

Linee-guida per il piano rifiuti della Campania

Verso il regime ordinario

Inquadramento giuridico-istituzionale

1. La dimensione comunitaria e l'affermazione di principi

Come è noto, la direttiva comunitaria n. 74/442/CEE, norma quadro in materia di rifiuti, come modificata ed integrata dalle direttive n. 91/156/CEE e 2006/12/CE, obbliga gli Stati membri a perseguire diversi obiettivi, prevedendo che ogni regolamento in materia di smaltimento dei rifiuti debba essenzialmente mirare alla protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti, sottolineando la necessità di ridurre la produzione dei rifiuti, di favorire il recupero degli stessi e l'utilizzazione dei materiali di recupero per preservare le risorse naturali. Inoltre, le suddette direttive comunitarie definiscono le operazioni di trasformazione necessaria per il riutilizzo, il recupero o il riciclo ed obbligano gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per assicurare che i rifiuti vengano smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente.

La politica comunitaria attuale è dunque tutta orientata alla riduzione dei rifiuti, alla raccolta differenziata ed al recupero.

Si pensi in particolare alla *Strategia sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti*, accompagnata dalla Comunicazione della Commissione del 21 dicembre 2005,

intitolata *Portare avanti l'utilizzo sostenibile delle risorse – Una strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti*.

Questa strategia, **che dovrebbe essere adottata dall'emanando piano regionale rifiuti della Campania, ma che per contro sembra abbastanza debole nella bozza in circolazione**, stabilisce gli orientamenti dell'azione dell'Unione europea e descrive i mezzi che permettono di migliorare la gestione dei rifiuti. L'azione si concentra sulla:

- 1) riduzione dei consumi e dei rifiuti da smaltire;
- 2) prevenzione dell'impatto negativo dei rifiuti;
- 3) promozione del recupero mediante riciclaggio, reimpiego, riutilizzo dei rifiuti;
- 4) promozione delle tecnologie pulite, tali da permettere un maggior risparmio di risorse naturali;
- 5) messa a punto di tecniche ed immissioni sul mercato di prodotti concepiti in modo da non contribuire o da contribuire il meno possibile, per la loro fabbricazione, il loro uso o il loro smaltimento, ad incrementare la quantità o la nocività dei rifiuti e i rischi di inquinamento;
- 5) controllo sui processi di smaltimento e recupero dei rifiuti.

In sostanza, il diritto comunitario, così come tra l'altro espressamente indicato nell'art. 6 della direttiva 2006/12/CEE, dispone che siano gli Stati membri a stabilire o designare l'autorità o le autorità incaricate di porre in atto le disposizioni della presenta direttiva.

Si evidenzia, inoltre, sempre in una logica di processo politico-normativo teso alla instaurazione del regime ordinario, il successivo art. 7 che afferma che per realizzare i suddetti obiettivi le autorità competenti debbano quanto prima elaborare **uno o più piani di gestione dei rifiuti, che**

contengano, tra l'altro, misure atte ad incoraggiare la razionalizzazione della raccolta, della cernita e del trattamento rifiuti.

2. La raccolta differenziata dal regime speciale al regime ordinario: la necessità di un piano "ben ispirato" che parta dalla riduzione dei rifiuti da smaltire

Il governo della raccolta differenziata trova il fondamento giuridico del proprio regime ordinario nel d.lgs. n. 112 del 2006. Si fa in particolare riferimento al comma 2 dell'art. 179 che prevede che le pubbliche amministrazioni adottino misure dirette al recupero dei rifiuti mediante riciclo, reimpiego, riutilizzo o ogni altra azione intesa a ottenere materie prime secondarie; all'art. 181 che prevede quale priorità per lo smaltimento dei rifiuti il riutilizzo, quale obbligo delle pubbliche amministrazioni, il reimpiego ed altre forme di recupero per ottenere materia prima secondaria, oltre all'adozione di misure economiche e la previsione di condizioni di appalto che prescrivano l'impiego dei materiali recuperati dai rifiuti al fine di favorire il mercato di tali materiali; all'art. 182, comma 2 che prevede che i rifiuti da avviare allo smaltimento finale debbano essere il più possibile ridotti sia in massa che in volume, potenziando la prevenzione e le attività di riutilizzo, riciclaggio e recupero.

Queste sono le prescrizioni alle quali deve attenersi il futuro piano regionale, ma ancor più, prima della raccolta differenziata, l'emanando piano regionale dei rifiuti dovrà attuare, e mi sembra che lo faccia molto debolmente, la priorità dell'Unione europea e della normativa nazionale: ridurre la produzione dei rifiuti, in particolare degli imballaggi.

In sostanza, il piano dovrebbe eloquentemente fondarsi su: 1) ridurre; 2) riciclare; 3) recuperare solo quello che non è possibile riciclare; 4) smaltire solo quello che non è in alcun modo recuperabile.

In questo senso il piano rifiuti, anche e soprattutto attraverso una mobilitazione generale dei comuni, faciliterebbe la raccolta differenziata che si avvantaggerebbe molto di poter operare su flussi di rifiuti già liberati dalla maggior parte degli imballaggi superflui e dei prodotti usa e getta.

Inoltre l'emanando piano dovrebbe contenere un esplicito richiamo al combinato disposto del regime ordinario e speciale che attribuisce al commissario delegato il potere di esercitare poteri sostitutivi nei confronti delle amministrazioni inadempienti agli obblighi normativi sulla raccolta differenziata.

La legge statale prescrive l'obiettivo del 65% di raccolta differenziata entro cinque anni. In questo senso il piano regionale rifiuti deve tener presente che se l'obiettivo del 65% verrà raggiunto, quando saranno pronti gli inceneritori, i rifiuti campani da smaltire si saranno ridotti a un terzo di quelli attuali e se sarà attivata una politica drastica di riduzione a molto meno di un quarto. A questo punto la deriva impiantistica (inceneritori), sostanzialmente confermata dall'emanando piano, va completamente rivisitata.

Il danno all'ambiente, alla salute, ma anche alla economia, derivato dal paradossale prolungamento dello stato di emergenza e quindi all'accumulo di rifiuti non smaltiti, risiede principalmente nella incapacità delle amministrazioni comunali a procedere alla raccolta differenziata.

Le attuali scelte, dettate dall'emergenza, ma riproposte sostanzialmente dall'emanando piano, continuano a spingere verso una risoluzione del

problema rifiuti in Campania attraverso la realizzazione di termovalorizzatori.

Infine, il futuro Piano deve ricordare che la Procura Generale della Corte dei Conti ha evidenziato il *vulnus* economico, il danno erariale alle finanze locali, derivato dalla mancata attuazione della raccolta differenziata, e dai conseguenti mancati introiti a titolo di corrispettivo per la vendita di materiale raccolto in maniera differenziata (lucro cessante), destinato al recupero ed al riciclo¹.

3. Dal regime speciale al regime ordinario: governare la raccolta differenziata attraverso il recupero del regime delle competenze e delle responsabilità politiche

La raccolta differenziata dovrà, quanto prima, essere gestita nel rispetto del regime ordinario, ma per procedere all'instaurazione di un regime ordinario occorre che **l'emanando piano regionale dei rifiuti attui** un recupero delle responsabilità politiche e quindi un recupero del regime delle competenze.

È assolutamente inaccettabile che, sulla base del suddetto quadro di riferimento, i consorzi e l'Asia, nel caso di Napoli, assolutamente inefficaci ed inadeguati, operino e abbiano operato, in totale violazione della normativa comunitaria e statale, senza la definizione e l'attuazione di un processo in grado di "governare la differenziata" con strategie di medio e lungo periodo.

I principi, e direi anche gli obiettivi, sono fissati dalla normativa statale; occorre porre in essere, attraverso il futuro piano regionale, gli

¹ Secondo quanto contenuto nell'atto di citazione della Corte dei Conti, procura regionale, presso la sezione giurisdizionale della Campania del 22 maggio 2006, il lucro cessante per i mancati introiti derivanti dall'inosservanza degli obblighi normativi relativi all'attuazione della raccolta differenziata nel Comune di Napoli ammonterebbero ad un totale complessivo di 18.243.548,65 euro, relativo agli anni 2000-2004. Il danno patrimoniale emergente contestato, nel medesimo periodo sarebbe di 2.840.896,52 euro, quello non patrimoniale di 2.840.000,00 euro.

strumenti per governare secondo tali principi, per raggiungere i suddetti obiettivi. La raccolta differenziata, al di là delle ipotesi di commissariamento, non può essere gestita in regime di eccezionalità, per sua natura è un'attività ordinaria che si pone alla base dell'intero ciclo integrato dei rifiuti.

4. Il ruolo dello Stato

Come è noto, con la riforma costituzionale del Titolo V del 2001, l'art. 117 ha introdotto in Costituzione un riferimento diretto alla tutela dell'ambiente, inserendola tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Dopo la riforma costituzionale si pose in dottrina, ma anche sul piano operativo (si pensi alla giurisprudenza della Corte), la questione di quali fossero le competenze legislative delle regioni su materie riconducibili alla tutela ambientale.

In particolare, si pose il problema se l'inserimento della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema tra le materie di esclusiva competenza statale avesse comportato la negazione della competenza legislativa regionale, anche di quella di dettaglio, in ordine a materie riconducibili all'ambiente quali la gestione dei rifiuti, l'inquinamento acustico, la tutela del paesaggio. Sul punto, è intervenuta la Corte costituzionale che con sentenza n. 407 del 2002 ha qualificato l'ambiente come un valore costituzionalmente protetto che delinea una sorta di materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale².

In merito alla raccolta differenziata, ai sensi dell'art. 195, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 152 del 2006 allo Stato, e quindi al ministero

² Il principio è stato confermato da innumerevoli sentenze successive della Corte costituzionale.

dell'ambiente, spetta il potere di adottare criteri generali per la redazione di piani di settore per la riduzione, il riciclaggio, il recupero e l'ottimizzazione dei flussi di rifiuti; ai sensi della lett. h) il potere di indicare delle tipologie delle misure atte ad incoraggiare la razionalizzazione della raccolta, della cernita e del riciclaggio dei rifiuti; ai sensi della lett. i) il potere di individuare delle iniziative e delle azioni, anche economiche per favorire il riciclaggio ed il recupero di materia prima secondaria dai rifiuti, nonché per promuovere il mercato dei materiali recuperati dai rifiuti ed il loro impiego da parte delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti economici; ai sensi della lett. q) il potere di indicare criteri generali per l'organizzazione e l'attuazione della raccolta differenziata dei rifiuti.

È evidente, dunque, che il ritorno al regime ordinario, ed in particolare alla redazione di piani regionali incentrati sulla raccolta differenziata richiede uno sforzo, in termini di indicazioni, anche da parte delle autorità centrali, segnatamente da parte del ministero dell'ambiente.

Occorrono dunque, al più presto, quale necessaria misura per uscire dal regime emergenziale, atti di indirizzo del ministro dell'ambiente.

5. Il regime delle competenze

5.1 Ruolo e funzioni della regione: i piani regionali

Ai sensi dell'art. 196, comma 1, lett. b) e dell'art. 199, comma 3, lett. i) del d.lgs. n. 152 del 2006, la regolamentazione e le linee-guida della differenziata devono essere determinate dai piani regionali. In particolare, i piani regionali, che vanno coordinati con gli altri strumenti di pianificazione, devono prevedere iniziative dirette a favorire il riutilizzo, il riciclaggio ed il

recupero dei rifiuti; il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti; le iniziative dirette a limitare la produzione dei rifiuti ed a favorire il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti; le iniziative dirette a favorire il recupero dai rifiuti di materiali.

Il Piano regionale approvato dal Consiglio regionale, come di recente affermato dalla Corte costituzionale, può porre le basi per il ritorno all'ordinaria amministrazione³.

5.2. Il ruolo della provincia

Il futuro piano regionale dei rifiuti della Campania deve tener conto che nella "filiera" delle competenze relative alla raccolta differenziata, alla provincia non sono assegnati compiti rilevanti. In realtà, a tale ente locale, gli si riconosce, ai sensi dell'art. 197 del d. lgs. n. 152 del 2006, un potere di controllo, in particolare per quanto attiene a tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti.

5.3. Il ruolo del comune

Il piano regionale rifiuti della Campania, in via preliminare, deve tener conto che i comuni, ai sensi dell'art. 198 del d.lgs. n. 152 del 2006, concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli A.T.O., alla gestione dei rifiuti urbani e assimilati. Sin dall'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'autorità d'ambito, ai sensi dell'art. 202 del d.lgs. n.152 del 2006, i comuni continuano la gestione dei

³ Cfr. Corte cost. n. 284 del 2006.

rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'art. 113 del testo unico sugli enti locali.

Come si è detto, i comuni devono concorrere, attraverso le autorità d'ambito, a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani, pertanto possono far ricorso ad uno strumento normativo che ha rilevanza costituzionale, ovvero al regolamento comunale previsto e riconosciuto dall'art. 117, comma 6 Cost. Si ritiene che in piano dovrebbe prevedere tale strumento normativo.

Tali regolamenti comunali, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani di ambito, stabilirebbero, in particolare, le modalità di conferimento e della raccolta differenziata.

Pertanto, una volta che le regioni, ai sensi dell'art. 196, comma 1, lett. g) del d.lgs. n. 152 del 2006, delimiteranno, nel rispetto delle linee guida generali di cui all'art. 195, comma 1, lett. m) del d.lgs. n. 152 del 2006, gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani ed assimilati, il piano deve prevedere che i comuni adottino specifici regolamenti in tema di differenziata, aggiornando, eventualmente, anche i propri statuti.

6. Verso la gestione ordinaria della raccolta differenziata.

Organizzazione territoriale e disciplina del servizio di gestione integrata dei rifiuti: l'istituzione degli ambiti territoriali ottimali (A.T.O.)

Con gli A.T.O. si entra nel cuore della gestione e direi anche nel cuore operativo del regime ordinario. Ai sensi dell'art. 200 del d.lgs. n. 152 del 2006 la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali,

delimitati dal piano regionale di cui all'art. 199, nel rispetto delle linee-guida di cui all'art. 195, comma 1, lettere m), n) ed o).

L'autorità d'ambito è una struttura dotata di personalità giuridica, alla quale i comuni partecipano obbligatoriamente ed alla quale è trasferito l'esercizio delle loro competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti. Pertanto, il reale ritorno al regime ordinario, anche e soprattutto attraverso l'adozione del piano, dovrà coincidere con la "partenza" degli A.T.O., ponendo in essere tutti quei presupposti affinché ciò possa realizzarsi.

Il piano regionale dei rifiuti deve tener conto che è l'A.T.O. che organizza il servizio e determina gli obiettivi da perseguire, adottando il piano d'ambito, che tenga conto del quadro comunitario, statale e regionale. All'autorità d'ambito è affidato, tra l'altro, la funzione di raccolta, raccolta differenziata e smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'A.T.O. L'autorità d'ambito aggiudica il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, in conformità ai criteri di cui all'art. 113, comma 7 del d.lgs. n. 267 del 2000 (testo unico sugli enti locali). I contratti tra le Autorità d'ambito ed i soggetti affidatari sono regolati da contratti di servizio.

I soggetti che esercitano il servizio, anche in economia, alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, continuano a gestirlo fino all'istituzione ed organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte della autorità di ambito. In relazione alla scadenza dei termini, l'autorità d'ambito dispone nuovi affidamenti.

La raccolta differenziata, che va predisposta "porta a porta", deve essere posta in essere da un personale formato ed investito di una responsabilità che richiede una elevata professionalità: quella di imparare conoscere il territorio

attraverso i rifiuti prodotti; di dialogare con la popolazione; di individuare i problemi e proporre soluzioni

In merito alla Regione Campania, il commissario delegato, adeguando il piano regionale nel marzo del 2006 ha definito gli ambiti territoriali ottimali facendoli coincidere con il territorio provinciale. Per la provincia di Napoli visto il forte impatto antropico, nonché le specifiche problematiche territoriali, sono stati definiti tre distinti sub-A.T.O. Ai sensi dell'art. 2.2 di tale adeguamento, la regione, nel piano, dovrà definire le modalità amministrative ed operative di costituzione e funzionamento degli A.T.O, sentite le province ed i comuni interessati e nel rispetto della normativa vigente.

Il piano rifiuti dovrà inoltre definire le eventuali modalità di trasferimento all'ente di gestione nell'A.T.O. della titolarità dei beni e degli impianti realizzati sul territorio con fondi regionali o con l'utilizzo di fondi della comunità europea ed inerenti il ciclo dei rifiuti (ad esempio impianti di selezione, impianti di compostaggio, isole ecologiche). Una delle priorità del piano rifiuti deve essere quella di prevedere impianti per trattare le frazioni raccolte.

In questo senso il piano dovrebbe individuare i siti per costruire gli impianti di compostaggio nella regione.

In questo senso, l'emanando piano, sulla falsariga del modello francese delle "inchieste pubbliche" o del "dibattito pubblico", e comunque anche nel rispetto dei principi "partecipativi" di Aarhus, dovrebbe porre in essere un patto con le popolazioni: meno impianti inquinanti di smaltimento in cambio di più impegno nel ridurre e riciclare i rifiuti.

Ancora, il piano dovrebbe porre le condizioni adeguate per promuovere il compostaggio domestico, magari distribuendo gratuitamente

compostatori, istruzioni per l'uso e assistenza tecnica, riducendo in maniera consistente il conferimento di rifiuto organico.

In merito, suggerisco di far riferimento, per l'acquisizione di risorse finanziarie aggiuntive, altresì all'ultimo Q.S.N. 2007-2113, nelle parti relative al mezzogiorno ed alla tutela ambientale.

7. Raccolta differenziata, piani regionali e poteri sostitutivi del ministro dell'ambiente

Infine, è opportuno ricordare che qualora le autorità competenti non realizzino gli interventi previsti dal piano regionale, il ministro dell'ambiente diffida le autorità inadempienti (sostanzialmente le autorità di ambito) a provvedere entro un termine non inferiore a 180 giorni; decorso inutilmente detto termine il ministro può adottare in via sostitutiva tutti i provvedimenti necessari ed idonei per l'attuazione degli interventi contenuti nel piano.

A tal fine, può avvalersi anche di commissari *ad acta*. Detti provvedimenti possono riguardare l'attuazione della raccolta differenziata.

Napoli, 18 gennaio 2008

Alberto Lucarelli

Ordinario di Diritto Pubblico

Università di Napoli Federico II

