governo anche diverse amministrazioni comunali nella Regione.

termovalorizzazione per il trattamento-smaltimento dei rifiuti. Impianti che potrebbero non essere necessari qualora si ragionasse sulle esigenze regionali in termini di produzione e raccolta dei rifiuti imponendo il rispetto delle percentuali fissate dallo Stato nel codice dell'ambiente.

Sebbene ci sia anche una pronuncia giurisprudenziale che sostiene la natura programmatica della norma in questione<sup>56</sup>, non pochi sono i dubbi nutriti sul punto da chi scrive. La disposizione normativa contenuta al comma 1 dell'art.205, del DLGS. n.152 del 2006, deve essere letta nel contesto sistematico della disciplina dettata in materia, a partire proprio dall'art.205 complessivamente preso. L'articolo si apre con la previsione di una percentuale minima di raccolta differenziata da assicurare in ogni ATO, per poi introdurre la previsione di una sanzione nel caso in cui a livello di ambito territoriale ottimale non sia conseguito l'obiettivo minimo. Sanzione che consiste nell'applicare un'addizionale pari al venti per cento al tributo di conferimento dei rifiuti in discarica a carico dell'organismo che gestisce l'ATO. Quest'ultimo, a sua volta, deve ripartire il maggiore onere tra quei comuni del proprio territorio che non hanno raggiunto le percentuali previste (il 65% entro il 31 dicembre 2012), sulla base delle quote di raccolta differenziata raggiunte nei singoli comuni. L'obiettivo della norma sembra essere quindi quello di penalizzare il conferimento in discarica dei rifiuti e di rafforzare gli obblighi di raccolta differenziata, cui sono tenuti i soggetti che sul territorio hanno la responsabilità della raccolta, vale a dire gli organismi d'ambito ed i Comuni. Appare, pertanto, quanto meno censurabile dal punto di vista della leale cooperazione, se non illegittima, la disposizione regionale adottata nel piano del 2012 per la gestione dei rifiuti urbani della Regione Campania che fissando delle percentuali minime di raccolta differenziata più basse, espone gli ATO e i Comuni all'applicazione di misure tributarie penalizzanti per le finanze locali e per gli stessi cittadini dei territori interessati.

Queste criticità mettono in risalto come sia ancora lontano un punto di equilibrio nei rapporti tra i poteri pubblici coinvolti nella gestione dei rifiuti e quanto sia difficile condurre il loro esercizio nei binari della cooperazione e collaborazione. Binari che non sono stati privilegiati neanche dall'ultima legge regionale del 2016, nel cui impianto prevalgono soluzioni 'regioncentriche'. Chi ne fa le spese è senza dubbio la comunità dei cittadini che è costantemente esposta ai rischi ed ai danni che il cattivo esercizio dei poteri provoca su molti fronti, primi tra tutti quello della salute umana e dell'ambiente e con ricadute pesantissime sul sistema economico e sociale radicato sul territorio regionale. Non meno importante è il danno prodotto alla cittadinanza tutta per le ricadute prodotte dal consolidarsi delle decisioni della Commissione UE sulle procedure d'infrazione e l'obbligo a carico dell'Italia di restituire o non poter incassare le quote dei finanziamenti del programma operativo (PO) Campania<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Sentenza del TAR Campania, Salerno del 25.03.2014, su ricorso proposto dal Comune di Salerno per l'annullamento del piano regionale per la gestione dei rifiuti della Regione Campania.

<sup>57</sup> Vedi supra note 32 e 33.

La legge regionale n.14 del 2016, con riferimento agli obiettivi minimi da raggiungere entro il 2020, ha compiuto un passo in avanti fissando le percentuali da centrare con la pianificazione regionale, comprensiva della programmazione impiantistica ed infrastrutturale, rispettivamente al sessantacinque per cento per la raccolta differenziata; al settanta per cento di materia effettivamente recuperata per ciascuna frazione differenziata<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> A livello statale si registra un impegno a rendere più semplici e trasparenti i risultati delle politiche regionali in materia di rifiuti, ne è testimonianza il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, 26 maggio 2016, che si propone di uniformare il metodo di calcolo della percentuale di raccolta dei rifiuti urbani, creando un complesso di raccomandazioni tecniche, da applicarsi in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, al fine di rendere confrontabili, sia a livello temporale che spaziale, i dati afferenti a diversi contesti territoriali.