



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA CAMPANIA**

LA GESTIONE DELL' EMERGENZA RIFIUTI IN CAMPANIA

**Indagine di controllo
approvata nell'adunanza del
28 settembre 2010**

LA GESTIONE DELL' EMERGENZA RIFIUTI IN CAMPANIA

**Indagine di controllo
approvata nell'adunanza del
28 settembre 2010**

Magistrato istruttore

Cons. Francesco UCCELLO (relatore)

**Coordinamento amministrativo
ed analisi economico-finanziarie**

dott. ssa Concetta PORFIDO

**Revisione contabile
ed attività di supporto**

Rag. Maria Rosaria CAROSELLA

INDICE SOMMARIO

Deliberazione	6
Premessa	8
CAPITOLO I	
IL QUADRO NORMATIVO	
1.1. <i>La normativa comunitaria</i>	12
1.2. <i>La normativa nazionale</i>	14
1.3. <i>La legislazione di interesse regionale</i>	17
CAPITOLO II	
LA GESTIONE DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI	
2.1 <i>Le fasi dell'emergenza</i>	24
2.2. <i>La riorganizzazione del ciclo integrato dei rifiuti</i>	34
CAPITOLO III	
I CONSORZI DI BACINO	
3.1 <i>La funzione surrogatoria dei Consorzi di Bacino</i>	42
3.2. <i>Il Consorzio Unico delle province di Napoli e Caserta ed il riordino delle competenze</i>	47
3.3 <i>I risultati conseguiti</i>	52
CAPITOLO IV	
GLI IMPIANTI	
4.1 <i>Gli impianti di supporto alla raccolta differenziata</i>	61
4.2 <i>Gli impianti dedicati alla frazione indifferenziata</i>	68
CAPITOLO V	
I COMUNI	
5.1 <i>Indagine su un campione rappresentativo di 20 Comuni</i>	76
5.2 <i>Gli incentivi economici alla raccolta differenziata ed i loro effetti</i>	88
CAPITOLO VI	
IL QUADRO ECONOMICO-FINANZIARIO	
6.1 <i>La gestione contabile delle Strutture commissariali</i>	94
6.2 <i>I costi dell'emergenza rifiuti</i>	100
Considerazioni conclusive	105



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Deliberazione n. 155/2010

nell' adunanza del 28 settembre 2010

Composta dai magistrati:

Pres. Mario G.C.Sancetta Presidente

Cons. Raffaele Del Grosso

Cons. Silvano Di Salvo

Cons. Tommaso Viciglione

Cons. Corradino Corrado

Cons. Francesco Uccello relatore

I Ref. Laura Cafasso

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni e integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n.20 e successive modificazioni, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO l'art.7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n.131;

VISTO il regolamento n.14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la deliberazione n. 2/2008, adottata nell'adunanza del 17 gennaio 2008, con la quale questa Sezione regionale di controllo, nel fissare il programma delle attività per l'anno 2008, ha previsto, tra l'altro, un'indagine settoriale di controllo sul fenomeno dell'emergenza igienico-sanitario ed ambientale conseguente alla gestione del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani nella Regione Campania;

VISTO lo schema di referto predisposto dal magistrato istruttore, Cons. Francesco Uccello, ed inviato, per il previsto contraddittorio, alle Amministrazioni interessate dall'indagine al fine di acquisirne osservazioni e/o eventuali controdeduzioni;

VISTA la propria ordinanza n. 47/2010 in data 6 settembre 2010, con la quale è stata disposta la convocazione della Sezione regionale di controllo per l'adunanza odierna ed è stata data facoltà agli organi delle Amministrazioni interessate di produrre memorie e/o controdeduzioni entro le ore 12.00 del 22 settembre 2010 e di intervenire all'adunanza pubblica per svolgere, dinanzi al Collegio, eventuali ulteriori osservazioni;

CONSIDERATO che sono pervenute osservazioni e/o memorie di replica da parte del Commissario liquidatore del Consorzio Unico di Bacino delle Province di Napoli e

Caserta nonché delle Amministrazioni comunali di Sessa Aurunca (CE), Capua (CE) e Portici (NA);

RITENUTO di non poter rinviare l'odierna adunanza pubblica, come richiesto con nota del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, pervenuta via fax alle ore 16.30 del 27 settembre u.s., stante l'impossibilità di comunicare tempestivamente il predetto rinvio ai numerosi soggetti istituzionali invitati alla stessa;

UDITI il rappresentante dell'Amministrazione provinciale di Caserta, i Commissari liquidatori dei Consorzi di Bacino di Avellino 1 e 2, Benevento 1, 2 e 3 e del Consorzio Unico di Bacino delle Province di Napoli e Caserta, nonché i rappresentanti delle Amministrazioni comunali di Cava de' Tirreni e Castel Volturno intervenuti, tra gli altri, all'adunanza;

UDITO il relatore, e, sulla sua proposta, esaminato e discusso il suddetto schema di relazione;

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio, la relazione su "*La gestione dell'emergenza rifiuti in Campania*", nel testo allegato che costituisce parte integrante della presente deliberazione.

Ordina che la presente deliberazione, corredata della suddetta relazione, sia trasmessa, per il tramite del Dirigente del Servizio di supporto, al Presidente del Consiglio regionale della Campania, ai Presidenti dei Consigli provinciali di Avellino, Benevento, Caserta, Napoli e Salerno nonché ai Presidenti dei Consigli comunali di Agropoli, Ariano Irpino, Atripalda, Avellino, Aversa, Benevento, Capua, Castel Volturno, Cava de' Tirreni, Frattaminore, Giffoni Valle Piana, Mercogliano, Montesarchio, Nocera Superiore, Pompei, Portici, S. Agata dei Goti, S. M. Capua Vetere, Sessa Aurunca e Sorrento.

Ordina, altresì, che copia della stessa sia trasmessa, per conoscenza, al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione Civile - e ai Responsabili delle relative Unità operanti sul territorio regionale, nonché al Presidente della Giunta regionale della Campania, all'Assessore regionale alle politiche ambientali, ai Commissari liquidatori dei Consorzi di Bacino di Avellino 1 e 2, Benevento 1, 2 e 3, Salerno 1, 2, 3 e 4 e del Consorzio Unico di Bacino delle Province di Napoli e Caserta, ai Sindaci delle predette Amministrazioni comunali e al CONAI .

Dispone, infine, che, ai sensi dell'art. 3, comma 6, della legge n.20/1994, le Amministrazioni interessate comunichino a questa Sezione le misure consequenziali eventualmente adottate in ordine alle osservazioni contenute nell'allegato referto.

Così deciso in Napoli, nella Camera di Consiglio del 28 settembre 2010.

Il Relatore

(Cons. Francesco Uccello)

IL PRESIDENTE

(Pres. di Sez. Mario G.C. Sancetta)

Depositato in Segreteria in data in data 14 ottobre 2010

Il Dirigente del servizio di supporto

(dott. Nicola Francioni)

Premessa

Le recenti vicende che hanno coinvolto l'interesse dell'opinione pubblica (non solo locale) sulla gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani in Campania, non potevano esimere la Sezione regionale di controllo per la Campania dal programmare un'indagine diretta ad approfondire il fenomeno (ormai ciclico) dell'emergenza igienico-sanitaria ed ambientale in detto settore.

Con deliberazione n. 2/2008, adottata nell'adunanza del 17 gennaio 2008, si è disposto l'avvio dell'istruttoria al fine di accertare la rispondenza dei risultati della gestione agli obiettivi stabiliti dalla legge e di valutare costi, modi e tempi dell'azione amministrativa, focalizzando l'attenzione sugli interventi di emergenza condotti nel settore, sulle cause e sulle eventuali responsabilità della mancata attuazione degli obiettivi di raccolta differenziata nonché sulle possibili soluzioni.

Con precedente referto, approvato con deliberazione n. 6/2002, la Sezione aveva già denunciato la gravità del fenomeno, incentrando però l'indagine prevalentemente sulla gestione del servizio da parte di un campione rappresentativo di venti Comuni campani,¹ selezionati in base alla posizione geografica, alla classe demografica, alla vocazione che li caratterizza (area metropolitana, fascia costiera, fascia interna, capoluoghi di provincia) nonché in base alla loro omogenea appartenenza alle cinque province della Regione.²

La rilevanza della materia e la sua ancor viva attualità hanno suggerito, tuttavia, di effettuare un esame aggiornato, orientando l'indagine verso profili istruttori che, pur riproponendo talune problematiche recentemente affrontate, delineassero un più ampio contesto di analisi in ordine soprattutto:

- all'attuazione della normativa vigente e delle eventuali inadempienze da parte di soggetti pubblici e privati;
- alla congruità ed alla coerenza degli atti posti in essere dalla Pubblica Amministrazione centrale e periferica;
- alle modalità di gestione dei servizi di raccolta e smaltimento dei rifiuti da parte dei già monitorati Enti locali e delle relative misure consequenziali adottate;
- alle cause delle disfunzioni e degli aspetti di maggior criticità delle gestioni sotto il profilo dell'efficacia ed efficienza nonché del rapporto costi-benefici per la collettività;
- alle soluzioni legislative e amministrative ritenute necessarie.

¹ I Comuni monitorati sono i seguenti: Agropoli, Ariano Irpino, Atripalda, Avellino, Aversa, Benevento, Capua, Castel Volturno, Cava de' Tirreni, Frattaminore, Giffoni Valle Piana, Mercogliano, Montesarchio, Nocera Superiore, Pompei, Portici, S. Agata dei Goti, S. M. Capua Vetere, Sessa Aurunca e Sorrento.

² Nella precedente indagine la Corte si era riservata di valutare l'opportunità di proseguire l'indagine in oggetto con l'inserimento, nei futuri programmi di controllo, di una verifica di tutte le attività poste in essere dalla Regione, dal Commissariato, dagli enti locali, nel periodo immediatamente successivo alla chiusura delle discariche, al fine di analizzarne i costi sostenuti ed i relativi benefici ottenuti dalla collettività nella strategia adottata per fronteggiare lo stato di emergenza.

Per consentire un'adeguata conoscenza del fenomeno dell'emergenza rifiuti, compatibilmente con l'esigenza delle Amministrazioni interessate di non essere eccessivamente gravate da soverchie richieste istruttorie, si è ritenuto necessario definire un orizzonte temporale almeno biennale, durante il quale sono stati acquisiti dati e nuovi elementi di giudizio direttamente dalle principali Amministrazioni titolari di poteri normativi, di indirizzo e coordinamento, nonché di funzioni gestorie ed operative.

Nella fase istruttoria sono state coinvolte, oltre alla struttura del Sottosegretario di Stato per l'emergenza rifiuti nella Regione Campania (avente sede nel territorio regionale), l'Assessorato regionale alle politiche ambientali, le venti Amministrazioni comunali oggetto di campionamento, i dieci Consorzi di Bacino operanti sul territorio regionale nonché il CONAI.³

L'esigenza di ampliare la base di raccolta dati ha richiesto, altresì, l'acquisizione, dai rispettivi siti istituzionali, di tutti i documenti programmatici e di analisi su scala regionale pubblicati nel corso del tempo sull'argomento. I dati e gli elementi informativi trasmessi sono stati poi, a loro volta, analizzati e raffrontati (a fini di validazione) con quelli desunti, a tutto il 2009, da altre fonti di informazione, per essere infine sottoposti ad un esame comparato mediante l'utilizzo di opportuni indicatori di sintesi.⁴

³ L'istruttoria, avviata nel novembre 2008 con l'invio di un primo questionario (relativo all'esercizio 2007) nei confronti dei 20 Comuni da monitorare, è proseguita nel primo semestre del 2009 con una serie di richieste puntuali rivolte alle altre Amministrazioni interessate e con la somministrazione di un secondo questionario relativo all'esercizio 2008. In riscontro alle note istruttorie sono pervenuti, da parte di tutti Comuni interpellati, i due questionari somministrati, le relazioni illustrative ed i chiarimenti richiesti (ad eccezione dei Comuni di Agropoli, Atripalda, Castel Volturno e Mercogliano che hanno omesso l'invio del questionario 2008 e dei relativi chiarimenti).

Analoga collaborazione si è raggiunta con i responsabili dei Consorzi di Bacino, i quali hanno provveduto ad inviare buona parte della documentazione necessaria (nessuna risposta è pervenuta, invece, da parte del Consorzio di Bacino delle Province di Napoli e Caserta).

Quanto ai richiesti Rendiconti finanziari (e relative relazioni illustrative) delle contabilità speciali intestate ai Commissari delegati avvicendatisi nel triennio 2006-2008, la Struttura del Sottosegretariato di Stato per l'emergenza rifiuti in Campania ha potuto riscontrare, integralmente, in merito al solo esercizio 2006 ed al periodo dal 10 giugno 2008 fino ai primi mesi del 2010, (nonché, ma solo parzialmente, al primo semestre 2008), rappresentandosi, per le lacune della documentazione, l'esistenza di "difficoltà oggettive...considerati i vari avvicendamenti che si sono succeduti nel tempo e le diverse attribuzioni di competenza". In particolare, mentre l'esercizio 2007 risulta privo di idonea rendicontazione, per il primo semestre 2008, sono state, infine, acquisite, tra l'aprile e l'agosto del 2010, due relazioni illustrative predisposte dal Commissario delegato *pro tempore* (con relativo Rendiconto di spesa) ed una relazione sullo stato dell'emergenza redatta dal Commissario liquidatore (all'interno della quale è esposto un quadro di sintesi dei pagamenti effettuati fino al 15 aprile 2008). Quanto al secondo semestre 2008 ed all'anno 2009, oltre alla completa rendicontazione di spesa, è stata inviata, altresì, la prima relazione al Parlamento elaborata dal Sottosegretario di Stato per l'emergenza rifiuti all'atto dell'insediamento della nuova Struttura commissariale.

Da parte dell'Assessorato alle politiche ambientali della Regione Campania è pervenuta, invece, una relazione illustrativa (con relativi allegati di supporto) concernente gli interventi cofinanziati con le risorse del POR Campania 2000-2006, Misura 1.7 (Impianti e raccolta differenziata) e Misura 1.8 (Bonifica siti inquinati), e del POR-FESR 2007-2013 (Obiettivo operativo 1.1 e 1.2).

Quanto, infine, al Consorzio nazionale imballaggi (CONAI), è stata fornita debita documentazione di analisi in merito ai contributi riconosciuti ai Comuni, ai prezzi praticati ed alle modalità di controllo seguite dalla filiera per verificare, ai fini della trasparenza della gestione, l'esatto ammontare dei quantitativi di rifiuti conferiti dagli Enti locali.

⁴ L'indagine ha attinto ad una nutrita e qualificata documentazione pregressa e concomitante, tra cui: i precedenti pronunciamenti della Corte dei conti; gli atti delle Commissioni parlamentari di inchiesta sul ciclo integrato dei rifiuti; i rapporti annuali dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC), dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti (ONR), dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), nonché i documenti programmatici elaborati dalla Regione Campania e dai Commissari delegati *pro tempore*.

In sede di contraddittorio con le Amministrazioni, l'invio dello schema di referto è stato esteso anche ai Presidenti delle cinque Province campane, in ragione del loro oggettivo coinvolgimento nei compiti di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo dell'intero ciclo di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani sui rispettivi territori provinciali. In detta sede, peraltro, una volta scaduti i termini per l'invio di osservazioni e/o controdeduzioni, la Sezione si è trovata nell'impossibilità di acconsentire alla tardiva richiesta avanzata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le attività di coordinamento degli interventi di prevenzione in materia di protezione civile, volta ad ottenere il differimento della conclusione dell'indagine *"per un periodo non inferiore a 60 giorni ... stante la necessità e la intuibile difficoltà di reperire tutta la documentazione amministrativa e contabile per il lungo periodo di interesse"*.⁵ Invero, l'invio *in limine* della richiesta di rinvio dell'Adunanza pubblica preliminare alla deliberazione di approvazione dello schema di referto non ne ha permesso l'accoglimento in considerazione, da un lato, dell'oggettiva impossibilità di comunicare tempestivamente l'eventuale differimento ai numerosi soggetti istituzionali destinatari dell'ordinanza di convocazione, dall'altro, in ragione della natura del richiesto differimento, funzionale ad un'ancor più analitica ed esaustiva ricostruzione della documentazione d'interesse, la quale non mancherà di essere oggetto della massima attenzione in occasione dei successivi approfondimenti che la Sezione, data l'attualità del tema, intende dedicare all'argomento.⁶

In merito ai contenuti della relazione, si evidenzia che la stessa, nell'intento di rappresentare un quadro completo degli elementi ritenuti essenziali per un approccio valutativo del fenomeno esaminato, espone un breve panorama della legislazione in materia di rifiuti ed un dettagliato resoconto delle fasi salienti dell'emergenza in Campania, seguiti da un'approfondita disamina dei modelli organizzativi e gestionali che hanno caratterizzato il settore. L'analisi prosegue soffermandosi sui risultati della gestione commissariale e sulla *performance* dei principali soggetti pubblici che hanno operato nell'ampio arco temporale considerato dall'indagine. Il referto si conclude documentando i costi e, più in generale, i riflessi economico-finanziari degli interventi posti in essere per fronteggiare la crisi, non senza aver dato conto dei dubbi e delle perplessità che le soluzioni prospettate dall'Amministrazione regionale sollevano in vista di un definitivo superamento dell'emergenza.

⁵ Per completezza, si precisa che la richiesta, trasmessa via fax alle ore 16.13 del giorno precedente la prevista Adunanza pubblica di cui veniva invocato il rinvio, proseguiva: *"Tra l'altro sarebbe auspicabile, al fine di una più esaustiva ricostruzione dell'intero periodo emergenziale, estendere la partecipazione al procedimento de quo a tutti i Commissari Delegati che si sono avvicendati nel tempo"*.

⁶ Ad ulteriore motivo della decisione del Collegio di non soprassedere ad una definizione dell'indagine *rebus sic stantibus* (e, quindi, con riferimento soltanto all'attuale quadro conoscitivo), è il carattere particolarmente delicato del momento storico nel quale la stessa si va ad inserire, alla vigilia cioè di importanti decisioni programmatiche e gestionali dal cui esito dipendono, in buona sostanza, le sorti del futuro modello di sviluppo della raccolta differenziata ed il definitivo superamento dell'emergenza.

Nell'intento di andare oltre la verifica della rispondenza dell'operato alla norma, si è posta l'attenzione sul merito dell'azione amministrativa, con un approccio orientato alla individuazione degli aspetti critici e, in linea con la finalità collaborativa del controllo sulla gestione, alla risoluzione delle questioni nodali che, più di altre, occorre obiettivamente affrontare.

CAPITOLO I

IL QUADRO NORMATIVO

§ 1.1 - La normativa comunitaria

Nel delineare il quadro normativo concernente l'argomento in esame, si ritiene utile far cenno delle principali fonti comunitarie che regolano il trattamento dei rifiuti in ambito europeo, alle quali il legislatore nazionale e regionale ha dato applicazione puntualizzandone i criteri applicativi in un regime normativo che, col tempo ed in ragione della prolungata fase di emergenza, ha assunto connotazioni del tutto peculiari.

La materia, lungi dal poter essere ricondotta a sistema, trova il suo quadro normativo generale di riferimento nella *direttiva 15 luglio 1975, n.75/442/CEE* del Consiglio delle Comunità europee, con la quale si definiscono le nozioni essenziali (come rifiuto, recupero e smaltimento) e si stabiliscono gli obblighi basilari per la gestione dei rifiuti (in particolare, l'obbligo di autorizzazione e di registrazione per le imprese operanti nel settore e l'obbligo per gli Stati membri di elaborare i relativi piani per la gestione).⁷

La direttiva, successivamente modificata e integrata dalle direttive nn. 91/156/CEE, 91/689/CEE, 91/692/CEE e dalla direttiva n.94/62/CE sugli imballaggi ed i rifiuti di imballaggi (come modificata dalla direttiva n.2004/12/CE), introduce taluni principi fondamentali (non derogabili da parte del legislatore nazionale e regionale) quali l'obbligo di trattare i rifiuti in modo da evitare impatti negativi sull'ambiente e sulla salute dell'uomo e quello di ripartire la parte dei costi non coperta dalla valorizzazione dei rifiuti secondo il principio del "*chi inquina paga*".⁸

⁷ Le direttive comunitarie sono, come è noto, atti normativi di carattere generale che prescrivono agli Stati membri di raggiungere certi risultati, lasciando ai medesimi il compito di stabilire le competenze interne e di scegliere i mezzi all'uopo necessari; come tali, le stesse, a differenza dei regolamenti comunitari, non esplicano efficacia diretta negli ordinamenti interni dei singoli Stati, abbisognando a tal fine della emanazione di norme di recepimento, fatta eccezione per i casi in cui le direttive medesime, dettando disposizioni dettagliate che non lasciano margini di discrezionalità, assumono di per sé un contenuto puntuale e concreto.

⁸ Tra le molteplici direttive del settore si segnalano in particolare:

- la direttiva 22 dicembre 1986, n.87/101/CEE, che modifica la direttiva 75/439/CEE concernente l'eliminazione degli oli usati (ad esse il Governo italiano ha dato attuazione con il d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 95); tra l'altro, la direttiva rende prioritario il trattamento degli oli usati mediante rigenerazione;
- la direttiva 26 aprile 1999, n.1999/31/CE (recepita dal Governo italiano con il d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 e relativo D.M. 13 marzo 2003 di attuazione) con la quale si introduce il divieto di inviare a discarica rifiuti

Al fine di rafforzare le misure di prevenzione e di ridurre gli impatti ambientali, sono state recentemente adottate, a distanza di poco tempo l'una dall'altra, due nuove direttive quadro, la n.2006/12/CE del 5 aprile 2006 e la n. 2008/98/CE del 19 novembre 2008, ciascuna delle quali, riproducendo sostanzialmente i contenuti delle precedenti, ha inteso chiarire e razionalizzare la legislazione in materia di rifiuti e le relative procedure, le cui priorità assolute restano ancorate, nell'ordine, alla "prevenzione" della produzione dei rifiuti, al "recupero" degli stessi (da attuarsi, previo riutilizzo o riciclaggio dei materiali, anche mediante valorizzazione energetica) e infine (quale ultima opzione) allo "smaltimento" controllato e sicuro, senza rischi per l'ambiente e la salute umana.⁹

All'interno di questi obiettivi prioritari, che considerano i rifiuti non solo come fonte d'inquinamento da limitare ma anche come potenziale risorsa da sfruttare, si inseriscono le nuove direttive, ispirate anch'esse al principio di "prossimità", che sancisce l'obbligo di smaltimento dei rifiuti il più vicino possibile alla fonte di produzione (con conseguente disfavore nei confronti delle spedizioni dei rifiuti) ed al principio di "autosufficienza", per il quale ciascuno Stato membro deve essere in grado di risolvere nei suoi ambiti territoriali i problemi derivanti dalla produzione dei rifiuti. Inoltre, si conferma sia il principio di "sussidiarietà" nell'elaborazione dei Piani di gestione dei rifiuti (così da garantire la valutazione delle condizioni locali e regionali) sia il già menzionato principio del "*chi inquina paga*" (ovvero della responsabilità condivisa o della responsabilità estesa del produttore), non trascurandosi l'esigenza di adottare un'adeguata gestione "integrata"

che non abbiano subito una qualche forma di trattamento, ad eccezione di quei rifiuti, come gli inerti, il cui trattamento non sia tecnicamente possibile; la direttiva sancisce, altresì, il principio in base al quale tutti i costi derivanti dalla realizzazione dell'impianto e dall'esercizio delle discariche, nonché i costi stimati di chiusura e bonifica per un periodo di almeno trenta anni, siano coperti dal prezzo applicato dal gestore;

- la direttiva 18 settembre 2000, n.2000/53/CE, relativa ai veicoli fuori uso a due o tre ruote (ad essa il Governo italiano ha dato attuazione con il d.lgs. 24 giugno 2003, n. 209, come modificato dal d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 149);
- la direttiva 4 dicembre 2000, n.2000/76/CE (recepita dal Governo italiano con il d.lgs. 11 maggio 2005, n. 133) sull'incenerimento dei rifiuti non pericolosi diversi da quelli urbani (come i fanghi di depurazione, i pneumatici e i residui di origine medica) e dei rifiuti pericolosi esclusi dalla direttiva n.94/67/CE (come gli oli usati e i solventi);
- la direttiva n.2002/96/CE (anche nota come RAEE), volta a prevenire e limitare il flusso di rifiuti di apparecchiature elettriche o elettroniche destinate alle discariche, attraverso politiche di riuso e riciclaggio degli apparecchi e dei loro componenti (tale direttiva, modificata dalla direttiva n.2003/108/CE, applica il concetto della responsabilità estesa del produttore ("chi inquina paga") e introduce il principio del "vuoto a rendere" per i rifiuti elettronici (consistente nel ritiro gratuito, da parte del negoziante, delle vecchie apparecchiature con componentistica elettronica al momento dell'acquisto delle nuove); ad essa il Governo italiano ha dato attuazione con il d.lgs. 25 luglio 2005, n. 151, le cui previste date di entrata in vigore del nuovo sistema RAEE sono state prorogate, dapprima, con D.L. n. 173/2006, poi, con D.L. n. 300/2006 (cd. "Milleproroghe");
- la direttiva 11 febbraio 2004, n.2004/12/CE, che modifica la direttiva n.94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, afferma il principio secondo il quale l'incenerimento dei rifiuti di imballaggio in impianti di recupero concorre al raggiungimento degli obiettivi complessivi di recupero da raggiungere entro il 31 dicembre 2008; ad essa il Governo italiano ha dato attuazione con il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto "Ronchi");
- la direttiva 6 settembre 2006, n.2006/66/CE, come modificata dalla direttiva 11 marzo 2008, n.2008/12/CE relativa ai rifiuti di pile e accumulatori (abrogativa della direttiva n.91/157/CEE); l'Italia non ha ancora emanato un decreto di recepimento di questa direttiva.

⁹ Le misure previste dalle direttive quadro sui rifiuti si applicano a qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi secondo le disposizioni nazionali degli Stati membri. Non si applicano, invece, agli effluenti gassosi, ai rifiuti radioattivi, ai rifiuti minerali, alle carogne di animali, ai rifiuti agricoli, alle acque di scarico e ai materiali esplosivi in disuso, ove queste tipologie di rifiuti siano soggette a specifiche regolamentazioni comunitarie.

dei rifiuti, che si realizza quando le attività di prevenzione, recupero e smaltimento sono coordinate in maniera tale da conseguire un'effettiva e sostanziale diminuzione dei rifiuti da smaltire.¹⁰

§ 1.2 - La normativa nazionale

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

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

Ma è con il *decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22* (c.d. decreto "Ronchi") che si introducono radicali innovazioni a tutela dell'ambiente, tanto che, nella gerarchia dei comportamenti da adottare, lo "smaltimento" dei rifiuti finisce con l'occupare l'ultimo posto fra le tre priorità del nuovo assetto gestionale, preceduto, rispettivamente, dalla "prevenzione", che riveste carattere di priorità assoluta, e dal "recupero", che occupa la posizione intermedia.¹¹

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

¹⁰ Nel procedere alla revisione della direttiva quadro sui rifiuti, si è inteso, tra l'altro, incorporare anche la direttiva sui rifiuti pericolosi (n.91/689/CEE), quella sugli oli usati (n.75/439/CEE) nonché le direttive sulle emissioni degli impianti industriali, tra cui:

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

¹¹ Obiettivo fondamentale del decreto "Ronchi" è la realizzazione, a decorrere dal 1° Gennaio 2001, dello smaltimento in discarica dei soli rifiuti inerti e dei residui delle operazioni di recupero e riciclaggio.

308, finalizzata al riordino, coordinamento ed integrazione della legislazione in materia ambientale.

Detto decreto legislativo, abrogando la maggior parte dei previgenti provvedimenti del settore, ha inteso riscrivere le regole riguardanti aspetti di fondamentale rilievo quali: la valutazione di impatto ambientale, la difesa del suolo e la tutela delle acque, la gestione dei rifiuti, la riduzione dell'inquinamento atmosferico ed il risarcimento dei danni ambientali.¹²

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

- la valorizzazione delle componenti merceologiche dei rifiuti sin dalla fase della raccolta;
- la riduzione della pericolosità dei rifiuti da avviare allo smaltimento indifferenziato, individuando tecnologie più adatte di gestione e minimizzando l'impatto ambientale dei processi di trattamento e smaltimento;
- il recupero di materiali e di energia nella fase del trattamento finale;
- la promozione di comportamenti più corretti da parte dei cittadini, con conseguenti significativi cambiamenti nelle abitudini di consumo, a beneficio di politiche di prevenzione e di riduzione.

Per assicurare una gestione unitaria dei rifiuti urbani vengono introdotti i cosiddetti "*Ambiti territoriali ottimali*" (ATO), aree, di norma coincidenti con le Province,

¹² Tra le numerose leggi che hanno apportato modifiche alla parte quarta del d.lgs. n. 152/06, recante "Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati", si ricordano:

- il d.lgs. 8 novembre 2006, n. 284, che ha previsto la ricostituzione dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti (in un primo tempo abrogato in favore dell'operatività dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti) e l'adeguamento a 12 mesi del termine entro il quale CONAI avrebbe dovuto rivedere ed adeguare il proprio statuto (tale termine è stato ulteriormente prorogato, dapprima, a 24 mesi, per effetto dell'art. 5 del D.L. 28 dicembre 2006 n. 300 - cd. "decreto milleproroghe" - come modificato in sede di conversione in L. n. 17/2007, per poi essere fissato al 30 giugno 2008, in virtù dell'art. 2, comma 30 quinquies, del d.lgs. n. 4 del 16 gennaio 2008);
- il d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, recante "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152";
- il D.L. n. 90/2008, convertito con modificazioni in Legge 14 luglio 2008, n. 123, recante "Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile";
- il D.L. n. 171/2008, convertito con modificazioni in Legge 30 dicembre 2008, n. 205, recante "Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare";
- il D.L. n. 172/2008, convertito con modificazioni in Legge 30 dicembre 2008, n.210, recante "Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale";
- il D.L. n. 185/2008, convertito con modificazioni in Legge 28 gennaio 2009, n. 2, recante "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale";
- il d.lgs. 20 novembre 2008, n. 188, di attuazione della direttiva n.2006/66/CE concernente pile, accumulatori e relativi rifiuti (che a sua volta aveva abrogato la direttiva n.91/157/CEE);
- il D.L. n. 208/2008, convertito con modificazioni in Legge 27 febbraio 2009, n. 13 recante "Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente".

per le quali si stabilisce un livello minimo di raccolta differenziata da realizzare secondo la seguente scansione temporale: il 15% entro il 1999; il 25% entro il 2001 e il 35% entro il 2003. Il mancato raggiungimento delle percentuali minime previste comporta l'applicazione della soprattassa (addizionale del 20%) prevista dall'art. 3, comma 29, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 per il deposito in discarica dei rifiuti. L'art. 205 del D.Lgs. n. 152/2006 ha, poi, prorogato al 31 dicembre 2006 la scadenza temporale per il conseguimento dell'obiettivo del 35% di raccolta differenziata, introducendo, però, due nuovi obiettivi: il 45% da conseguirsi entro la fine del 2008 ed il 65% entro la fine del 2012.¹³

Tra i vari metodi di smaltimento dei rifiuti, uno dei più diffusi è costituito dall'*incenerimento*, anche se questa modalità rappresenta l'ultima delle opzioni utili per risolvere il problema dei rifiuti. Infatti, dal processo di incenerimento derivano:

- ceneri e polveri (che rappresentano circa un terzo dei rifiuti trattati);
- fumi (contenenti ceneri volatili e gas prodotti dal processo di combustione);
- acque reflue inquinanti (provenienti dalla depurazione degli effluenti gassosi);
- fanghi (prodotti dalla depurazione delle acque di processo);
- carboni attivi (provenienti dai filtri dei fumi);
- inerti (nel caso di inceneritori a "letto fluido").

L'inceneritore, pertanto, non evita del tutto la discarica, anzi, richiede il ricorso a discariche speciali.

Anche per detti motivi il decreto Ronchi ha previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 1999, la realizzazione e la gestione di nuovi impianti di incenerimento potessero essere autorizzate solo se il relativo processo di combustione, da contenere entro particolari livelli di emissioni inquinanti, venisse accompagnato da una quota minima di recupero energetico, di trasformazione cioè del potere calorifico dei rifiuti in energia utile (c.d. termovalorizzazione).¹⁴

¹³ La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) ha inoltre previsto all'art 1, comma 1108, specifici obiettivi percentuali minimi di raccolta differenziata (il 40% entro il 2007, il 50% entro il 2009 ed il 60% entro il 2011) il cui mancato raggiungimento determina la nomina di un commissario *ad acta* da parte della Regione.

Con numerose altre disposizioni l'art. 1 della legge finanziaria 2007 ha variamente regolamentato la specifica materia dei rifiuti; tra queste si ricordano:

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

¹⁴ La normativa quadro per il trattamento termico di qualsiasi forma di rifiuto e per le condizioni di esercizio degli impianti di termovalorizzazione è stata dettata dalla direttiva n.2000/76/CE, recepita tardivamente dallo Stato italiano con il d.lgs. 11 maggio 2005, n. 133, soltanto dopo la condanna inflitta dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee.

§ 1.3 - La legislazione di interesse regionale

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

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

- il pareggio tra la quantità di rifiuti prodotti e quella, a qualsiasi titolo, trattata e smaltita in ambito regionale;
- la riduzione progressiva della quantità dei rifiuti prodotti;
- la riduzione del numero e della capacità delle discariche (mediante tecniche di compattazione e, principalmente, attraverso la raccolta differenziata);
- il contenimento della tassa sui rifiuti (compatibilmente con la elevata qualità dei servizi).

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

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

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

Il perdurare di situazioni di estrema gravità nella gestione del ciclo dei rifiuti indusse, poi, il Presidente del Consiglio dei Ministri a prorogare più volte, con cadenza annuale, lo stato di emergenza nel territorio della Regione Campania e a confermare gli incarichi ed i poteri del Commissario straordinario.¹⁵

¹⁵ L'istituto del Commissariamento in materia di rifiuti rappresenta un modello di intervento amministrativo straordinario che, non trovando una fonte normativa specifica, viene ricondotto nell'ambito degli interventi urgenti in materia di protezione civile. L'art. 2 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del Servizio nazionale di protezione civile, autorizza, infatti, una deroga alle ordinarie competenze in casi di "*calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari*". In tali evenienze, è prevista: a) l'assunzione della gestione dell'emergenza da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, con la possibilità di avvalersi di un Commissario delegato per l'attuazione degli interventi; b) la potestà "*di emanare ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente*", fatti salvi i principi generali dell'ordinamento giuridico.

In considerazione del protrarsi dello stato di emergenza, nel corso dell'anno 2005, con il *decreto-legge 17 febbraio 2005, n. 14*, convertito in legge 15 aprile 2005, n. 53 (recante "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella Regione Campania") si è dato maggiore impulso alle procedure di riscossione delle tariffe arretrate, da esigere nei confronti di numerosi Comuni, Consorzi ed altri affidatari dei servizi di smaltimento rimasti morosi, relativamente al conferimento dei rifiuti negli impianti di produzione di combustibili derivati da rifiuti (cd. CDR). Inoltre, con riferimento agli impianti di smaltimento esistenti, si è disposto che il Commissario delegato autorizzasse le necessarie iniziative di adeguamento tecnico-funzionale degli impianti medesimi da parte dei soggetti affidatari e, nel caso di inadempienza di questi ultimi, provvedesse in via sostitutiva. Così facendo, il D.L. n.14/2005 finiva, però, col dilatare l'ambito dei già ampi poteri commissariali anche all'esercizio di poteri sostitutivi (non solo nei confronti di enti pubblici, ma anche) nei riguardi di soggetti privati inadempienti agli obblighi contrattuali.

Cionondimeno, con *decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245*, convertito in legge 27 gennaio 2006, n. 21, fu assegnato al medesimo Commissario delegato, nell'ambito di ulteriori "misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore rifiuti della Regione Campania", il compito di provvedere, in ottemperanza alla risoluzione *ex lege* dei contratti stipulati dal Commissario con le affidatarie del servizio di smaltimento in regime di esclusiva, all'individuazione di nuovi affidatari, oltre che alla definizione degli adeguamenti del Piano regionale di smaltimento dei rifiuti adottato nel 1997, al fine di incrementare i livelli di raccolta differenziata ed individuare soluzioni compatibili con le esigenze ambientali per i rifiuti accumulati nei siti di stoccaggio.¹⁶

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

Nella prospettiva del superamento dell'emergenza attraverso un nuovo assetto istituzionale del territorio, la *legge regionale 28 marzo 2007, n. 4*, contenente "Norme in

La legittimità dell'esercizio di questi poteri – da concordare con le Regioni interessate in base a quanto disposto dall'art. 107 del D.Lgs. n. 112/1998 nonché dall'art. 5, comma 4 bis, del D.L. n. 343/2001 – è stata confermata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 127 del 1995, con la quale si è ritenuto che la legge n. 225/1995 fosse applicabile anche all'emergenza ambientale in considerazione della locuzione «altri eventi» che, per intensità ed estensione, debbano essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari. Sulla scorta di questa interpretazione, il Commissariamento costituisce, dunque, un intervento sussidiario il cui scopo non è la sostituzione *tout court e sine die* dell'ente da supportare, bensì quello di affrontare una situazione di emergenza che, per il suo carattere di straordinarietà, supera l'ambito localistico ma che necessita, pur sempre, di un tempestivo ripristino delle condizioni di normalità.

¹⁶ In particolare, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi della raccolta differenziata previsti dalla normativa ed il superamento del contesto emergenziale, si attribui ai Consorzi di Bacino il compito di avviare la raccolta differenziata entro 30 giorni dall'affidamento del servizio, pena il loro commissariamento.

materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati”, ha abrogato la L.R. n. 10/1993 e ridisegnato le competenze di ciascun ente territoriale.

L’articolazione della gestione integrata dei rifiuti è stata imperniata, in linea con il decreto legislativo n. 152/2006, sugli Ambiti territoriali ottimali, coincidenti, in sede di prima applicazione, con le circoscrizioni provinciali (salva la facoltà per la Provincia di Napoli di istituirne due). Per ciascun ATO si è disposto la costituzione, ai sensi dell’art. 31 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di un consorzio obbligatorio (denominato Autorità d’ambito) tra i Comuni e la Provincia appartenenti al relativo ambito territoriale.

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

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

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

Per tali motivi, a distanza di circa un anno dall’entrata in vigore della legge regionale n.4/2007, la *legge regionale 14 aprile 2008, n. 4*, ha incentrato tutta l’organizzazione, l’affidamento e il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti sulla Provincia, quale ente deputato dalla legislazione statale ad esercitare (ex art. 197 del D.Lgs. n. 152/2006) le funzioni in tema di «difesa del suolo». Ad essa vengono attribuite anche le funzioni amministrative concernenti la programmazione e l’organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti, nonché l’adozione del Piano d’ambito e del connesso programma finanziario degli interventi (avendo la Provincia assorbito le funzioni delle Autorità d’ambito di cui all’art. 201 del D.Lgs. n. 152/2006).¹⁷

¹⁷ Per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 314 del 30 novembre 2009, l’art. 1, comma 1, lettere e) ed m), della legge regionale n. 4/2008 è stato dichiarato incostituzionale nella parte in cui ha abrogato la lettera p) dell’art. 10, comma 2, ed ha modificato l’art. 20 della legge regionale n. 4/2007, con i quali si prevedeva, da un lato, che il piano regionale di gestione dei rifiuti dovesse contenere «le misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani», dall’altro, che l’affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti avvenisse «nel rispetto della normativa

La soppressione delle predette Autorità d'ambito è stata, infine, espressamente sancita, con effetto dal 28 marzo 2011, in virtù del disposto di cui all'art. 1, comma 1-quinquies, della legge 26 marzo 2010, n. 42, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante "Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni".

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

Per effetto del richiamato D.L. n. 61/2007 sono stati attribuiti al Commissario delegato ulteriori poteri volti ad assicurare sia l'attivazione e la messa in sicurezza di siti da destinare a discarica che l'individuazione delle soluzioni ottimali (anche tramite provvedimenti di requisizione) per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti. Con riguardo ai servizi di raccolta differenziata, è stato, invece, introdotto l'obbligo per i Comuni della Regione di avvalersi in via esclusiva (fatti salvi i contratti in corso di esecuzione) dei Consorzi di Bacino, con facoltà del Commissario di disporre l'accorpamento ovvero lo scioglimento qualora i Consorzi non avessero adottato le misure prescritte per l'incremento dei livelli di raccolta differenziata.

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

Ai fini della soluzione dell'emergenza rifiuti, il *decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90*, convertito, con modificazioni, in legge 14 luglio 2008, n. 123, nell'assegnare al Capo

comunitaria, nazionale e regionale» senza il limite dell'affidamento esclusivo ad un soggetto a totale o prevalente capitale pubblico (introdotto dalla legge n. 4/2008) in quanto ritenuto in contrasto con il principio della libera concorrenza.

del Dipartimento della protezione civile, in sostituzione delle gestioni commissariali, l'incarico di Sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con funzioni di coordinamento della complessiva azione di gestione dei rifiuti nella Regione Campania per il periodo emergenziale, ha disposto che i siti, le aree e gli impianti comunque connessi all'attività di gestione dei rifiuti costituiscano aree di interesse strategico nazionale. In virtù di detta qualificazione normativa, il Sottosegretario di Stato viene assistito dalla forza pubblica e dalle forze armate per l'approntamento dei cantieri e dei siti, la raccolta ed il trasporto dei rifiuti, nonché la vigilanza e la protezione dei suddetti cantieri e siti. Inoltre, vengono introdotte nuove fattispecie criminose per le ipotesi di introduzione abusiva ovvero ostacolo all'accesso autorizzato in dette aree, nonché di impedimento all'azione di gestione dei rifiuti anche mediante distruzione di componenti impiantistiche o beni strumentali connessi alla gestione stessa (artt. 340, 635, comma 2, e 682 del codice penale).

Ulteriori misure riguardano, da un lato, il trasferimento alle Province della titolarità degli impianti di selezione e trattamento dei rifiuti ubicati nei rispettivi ambiti territoriali (con esclusione delle relative situazioni debitorie e creditorie insorte anteriormente), dall'altro, l'accorpamento in un unico consorzio dei Consorzi di Bacino delle province di Napoli e Caserta per il tempo necessario alla costituzione delle Società provinciali a capitale misto affidatarie del servizio di gestione integrata dei rifiuti ai sensi dell'art. 20 della L.R. n. 4/2007, come modificato dall'art. 1 della L.R. n. 4/2008. Inoltre, fermo restando l'obbligo del completamento del termovalorizzatore di Acerra (NA) da parte delle società già affidatarie del servizio di gestione dei rifiuti, si autorizza la realizzazione di ulteriori tre termovalorizzatori in Province diverse nonché lo stoccaggio a tempo indeterminato e lo smaltimento in discarica di rifiuti pericolosi (quali ceneri, fanghi e idrocarburi) provenienti dagli impianti di selezione e trattamento dei rifiuti. Infine, viene imposta una maggiorazione (tra il 15 e il 40 per cento) sulla tariffa di smaltimento dei rifiuti indifferenziati a quei Comuni della Regione che non avessero raggiunto gli obiettivi minimi di raccolta differenziata previsti dal Piano regionale dei rifiuti (il 25 per cento dei rifiuti urbani prodotti entro il 31 dicembre 2009, il 35 per cento entro il 31 dicembre 2010 e il 50 per cento entro il 31 dicembre 2011). Accanto alle opportune misure sostitutive (da realizzare anche mediante la nomina di Commissari *ad acta*), è prevista, altresì, l'acquisizione al bilancio dello Stato, attraverso la riduzione dei trasferimenti, di somme corrispondenti alle entrate previste dalla riscossione della tassa o della tariffa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani dei Comuni riconosciuti inadempienti agli obblighi relativi all'attività di raccolta e smaltimento dei suddetti rifiuti.

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

norma diretta a regolarizzare l'attività dei sette impianti di selezione, trattamento e imballaggio dei rifiuti (ex CDR) ed a sostenere economicamente, mediante incentivi pubblici CIP 6/92, la gestione degli impianti di termovalorizzazione di Salerno, Napoli e Caserta.

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

- incentivare il conferimento di rifiuti ingombranti ed imballaggi usati autorizzandone la raccolta e il trasporto occasionale o saltuario di singole tipologie;
- sanzionare penalmente l'illecito abbandono o sversamento di rifiuti sul territorio e consentire l'affidamento diretto a privati abilitati del servizio di rimozione e trasporto dei relativi rifiuti;
- disporre il commissariamento di Province e Comuni responsabili di gravi inosservanze ad obblighi specifici.

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

- la riforma della struttura commissariale (da ridurre a due sole unità, l'una di stralcio e l'altra operativa) da affiancare agli enti territoriali ordinariamente competenti;
- il trasferimento della proprietà del termovalorizzatore di Acerra dall'attuale concessionario ad altro ente pubblico;
- la gestione di impianti di selezione e trattamento dei rifiuti nonché il deposito e lo stoccaggio temporaneo dei rifiuti;
- l'assegnazione ai Presidenti delle Province dei compiti di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da organizzarsi all'interno dei rispettivi ambiti territoriali;
- l'attribuzione alle Società provinciali della facoltà di subentrare ai Consorzi di Bacino nei contratti in corso con soggetti privati svolgenti attività di raccolta, trasporto, trattamento, smaltimento ovvero recupero dei rifiuti, nonché della funzione esattoriale della TARSU e della TIA ai fini del recupero degli importi evasi;
- la riscossione dei crediti vantati dai Consorzi di Bacino e dalla Struttura del Sottosegretario di Stato nei confronti dei Comuni.

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

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

CAPITOLO II

LA GESTIONE DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI

§ 2.1 - Le fasi dell'emergenza

La ultradecennale storia dell'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani in Campania ha inizio con il DPCM 11 febbraio 1994,¹⁸ che dichiara lo stato di emergenza in conseguenza della mancanza di un adeguato sistema impiantistico a supporto del trattamento dei rifiuti e della grave situazione delle discariche presenti sul territorio regionale (molte delle quali avevano esaurito da tempo la loro capacità di smaltimento o erano state chiuse con ordinanza dei rispettivi Sindaci).

Dopo aver individuato nel Prefetto di Napoli l'organo di Governo in grado di sostituirsi, con poteri commissariali straordinari, agli enti territoriali che avevano concorso, a vario titolo, a determinare una situazione di grave rischio per l'ambiente e la salute pubblica, il Governo nazionale decise, di lì a poco, di affiancare alla gestione commissariale del Prefetto (il cui ambito d'intervento, dopo la chiusura delle discariche private abusive e la realizzazione di nuovi siti di smaltimento ad esclusiva gestione pubblica, finiva con l'essere limitato alla sola gestione delle discariche) quella del Presidente della Giunta regionale, al quale si attribuì, tra l'altro, lo specifico compito di redigere il Piano regionale per lo smaltimento dei rifiuti previsto dalla legge regionale n. 10/1993.¹⁹

¹⁸ Il citato D.P.C.M. 11 febbraio 1994 trova il suo fondamento nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile.

¹⁹ Ai sensi dell' O.P.C.M. n.2425 del 18 marzo 1996, il Commissario delegato-Presidente della Regione era chiamato ad assicurare, in aggiunta alla redazione del Piano degli interventi per l'emergenza, anche:

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

In attuazione di quanto stabilito da detto Piano regionale (pubblicato il 14 luglio 1997 dopo varie rimodulazioni e aggiornamenti) e in osservanza dell'ordinanza del Ministro dell'interno delegato per il coordinamento della protezione civile n. 2774 del 31 marzo 1998, venne indetta una gara d'appalto per affidare (per un periodo di dieci anni) il trattamento dei rifiuti ad operatori privati capaci di realizzare impianti per la produzione di combustibile derivato dai rifiuti (CDR) nonché impianti per l'incenerimento.²⁰ Quindi, si autorizzò alla entrata in funzione (pur con notevoli ritardi rispetto ai tempi programmati) dei sette impianti previsti per la selezione della frazione indifferenziata e la produzione di CDR, ancorché i lavori per la realizzazione degli unici due previsti impianti industriali di termovalorizzazione dei rifiuti non fossero ancora avviati a causa di carenze nella progettazione e difficoltà incontrate per la loro localizzazione.²¹

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

D'altronde, la grave situazione di emergenza in cui era precipitata la Regione nel 2001, per effetto della saturazione (e conseguente chiusura) delle due più grandi discariche di rifiuti presenti nel territorio regionale (Tufino e Parapoti), rendeva impossibile la realizzazione (data l'esigenza di smaltire il più rapidamente possibile la notevole quantità di rifiuti, in varia misura accumulati anche nelle strade) di una efficace selezione dei rifiuti (mediante tritovagliatura e stabilizzazione biologica) e di una regolare gestione degli impianti per la produzione del CDR attraverso l'attuazione dei necessari interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria. Ciò determinava, da un lato, il progressivo scadimento della qualità del trattamento dei rifiuti e del conseguente CDR

²⁰ I predetti appalti vennero aggiudicati, nel corso dell'anno 2000, alle società Fibe s.p.a. e Fibe Campania s.p.a., appartenenti al gruppo Impregilo.

²¹ In base all'ordinanza n. 2774/1998, si prescriveva infatti:

- il raggiungimento del 35% di raccolta differenziata entro il 1999;
 - la realizzazione degli impianti di combustione rifiuti e recupero energetico, anche in variante al Piano regionale per lo smaltimento dei rifiuti, in siti che siano nella disponibilità delle imprese risultate aggiudicatarie a seguito dello svolgimento di gare comunitarie;
 - la realizzazione, entro il 1998, degli impianti di selezione e trattamento delle due frazioni (secca e umida) del rifiuto indifferenziato ed, entro il 2000, dei due inceneritori previsti per il trattamento del CDR.
- Peraltro, occorre considerare, a tale ultimo riguardo, che su sollecitazione del Ministero dell'ambiente ed a seguito dell'O.P.C.M. n. 2560 del 2 maggio 1997, il Commissario delegato-Presidente della Regione era stato indotto a ridimensionare sensibilmente il numero dei termovalorizzatori da realizzare (portandoli da 7, come previsto dal Piano originario, a 2) e quello degli impianti di produzione di CDR (ridotti da 9 a 7). Al fine di evitare indebiti accumuli di CDR per il tempo necessario alla realizzazione degli inceneritori, l'ordinanza prevedeva, altresì, che lo stesso, da un lato, sarebbe stato bruciato in impianti alternativi extraregionali, dall'altro, che non avrebbe potuto eccedere la metà dei rifiuti complessivamente prodotti in Campania (ciò per non pregiudicare l'avvio della raccolta differenziata). Si stabiliva, inoltre, che l'elettricità prodotta dai termovalorizzatori avrebbe goduto, per un periodo di 8 anni, degli incentivi finanziari CIP6/92. Ma già nel 1999, con le ordinanze n. 2948/1999 e 3011/1999, si ammettevano gli scarsi risultati raggiunti e si provvedeva, da un lato, a ridimensionare i valori obiettivo della raccolta differenziata, portandoli dal 35% al 15% entro la fine del 1999 ed al 25% entro i due anni successivi, dall'altro, a prorogare di un anno i termini fissati per la stipula del contratto di gestione relativo agli impianti di CDR.

contenuto nelle «eco-balle» (non più conforme ai parametri indicati dal D.M. 5 febbraio 1998), dall'altro, l'inutilizzabilità della frazione organica stabilizzata (FOS), ma, soprattutto, la perdita di qualsivoglia vantaggio (in termini di quantità e/o di qualità) rispetto al tradizionale smaltimento dei RSU direttamente in discarica (il cui fabbisogno finiva, comunque, per raddoppiare).²²

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

- l'erronea programmazione dei tempi di realizzazione degli impianti (con conseguente mancata individuazione delle necessarie aree di stoccaggio del CDR e delle discariche di supporto);
- i ritardi nella conclusione delle procedure autorizzative degli impianti di utilizzo del CDR e di termovalorizzazione;
- le difficoltà nella localizzazione e realizzazione degli impianti a supporto del ciclo (compresi quelli a supporto della raccolta differenziata);
- le forti opposizioni locali, sostenute anche dalle Amministrazioni comunali, conseguenti anche all'assenza di una preventiva valutazione di impatto ambientale dei siti prescelti;
- l'affidamento ad un soggetto unico (l'A.T.I. FIBE-FISIA Impianti s.p.a.) della costruzione e gestione dell'intero servizio di trattamento e smaltimento della frazione a valle della raccolta differenziata (compresa la scelta in ordine alla localizzazione degli impianti), la cui crisi di liquidità, conseguente ai notevoli esborsi dovuti per fronteggiare l'emergenza ed al sequestro giudiziario (per fatti penalmente rilevanti) della somma di 750 milioni di euro, ne avrebbe poi, di fatto, paralizzato l'attività;²³
 - il sovraccarico degli impianti ed il conseguente loro malfunzionamento;
 - gli insufficienti livelli di raccolta differenziata (attestatisi intorno al 6%);
 - l'eccessiva frammentazione nella gestione locale del servizio di raccolta dei rifiuti (dovuta alla mancata attuazione degli ATO).²⁴

²² E' quanto emerge dagli Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Regione Campania, approvata nella seduta del 26 gennaio 2006, pagg. 16 ss.

²³ Il citato provvedimento di sequestro penale, adottato nell'agosto del 2007, è stato, infine, annullato dalle Sezioni Unite Penali della Corte di Cassazione, con rinvio al Tribunale del Riesame di Napoli.

²⁴ A produrre il collasso del sistema (con l'accumulo di oltre 5 milioni di tonnellate di "eco-balle" prive delle caratteristiche richieste per la termovalorizzazione) aveva contribuito, non poco, anche il nuovo Piano di ridefinizione gestionale del ciclo integrato dei rifiuti, approvato con ordinanza commissariale n. 319/2002, con il quale si procedette alla riorganizzazione delle competenze tra i vari enti territoriali coinvolti nella gestione del ciclo dei rifiuti ed alla ridefinizione del fabbisogno impiantistico. Sotto il profilo organizzativo e gestionale, con esso si istituiva in ogni ATO (già individuati con il Piano regionale del 1997) un Ente provinciale d'ambito (EPAR), ente di gestione e coordinamento per l'esercizio unitario delle funzioni amministrative in materia di rifiuti. In base a detta previsione normativa, quindi, gli ATO avrebbero dovuto rappresentare la sede istituzionale delle scelte amministrative, pur con la compartecipazione responsabile degli enti locali interessati. Quanto al fabbisogno di impianti, nel confermarsi le scelte prioritarie adottate con il Piano preesistente, si prevedevano altresì i seguenti *standard* dimensionali: isole ecologiche e aree di stoccaggio su scala comunale per le frazioni differenziate; aree di trasferta per bacini di utenza fino a 500.000 abitanti; impianti di compostaggio per il recupero della frazione organica riferiti a bacini fino a 600.000 abitanti; impianti di

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

Di fronte ai molteplici inadempimenti contrattuali da parte delle società affidatarie del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani in regime di esclusiva (il raggruppamento d'impresе FIBE-FISIA s.p.a. e relativa affidataria FIBE Campania s.p.a.), si fece ricorso alla eccezionale misura dello scioglimento del contratto di gestione per via legislativa (ex art. 1 del D.L. n. 245/2005) piuttosto che ad una sua risoluzione *ipso iure*, la quale avrebbe certamente sollevato drammatici problemi per la gestione della fase transitoria antecedente al subentro dei nuovi soggetti affidatari. La soluzione adottata (che lasciava impregiudicato l'obbligo, a carico della FIBE, di completare la costruzione degli impianti già cantierati) avrebbe consentito, infatti, di proseguire (con oneri interamente a carico del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri) nella regolare gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti e nella connessa realizzazione dei necessari interventi relativi ai termovalorizzatori, alle discariche di servizio ed ai siti di stoccaggio provvisorio, fatti salvi, comunque, i diritti derivanti dai rapporti contrattuali risolti.²⁵

Tuttavia, anche la risoluzione *ope legis* del rapporto contrattuale con le due affidatarie (colpite, altresì, da misure interdittive consistenti nel divieto di contrattare con la Pubblica Amministrazione) non potè impedire il progressivo emergere di una difficile situazione di *impasse*, con pesanti ricadute sulla regolare gestione del servizio, sull'aggiudicazione al nuovo affidatario del servizio di smaltimento dei rifiuti per la provincia di Napoli, sulle condizioni di sicurezza all'interno degli impianti di produzione di

selezione e valorizzazione delle frazioni secche riciclabili per un bacino di utenza mediamente di 400.000 abitanti; impianti di trattamento degli ingombranti per bacini di utenza fino a 800.000 abitanti. La riorganizzazione territoriale prevista dal Piano non fu, però, mai attuata, a seguito del parziale annullamento dell'ordinanza n. 319 per effetto della sentenza n. 6809/2002 del Consiglio di Stato, avente valore *erga omnes*, e del D.P.R. del 24 aprile 2004, su conforme parere del Consiglio di Stato n. 526/2004.

²⁵ Con ordinanze n. 3479/2005 e n. 3481/2005, sono state definite le procedure conseguenti alla risoluzione contrattuale con le società affidatarie, le modalità di coordinamento delle attività di gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti e le condizioni per il graduale ripristino del funzionamento ordinario di tutti gli impianti di produzione di combustibile derivato dai rifiuti, autorizzati, per il momento, a svolgere solo attività di selezione, tritovagliatura e imballaggio in considerazione delle loro limitate capacità tecniche (il "prodotto" di detti impianti venne cioè "declassato" da CDR-CER 191210 a semplice frazione secca-CER 191212, con conseguente impossibilità di un suo utilizzo immediato come combustibile e relativa messa in riserva dei materiali in appositi siti di stoccaggio).

CDR e sulle attività di completamento dell'impianto di termovalorizzazione di Acerra (i cui lavori si interromperanno dal mese di ottobre 2007).²⁶

Nel frattempo, a causa dell'ulteriore acuirsi della situazione emergenziale (dovuta anche all'impedimento dell'utilizzo di discariche collocate al di fuori del territorio regionale), il Commissario veniva chiamato ad individuare con urgenza le discariche presso le quali conferire i rifiuti e a disporre la relativa messa in sicurezza.²⁷ Contestualmente, con ordinanza commissariale n. 77/2006 veniva approvato, in ottemperanza all'art. 1, comma 2, del D.L. n. 245/2005, l'adeguamento del Piano regionale dei rifiuti, le cui indicazioni miravano sia a dare attuazione agli ATO sia ad incrementare i livelli della raccolta differenziata sia ad individuare soluzioni compatibili con le esigenze ambientali per i rifiuti trattati e accumulati nei siti di stoccaggio provvisorio.²⁸

Con D.L. n. 263/2006 veniva nominato il nuovo Commissario delegato nella persona del Capo del Dipartimento della protezione civile (a sua volta sostituito, a distanza di nove mesi, dal Prefetto di Napoli) ed annullata la procedura di gara avviata per il nuovo affidamento del servizio di smaltimento dei rifiuti. Nelle more del nuovo bando di gara, si riconosceva la possibilità di procedere ad affidamenti diretti della gestione dei rifiuti anche a soggetti diversi dalle correnti affidatarie del servizio, i cui oneri avrebbero dovuto gravare sulla tariffa regionale di smaltimento dei rifiuti.²⁹

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

²⁶ A rendere ancor più problematico il quadro, sarà l'impugnativa, davanti al TAR del Lazio, dell'Ordinanza commissariale n. 48/2008, volta ad impartire disposizioni in ordine alla prosecuzione del servizio di smaltimento rifiuti, da parte delle due citate società, anche oltre lo scadere del termine ultimo (31 dicembre 2007) concesso dall'art. 1, comma 7, del D.L. n. 245/2005 per l'aggiudicazione del servizio ai nuovi affidatari. A parziale rimedio della situazione, interverrà il D.L. n. 90/2008, il quale, all'art. 6-bis, confermerà l'obbligo, per le dette società, del completamento del termovalorizzatore di Acerra, mentre all'art. 12 ribadirà gli obblighi di gestione del servizio previsti dal citato all'art. 1, comma 7, salva la possibilità di provvedere alle necessarie attività solutorie nei confronti degli eventuali creditori, subappaltatori, fornitori o cottimisti delle stesse società affidatarie, a scampo delle situazioni creditorie vantate da dette società verso la gestione commissariale.

²⁷ In base all'ordinanza 11 febbraio 2006, n. 3493, il Commissario doveva, inoltre, predisporre un apposito Piano di sorveglianza e di controllo delle discariche, al fine di garantirne un adeguato livello di sicurezza igienico-ambientale.

²⁸ Con l'ordinanza 23 marzo 2006, n. 3506, si dispose, altresì, che il Gestore della rete di trasmissione nazionale del sistema elettrico (GRTN) fosse tenuto a stipulare con le nuove società aggiudicatrici del servizio convenzioni per la cessione dell'energia elettrica prodotta dagli impianti di termovalorizzazione.

²⁹ Si evidenzia, altresì, che in data 27 giugno 2007, a causa della crisi endemica dei rifiuti nella Regione Campania, la Commissione Europea avviava una procedura di infrazione contro l'Italia (la n. 2007/2195) i cui esiti sfoceranno, come si vedrà, in una condanna da parte della Corte di Giustizia europea.

un proprio sistema impiantistico idoneo a coprire per intero la domanda di rivalorizzazione e smaltimento dei rifiuti urbani prodotti nel suo territorio) attivando, al contempo, forme di solidarietà interprovinciale accompagnate da concrete azioni di compensazione (cd. "indennità di disagio ambientale"). Ciascun ATO avrebbe potuto, quindi, anche specializzare la propria dotazione impiantistica (a fini di compostaggio, termovalorizzazione, discarica, etc.) e trattare o smaltire rifiuti urbani o frazioni merceologiche provenienti da Ambiti diversi. Tale prefigurazione organizzativa mirava sia a responsabilizzare le comunità locali, affinché si facessero carico degli effetti ambientali e sociali derivanti dalle attività di gestione dei rifiuti, sia a contenere i rischi ambientali connessi alla movimentazione e al trasporto dei rifiuti.

Il Piano predisponessa, altresì, gli interventi necessari al sostegno ed al potenziamento della raccolta differenziata (da incrementare progressivamente fin oltre la soglia del 50%), puntando a promuovere ed attuare un modello di raccolta domiciliare integrata a livello regionale (da adattare allo specifico contesto) che sapesse valorizzare, mediante un sistema di incentivazioni economiche e fiscali, comportamenti organizzativi e gestionali tesi a migliorarne qualità e quantità.

Ma una nuova e più grave crisi, scoppiata agli inizi del 2008 a causa della chiusura di uno dei più grandi siti di stoccaggio di eco-balle (quello di Taverna del Re, a Giugliano in Campania)³⁰ determinava il contemporaneo blocco di tutti gli impianti di produzione di CDR e, quindi, la chiusura del più significativo sbocco alla raccolta quotidiana dei rifiuti. I mezzi delle aziende comunali e consortili, fermi all'ingresso dei detti impianti, non poterono sversare il loro carico di rifiuti e rendersi, quindi, nuovamente disponibili per le attività di raccolta, con il conseguente accumulo di considerevoli quantità di rifiuti sulle strade regionali.³¹

Ciò induceva nuovamente il Governo ad intervenire direttamente disponendo:

- l'apertura di tre nuovi siti da destinare a discarica;
- la realizzazione di un terzo termovalorizzatore nella provincia di Salerno (per il quale veniva nominato Commissario delegato il Sindaco di Salerno);
- l'imminente scioglimento dei Consorzi di Bacino, con contestuale attuazione, da parte dei Comuni campani, di nuovi Piani per la raccolta differenziata, da elaborare entro sessanta giorni pena la nomina di un Commissario *ad acta*.³²

³⁰ Chiusura avvenuta in adesione ad uno specifico ordine del giorno parlamentare, accolto dal Governo, rispondente alle non più procrastinabili esigenze delle popolazioni locali che lamentavano il progressivo accumularsi nel tempo, presso detto sito, di circa due milioni di eco-balle.

³¹ In quella situazione, gli unici canali di smaltimento disponibili erano costituiti da:

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

³² In tal senso, le OPCM n. 3639, 3641 e 3644 del gennaio 2008. Più in generale, l'iniziativa governativa mirava a ripristinare le ordinarie condizioni di raccolta dei rifiuti attraverso il superamento del contesto emergenziale e

Per fronteggiare la situazione e creare, contestualmente, le premesse per un rapido e definitivo superamento dell'esperienza commissariale, veniva separata l'attività di gestione del ciclo dei rifiuti da quella attinente alla liquidazione delle posizioni debitorie e creditorie pregresse, nominando, a tal fine, due distinti Commissari delegati, così da permettere al primo di concentrare l'attività sugli obiettivi operativi del ripristino della raccolta dei rifiuti e dell'attivazione dei siti da destinare a discarica, e al secondo di concentrare il proprio mandato sulla gestione e liquidazione dei rapporti pregressi e sugli interventi necessari per accelerare il passaggio delle funzioni dalla Struttura commissariale agli Enti territorialmente competenti in via ordinaria.³³

Un terzo mandato commissariale veniva conferito, come detto, anche al Sindaco di Salerno, con il compito di provvedere alla localizzazione, progettazione e realizzazione non solo del nuovo impianto di termodistruzione ma anche degli impianti connessi al ciclo integrato dei rifiuti ed alla raccolta differenziata nel Comune di Salerno.³⁴

Di lì a poco, il nuovo Governo, nell'affidare al Sottosegretario di Stato per l'emergenza rifiuti nella Regione Campania il compito di adottare le iniziative necessarie a consentire il superamento del regime emergenziale ed il ritorno al sistema ordinario delle

del supporto offerto dalla struttura commissariale, in adesione alle sollecitazioni sia della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti sia degli organismi dell'Unione Europea.

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

³³ Gli ambiti di competenza dei due Commissari sono stati definiti dalle OPCM n. 3639 e 3653 di nomina, rispettivamente dell'11 e 30 gennaio 2008, con le quali è stato previsto, da un lato, l'impiego delle Forze armate (in particolare del Comando logistico Sud) per il supporto operativo e logistico nelle attività di approntamento e protezione dei cantieri e dei siti nonché per la raccolta e il trasporto dei rifiuti, dall'altro, l'avvio di una Conferenza istituzionale, composta dal Commissario liquidatore, dal Presidente della Regione Campania e dai Presidenti delle cinque Province, con il compito di indirizzare la gestione transitoria e le procedure per il definitivo trasferimento delle opere, degli interventi e della documentazione amministrativa, nonché per il coordinamento e l'attuazione dei Piani per la raccolta differenziata.

³⁴ Nel corso del predetto incarico commissariale, conferito con OPCM n. 3641 del 16 gennaio 2008 fino alla cessazione dello stato di emergenza, il Sindaco di Salerno ha avviato, tra l'altro, le procedure di esproprio delle aree interessate dalla realizzazione del termovalorizzatore, di cui i soli costi di indennizzo hanno raggiunto i 21 milioni di euro (pari all'80% dei contributi statali sinora accreditati per tale intervento).

competenze, decideva di realizzare a Napoli un ulteriore termovalorizzatore (in aggiunta al previsto termovalorizzatore di Salerno, a quello di Acerra - i cui lavori di realizzazione erano quasi completati - e a quello di S. Maria La Fossa, ancora in fase di allestimento) e di riconvertire i sette impianti di selezione e trattamento - ex CDR (le cui gestioni erano state, nel frattempo, commissariate a causa dell'impreparazione delle Province cui erano state trasferite le relative competenze) in impianti (cd. STIR) per il compostaggio di qualità, per le attività connesse alla raccolta differenziata ed al recupero, per la trasferta dei rifiuti urbani, nonché per la produzione di combustibile da rifiuti di qualità.³⁵

Alla progettazione di tali impianti se ne aggiungeva un'altra, prevista dal D.L. n. 172/2008, per la realizzazione di un ulteriore impianto di recupero dei rifiuti già prodotti e stoccati in "balle", il cui smaltimento (a mezzo di inceneritore) avrebbe richiesto l'applicazione di idoneo trattamento con tecnologie ancor più innovative.³⁶

Con l'apertura delle discariche di Savignano Irpino (AV) e Sant'Arcangelo Trimonte (BN), l'impiego del sito di stoccaggio provvisorio di Ferrandelle (CE) e, successivamente, l'entrata in funzione dell'impianto di Acerra (affidato per 15 anni, dopo il collaudo, alla gestione della società A2A s.p.a.), è stato infine possibile avviare a soluzione le maggiori criticità del territorio, realizzando lo smaltimento in discarica di circa 125.000 tonnellate di rifiuti prodotti e accumulati un po' ovunque, il trasferimento della frazione umida e delle ecoballe dagli impianti di selezione e tritovagliatura presso i quali erano state stoccate e l'incenerimento (con recupero di energia) di circa 200.000 tonnellate di "balle secche" l'anno. L'entrata in funzione, nel corso del 2009, di tre nuove grandi discariche - San Tammaro (CE), Chiaiano (NA) e Terzigno (NA)- ha poi favorito il progressivo normalizzarsi della situazione.³⁷

³⁵ Con il D.L. n. 90/2008 si prevedeva, altresì, che gli otto Consorzi di bacino delle Province di Napoli e Caserta, nelle more della costituzione delle Società provinciali, venissero sciolti e riuniti in un unico Consorzio la cui gestione fosse affidata ad un Gestore Unico individuato con decreto del Sottosegretario di Stato. La struttura consortile è stata, quindi, suddivisa in otto Articolazioni territoriali amministrative, per la fase di prima applicazione, da soli cinque responsabili.

³⁶ Generalmente, infatti, tale prodotto presenta basso potere calorifico per la presenza di frazione umida e modesta vagliatura; ma il lungo processo di "mummificazione" delle "ecoballe" ne avrebbe innalzato il potere calorifico (P.C.U.) fino a 6.000 kcal/kg, ciò che renderebbe necessarie soluzioni tecniche alternative all'inceneritore di Acerra, il cui carico termico massimo ammissibile non supera le 4.300 kcal/kg. Rimane, altresì, incerta la destinazione effettiva delle "ecoballe", per via sia dei sequestri giudiziari effettuati (su circa 3,5 milioni di tonnellate) sia dei vincoli concessi da FIBE a garanzia dei finanziamenti ottenuti in vista della realizzazione del ponte sullo Stretto di Messina.

³⁷ Secondo quanto emerge dalla "Prima relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 123 del 14 luglio 2008" redatta dal Sottosegretario di Stato per l'emergenza rifiuti, all'atto dell'insediamento della nuova struttura (23 maggio 2008) lo stato di realizzazione dell'impianto di termovalorizzazione di Acerra (NA) risultava completo per il 90% delle opere, ma i lavori risultavano fermi per problematiche connesse ad aspetti economico-finanziari e gestionali. Viceversa, i sette stabilimenti di trattamento e imballaggio dei rifiuti (STIR) ricevevano giornalmente circa 2.200 tonnellate di rifiuti misti e versavano in condizioni di forti criticità, per via del sequestro giudiziale dell'impianto di Tufino operato dalla magistratura di Nola nell'agosto del 2006, che aveva comportato un ulteriore aggravio di rifiuti in ingresso agli altri impianti. Le quantità di rifiuti solidi urbani smaltiti dal mese di giugno a quello di dicembre 2008 ammontano a circa 1.231.000 tonnellate (di cui 6.167 tn. smaltite fuori Regione e 79.074 tn. inviate all'estero), a fronte di un totale (comprensivo di R.S.U., F.O., Ecoballe e R.D. straordinaria) di 1.882.183 tonnellate.

Quanto ai Piani comunali di attuazione della raccolta differenziata, pur non essendosi ancora superata la frammentarietà che aveva caratterizzato le pregresse attività di gestione dei rifiuti (con conseguente perdita di economie di scala, confusione di competenze e ridotto coordinamento tra le diverse fasi del ciclo integrato), sono stati incrementati i livelli di raccolta differenziata portandoli, nell'arco del solo anno 2008, dal 13% al 19%. Grazie anche all'invio di ventidue Commissari *ad acta* in altrettanti Comuni che non avevano ancora provveduto ad attivare i relativi servizi di raccolta selettiva, nonché all'aumento del 10% della capacità di trattamento della frazione organica negli impianti di compostaggio ed alla facoltà di trasferire e smaltire fuori dell'ambito regionale i relativi materiali, è stato possibile affrontare le gravi difficoltà (legate sempre alla mancanza di fondi nonché alla mancata attivazione delle Società provinciali di gestione degli ATO) che ostacolano il progressivo incremento della capacità di conferimento delle frazioni merceologiche raccolte ai relativi impianti di servizio. Per i Comuni che non dovessero raggiungere gli obiettivi minimi stabiliti dal D.L. n. 90/2008 (il 25% nel 2009, il 35% nel 2010, il 50% nel 2011) è previsto l'innalzamento della tariffa di smaltimento dei rifiuti e la nomina, in via sostitutiva, di un Commissario *ad acta*.

Ai fini del rientro nel regime di gestione ordinaria dei rifiuti, il D.L. n. 195/2009 ha disposto, a decorrere dal 31 dicembre 2009, la cessazione degli effetti delle Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri adottate nell'ambito dell'emergenza rifiuti in Campania. L'auspicata cessazione dell'emergenza non ha, di fatto, coinciso con la definitiva soppressione di tutte le articolazioni della Struttura del Sottosegretario di Stato, la quale seguirà ad operare (limitatamente a due sole Unità di missione) almeno sino alla data del 31 gennaio 2011, per fronteggiare sia le criticità economico-finanziarie ancora pendenti sia le carenze insite nel sistema di raccolta dei rifiuti campano, tuttora privo di un ciclo completo di trattamento, strutturalmente stabile, tale da consentire lo sfruttamento integrale delle diverse componenti di rifiuto.

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

Tab. 1

Commissari delegati per la gestione dell'emergenza rifiuti in Campania

Provvedimento	Presidente del Consiglio	Commissario delegato	Incarico ricoperto al momento della nomina	Durata dell'incarico	Contabilità speciali
OPCM 11/02/1994	Berlusconi	Umberto Improta	Prefetto di Napoli	11/02/1994 – 18/03/1996	1731
OPCM 2425/1996	Dini	Antonio Rastrelli	Presidente Regione	18/03/1996 – 18/01/1999	1731
-	D'Alema	Andrea Losco	Presidente Regione	18/01/1999 – 10/05/2000	1731
-	Amato	Antonio Bassolino	Presidente Regione	10/05/2000 – 27/02/2004	1731
OPCM 3341/2004	Berlusconi	Corrado Catenacci	Prefetto	27/02/2004 – 09/10/2006	1731-2969-3111-3271
D.L. 263/2006	Prodi	Guido Bertolaso	Capo Dipartimento protezione civile	09/10/2006 - 05/07/2007	2969-3111-3271
OPCM 3601/2007	Prodi	Alessandro Pansa	Prefetto di Napoli	06/07/2007 – 31/12/2007	2969-3111-3271
OPCM 3637/2007	Prodi	Umberto Cimmino	Prefetto	01/01/2008 – 10/01/2008	-
OPCM 3639/2008	Prodi	Gianni De Gennaro	Prefetto-Capo Gabinetto Min. interno	11/01/2008 – 26/05/2008	5110
OPCM 3641/2008	Prodi	Vincenzo De Luca	Sindaco di Salerno	16/01/2008 – 30/12/2009	5239
OPCM 3653/2008	Prodi	Goffredo Sottile (*)	Prefetto	30/01/2008 – 10/06/2008	2969-3111-3271-5122
DPR 30/05/2008	Berlusconi	Guido Bertolaso	Capo Dipartimento protezione civile	23/05/2008 - 30/12/2009	5146-5147-5148-5192-5223

(*) Commissario liquidatore

§ 2.2 - La riorganizzazione del ciclo integrato dei rifiuti

L'organizzazione dei servizi di igiene urbana ha subito profonde trasformazioni per effetto del mutato quadro normativo conseguente all'entrata in vigore del decreto "Ronchi" (D.Lgs. n. 22/1997).

La prevista riorganizzazione del servizio di smaltimento dei rifiuti, secondo modalità che assumono la tutela dell'ambiente quale obiettivo primario, ha indotto i Comuni campani ad abbandonare progressivamente il tradizionale e più economico sistema di gestione dei rifiuti, fondato essenzialmente sul semplice servizio di ritiro, trasporto e smaltimento diretto in discarica dei rifiuti solidi urbani "interni" (anche detti "immondizie domestiche", in quanto provenienti dai fabbricati civili in genere), per pervenire ad un ben più complesso ed oneroso sistema di gestione "integrata" dei rifiuti, che presuppone, viceversa, la gestione dell'intero processo dei rifiuti al fine di assicurarne il massimo recupero di risorse ed il minor impatto sull'ambiente.³⁸

La nuova gestione integrata dei rifiuti urbani è stata organizzata, in un primo momento, sulla base di sei «Ambiti territoriali ottimali di smaltimento» che, secondo le previsioni del Piano regionale di smaltimento dei rifiuti del luglio 1997, avrebbero dovuto sostituire i 18 Bacini di utenza costituiti in ossequio alla Legge Regionale n. 10/1993. Tale configurazione territoriale, ridisegnata dalla legge regionale n. 4/2007 in Ambiti territoriali coincidenti con le cinque province campane (di cui quella di Napoli articolata in tre sub-ATO), ha comunque conservato ai Comuni, in regime di privativa, la gestione dell'intero ciclo dei rifiuti, riservandosi alle Province, oltre alle funzioni di coordinamento e controllo, anche l'organizzazione delle attività di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e assimilati.³⁹

Nella maggior parte dei casi, i Comuni appartenenti allo stesso Bacino, in attesa delle aggiudicazioni del servizio di gestione integrato dei rifiuti da parte delle rispettive Autorità d'ambito, hanno continuato ad assicurare l'organizzazione in forma associata dei relativi servizi attraverso la loro adesione ai 18 Consorzi di Bacino (ai quali è stata trasferita la responsabilità, di natura operativa, relativa agli aspetti tecnici dell'organizzazione del servizio, mentre ai Comuni aderenti è rimasta la competenza a

³⁸ A segnare il diverso impatto ambientale tra i due modelli gestionali basti considerare che, fino all'approvazione del Piano regionale dei rifiuti del 1997, sul territorio campano si contavano ben 115 discariche autorizzate (a fronte delle 7 attualmente in esercizio). A ciò si aggiungeva il fatto che i preesistenti sistemi di smaltimento legati alle discariche avevano lasciato ampi margini alla presenza di una illegalità diffusa nei sistemi di raccolta dei rifiuti in conseguenza della scarsa capacità degli enti locali preposti alle attività di indirizzo e controllo a svolgere le loro competenze in ordine ai servizi concessi in affidamento.

³⁹ In base al D.Lgs. n. 152/2006 i rifiuti vengono classificati, secondo l'origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e non pericolosi. Nel computo dei rifiuti urbani sono da annoverare anche i rifiuti speciali (non pericolosi) assimilati agli urbani, per quantità e qualità, in quanto provenienti da locali o luoghi adibiti ad usi diversi dalla civile abitazione (rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade, rifiuti provenienti da attività cimiteriale etc.).

regolamentare, con appositi piani economico-finanziari, le modalità del servizio e le relative misure tariffarie).⁴⁰

Ai Consorzi di Bacino (soggetti dotati di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia imprenditoriale) è stata affidata, come detto, la costruzione e la gestione associata degli impianti di smaltimento, l'organizzazione e la promozione della raccolta differenziata nonché la realizzazione dei relativi impianti di supporto (aree di trasferimento, impianti di compostaggio della frazione organica e piattaforme di selezione della frazione multimateriale). In più, a decorrere dalla OPCM n. 3564 del 9 febbraio 2007 (che ha, di fatto, preceduto di pochi mesi l'entrata in vigore dell'omologo disposto di cui all'art. 4 del D.L. n.61/2007), i Comuni della Regione Campania sono stati obbligati ad avvalersi, in via esclusiva, dei Consorzi di Bacino per lo svolgimento del servizio di raccolta differenziata;⁴¹ mentre, per la raccolta ordinaria dei rifiuti urbani a valle della raccolta differenziata, era già previsto l'obbligo di conferimento, in via esclusiva, agli impianti di produzione di CDR e di pagamento della corrispondente tariffa di smaltimento.⁴²

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

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

L'attuazione di un corretto piano di gestione integrata dei rifiuti ha fatto emergere, infatti, limiti strutturali e criticità di sistema tali da richiedere, da parte della Struttura commissariale, una sfera di intervento via via più estesa e articolata. Sin dall'inizio, le difficoltà di carattere sociale ed ambientale insorte nella localizzazione sia di nuove discariche sia di nuovi impianti di produzione ed utilizzo del combustibile derivato dai

⁴⁰ Buona parte dei Comuni, tuttavia, non ha aderito alle proposte consortili di potenziamento dei servizi di raccolta differenziata, sollevando i rispettivi Consorzi dalle attività gestorie nell'ambito dei propri territori comunali ed assumendosi la diretta responsabilità del raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata fissati dalla legge. Le modalità di svolgimento del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, fuori dai casi di gestione in economia, sono consistite nell'affidamento a terzi della gestione mediante concessione o mediante azienda speciale o società partecipata.

⁴¹ In forza della OPCM n. 3695/2008 (come modificata dalla OPCM n.3705/2008) sarà sancita, altresì, la nullità di diritto (con conseguente responsabilità per danni erariali) degli eventuali provvedimenti comunali di affidamento del servizio di raccolta differenziata a soggetti diversi dai Consorzi di Bacino.

⁴² In tal senso, cfr. l'art. 3, comma 1, della OPCM n. 3479/2005.

rifiuti, avevano innescato una serie di fattori causali che per la loro efficacia dirompente avrebbero necessitato di un più compiuto coinvolgimento di entrambe le figure commissariali (il Prefetto di Napoli ed il Presidente della Regione), la cui attività era stata invece limitata, sino all'anno 2000, alla gestione delle discariche da parte dei Consorzi di Bacino, da un lato, ed all'adozione del Piano regionale per la gestione dei rifiuti, dall'altro. Sicché, le funzioni commissariali si sono, dunque, estese anche alle complesse attività di studio, progettazione, monitoraggio ambientale e procedure autorizzative relativamente sia ai siti da destinare agli impianti sia alle connesse aree da adibire a stoccaggio e/o messa in riserva del combustibile derivato dai rifiuti, stabilizzazione della frazione organica, trasferimento, vagliatura e smaltimento definitivo della frazione secca e dei sovalli, oltre a quanto necessario per realizzare l'elettrodotto di collegamento alla rete elettrica nazionale dell'energia prodotta dal previsto termovalorizzatore di Acerra.

Le nuove funzioni assegnate ai Commissari delegati a partire dall'anno 2000 hanno quindi prodotto il rapido sviluppo delle strutture operative di supporto e, conseguentemente, il repentino lievitare dei connessi costi di funzionamento a carico della gestione commissariale. Dalle iniziali 10 unità di personale in posizione di comando, assegnate alla Struttura con OPCM n. 2425 del 18 marzo 1996 in aggiunta ai due "Vicecommissari", si passò alle 47 unità (delle 90 teoricamente disponibili) in servizio al dicembre 1999, per raggiungere le 164 unità del 2003, poi ridimensionate dal tetto massimo di 70 unità introdotto con OPCM n. 3559 del 27 dicembre 2006.⁴³

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

Complessivamente, i costi di funzionamento sostenuti per la Struttura commissariale, dalla prima dichiarazione dello stato di emergenza (febbraio 1994) a tutto il 2006, ammontano ad € 57.933.378. Tra questi impegni di spesa figurano anche i

⁴³ Con riguardo alle funzioni assegnate alla struttura commissariale, occorre evidenziare come, inizialmente, la gestione fosse unica e non riguardasse soltanto i rifiuti, ma anche la bonifica dei siti inquinati e la tutela delle acque. Per lo svolgimento delle sue funzioni, il Commissario straordinario aveva costituito una struttura operativa presso la Prefettura di Napoli (avvalendosi anche di Subcommissari, non espressamente previsti dalle Ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri) supportata da strutture provinciali aventi sede nelle Prefetture delle cinque province campane (a loro volta dirette dai Prefetti, con funzioni di subdelegati, e dotate di numerose unità di personale delle Prefetture stesse, della disciolta CASMEZ e dell'ENEA).

A partire dall'aprile del 2004, invece, la Struttura è stata divisa in due parti: da un lato, la gestione dei rifiuti, affidata direttamente al Commissario delegato, dall'altra, la materia delle bonifiche e delle acque, rimasta in capo al Presidente della Regione Campania. Successivamente, in una logica di progressivo smantellamento delle strutture burocratiche dell'emergenza e di ritorno al regime ordinario delle competenze, è stato introdotto (a partire dall'OPCM n. 3637/2007) anche il criterio della separazione tra le attività di gestione del ciclo dei rifiuti (affidate al Commissario gestore) e le attività di gestione e liquidazione sia delle posizioni debitorie e creditorie pregresse sia dei rapporti giuridici in corso fino alla cessazione dello stato di emergenza (affidate al Commissario liquidatore nominato con OPCM n. 3653/2008).

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

crescenti costi per l'affitto di immobili ad uso ufficio (che costituiscono circa il 2,8% del totale dei costi di funzionamento), i costi per le indennità di carica dei Commissari e Vicecommissari (pari al 9% circa del totale) nonché i costi per le consulenze esterne (pari a circa il 18,6%), a conferma di come il ricorso a tale tipologia di prestazione abbia rappresentato la modalità pressoché ordinaria di esercizio dell'attività tecnico-gestionale da parte del Commissariato straordinario.⁴⁴

Ulteriore voce di spesa fissa e ricorrente che ha continuato a gravare sulla Struttura commissariale è quella riconducibile all' Ordinanza del Ministro dell'interno delegato al coordinamento della protezione civile n. 2948 del 25 febbraio 1999 (come modificata e integrata dalla O.M. n. 3100 del 2000), con la quale sono stati assunti, al fine di potenziare la raccolta differenziata affidata ai Consorzi di Bacino, circa duemila lavoratori socialmente utili a tempo determinato (che nel corso del tempo sono poi ascisi a 2.550 unità).⁴⁵ Detti lavoratori, piuttosto che essere impiegati presso la Struttura commissariale che ne aveva disposto l'assunzione e la relativa formazione, sono stati assegnati ai vari Consorzi di Bacino che li hanno utilizzati sino ad oggi senza farsi carico completamente dei relativi oneri retributivi (in media, circa 50 milioni di euro l'anno), ragguagliabili ad un impegno di spesa che nell'arco di quasi un decennio ha raggiunto un importo pari a circa 385 milioni di euro.⁴⁶

Con l'Ordinanza commissariale n. 30 del 21 gennaio 2008 sono state costituite le sei aree di competenza previste dall'OPCM n. 3641/2008, alle quali sono stati preposti i funzionari designati e messi a disposizione dalle Amministrazioni statali interessate, oltre alla consulenza di tecnici, utilizzati con la formula dell'appalto di servizi, per le attività connesse al monitoraggio ed all'analisi dei flussi concernenti la raccolta, i conferimenti e lo stoccaggio dei rifiuti, nonché per il supporto all'individuazione, valutazione ed allestimento dei relativi siti.⁴⁷

⁴⁴ Il ricorso a dette collaborazioni esterne, in quanto fondate su un rapporto di carattere fiduciario (*intuitu personae*), non prevede particolari modalità di selezione e, quindi, sfugge, fundamentalmente, ai principi di pubblicità, concorrenza e trasparenza.

⁴⁵ La successiva ordinanza n. 22 del 23 febbraio 2001, che prevedeva la conversione degli originari rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato in stabili rapporti a tempo indeterminato, è stata recentemente annullata in via definitiva con sentenza 29 luglio 2009, n. 4739 del Consiglio di Stato, il quale, nel confermare l'impugnata sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, Sezione I, del 12 luglio 2004, n. 10078, ha riconosciuto il difetto di potere in capo al Commissario delegato ad imporre ai Consorzi numero e modalità di assunzione dei lavoratori da adibire alla raccolta differenziata nonché tipologia dei conseguenti rapporti di lavoro, non rientrando tra le sue competenze l'intervento nella gestione dei rapporti di lavoro con scelte datoriali connesse al trattamento giuridico ed economico dei lavoratori.

⁴⁶ Il contributo, da ultimo corrisposto dalla Missione Finanziaria in forza dell'art. 6 dell'OPCM n. 3693/2008 nella misura pro-capite di euro 2.000 mensili (su quattordici mensilità), è stato soppresso con la cessazione dello stato di emergenza dei rifiuti di cui al D.L. n. 195/2009.

⁴⁷ In base all'OPCM n. 3641 del 16 gennaio 2008, il Commissario delegato poteva avvalersi delle seguenti aree di competenza: 1) area economica-finanziaria, cui era preposto un soggetto attuatore designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri; 2) area tecnico-operativa, cui era preposto un soggetto indicato dal Capo del Comando logistico sud dell'Esercito; 3) area giuridico-amministrativa, cui era preposto un soggetto attuatore designato dal Ministero dell'interno; 4) area tecnico-impiantistica, cui era preposto un soggetto attuatore designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della protezione civile; 5) area tecnico-ambientale e per la raccolta differenziata, cui era preposto un soggetto attuatore designato dal

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

Pur continuando ad utilizzarsi le risorse umane e strumentali poste a disposizione delle gestioni preesistenti (il che si è attuato con la proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato e delle collaborazioni coordinate e continuative in atto, in aggiunta ad altro personale di comprovata qualificazione professionale proveniente da enti e aziende pubbliche o private), sono state individuate, con OPCM n. 3682/2008, cinque strutture di Missione così denominate:

- Coordinamento Gestione Emergenziale;
- Tecnica Operativo Impiantistica (assegnataria di autonoma contabilità speciale n.5147);
- Comunicazione;
- Finanziaria (assegnataria delle c/s 5146-5148);⁴⁸
- Amministrativo-legale e rapporti Enti locali (articolata in 4 Settori di attività).

A dette Missioni (già articolate in ulteriori 34 Settori di attività) sono state aggiunte, dapprima, la Missione "Gestione contenzioso e situazione creditoria e debitoria pregressa" (titolare della c/s 5192), con lo scopo di definire le situazioni pendenti relative alle gestioni affidate ai precedenti Commissari delegati (nominati con OPCM n. 3639/2008 e n. 3653/2008), quindi, le Missioni "Aree, siti ed impianti", "Coordinamento Consorzi di Bacino e istituzioni territoriali" e "Liquidazione economico-finanziaria dei soppressi Consorzi delle province di Napoli e Caserta".⁴⁹

Tuttavia, in vista dell'approssimarsi dello scadere dello stato di emergenza e del conseguente passaggio della gestione del sistema integrato del ciclo dei rifiuti agli enti ordinariamente competenti, alcune articolazioni della Struttura commissariale sono state progressivamente trasformate e/o dismesse nel corso dell'anno 2009, fino a vederne

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; 6) area di tutela della salute, cui era preposto un soggetto attuatore designato dal Ministero della salute.

⁴⁸ In particolare, le attività della Missione Finanziaria hanno riguardato:
il coordinamento dell'azione finanziaria relativa all'intera gestione dei rifiuti in Campania;
il trasferimento di risorse finanziarie alla Missione Tecnico Operativa, per le attività di competenza;
le attività negoziali, la gestione delle spese di personale, di logistica e di funzionamento delle varie Missioni non autonome dal punto di vista finanziario;
la verifica delle procedure, la liquidazione ed il pagamento delle fatture relative a discariche e siti connessi allo smaltimento dei rifiuti;
la gestione, ai sensi dell'OPCM n.3479/2005, delle procedure, la fatturazione e la riscossione delle tariffe di conferimento dei rifiuti da parte dei Comuni e degli altri enti, nonché i contributi per lo smaltimento della frazione organica ed i ristori ambientali ai Comuni;
le attività solutorie relative al termovalorizzatore di Acerra;
il pagamento ai Consorzi di Bacino dei contributi per la raccolta differenziata;
la gestione dei Fondi POR e APQ e degli altri finanziamenti;
il rimborso spese ai Comuni per il servizio di raccolta rifiuti ingombranti presso il domicilio degli utenti (ex art. 10 dell' OPCM n.3721/2008).

⁴⁹ In tal senso, si vedano le OPCM n. 3686/2008, n. 3705/2008 e n. 3721/2008.

ridotta la composizione, come detto, a due soli uffici (operativi fino al 31 gennaio 2011, salvo proroga non superiore a sei mesi): una Unità stralcio e una Unità operativa. La prima, ha ricevuto il compito di accertare la massa attiva e passiva derivante dalle pregresse attività commissariali nonché di predisporre un piano di estinzione delle passività secondo un preciso ordine di priorità; la seconda, invece, è stata incaricata dello svolgimento delle competenze amministrative in ordine alla gestione degli impianti, alla prosecuzione degli interventi, al coordinamento dei flussi dei rifiuti ed all'organizzazione funzionale del dispositivo militare.⁵⁰

Il ritorno alla normalità prevede un sistema organizzativo fortemente incentrato sulle Province. Ai sensi dell'art. 20 della legge regionale n. 4/2007, come modificato dall'art. 1 della legge regionale n. 4/2008, è infatti la Provincia (che ha assunto il ruolo dell'Autorità d'ambito) ad affidare il servizio di gestione integrata dei rifiuti "*mediante la costituzione di soggetti a totale o prevalente capitale pubblico*". Alla stessa Provincia è inoltre trasferito, anche ai sensi dell' OPCM n. 3775/2009, l'esercizio delle competenze degli "enti locali consorziati" in materia di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo dell'intero ciclo di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani sul territorio provinciale, ciò anche in relazione agli impianti di proprietà delle Province (ad eccezione del termovalorizzazione sito in Acerra e di quello da realizzare nella città di Napoli) ed alle attività di raccolta, trasporto, stoccaggio, conferimento, trattamento, smaltimento, recupero e riciclaggio dei rifiuti urbani gestite da imprese e società private.

Alle neocostituite Società provinciali è, invece, affidata la gestione delle discariche e dell'impiantistica situata sul territorio provinciale a servizio del ciclo integrato dei rifiuti, previo trasferimento, da parte della Regione e di altri enti, della proprietà di dette infrastrutture al patrimonio delle Province; le stesse società succedono, altresì, nei rapporti attivi e passivi dei soggetti gestori degli impianti medesimi (ConSORZI di bacino, Comuni etc.), ivi compresi quelli con il personale impiegato nelle attività predette.⁵¹

In particolare, le Società provinciali dovranno provvedere:

- alle attività di pianificazione e programmazione;
- alla redazione del regolamento generale e della carta dei servizi;
- alla gestione diretta/indiretta della raccolta/trasporto;
- alla gestione diretta/indiretta dei siti di trattamento/smaltimento;

⁵⁰ Per il funzionamento delle due Unità (stralcio ed operativa) è previsto l'impiego di 150 unità di personale, con una spesa stimata (fino alla cessazione della Struttura) in complessivi 5.750.000 euro.

⁵¹ Del personale in servizio presso i Consorzi di Bacino è stata, nel frattempo, autorizzata l'assunzione, anche in soprannumero, nei limiti delle risorse a tal fine rese disponibili con appositi finanziamenti (cfr. l'art. 13, D.L. n. 195/2009). Al riguardo, il personale in servizio, alla data del 31 gennaio 2010, presso le neocostituite società provinciali risulta il seguente: n. 53 unità presso la Irpinia Ambiente spa (AV); n. 56 unità presso la Samte srl (BN); n. 87 unità presso la Gisec spa (CE); n. 29 unità presso la Sap.Na spa (NA); n. 68 unità presso la Ecoambiente Salerno spa (SA), per un totale di 293 unità (a fronte di oltre 3.700 unità in forza agli ex Consorzi di Bacino).

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

Per fronteggiare i relativi oneri finanziari, le Società provinciali sono preposte (in luogo dei Comuni) all'accertamento e alla riscossione della TARSU e della TIA, attivando adeguate azioni di recupero degli importi evasi.⁵²

Per la costituzione delle Società provinciali, il Presidente della Regione Campania, in deroga alle competenze provinciali previste dall'ordinamento, ha provveduto alla nomina, per ciascuna Provincia, di un "Soggetto attuatore", ai fini della individuazione, entro sessanta giorni dal provvedimento di nomina, della consistenza patrimoniale della società nonché della definizione del relativo Piano industriale e dello Statuto societario. La norma prevede, altresì, che nei successivi trenta giorni i Soggetti attuatori avviino le procedure di gara ad evidenza pubblica (da concludersi entro il 31 ottobre 2009) per la individuazione dell'eventuale socio privato di minoranza e le formalità necessarie alla sottoscrizione dell'atto costitutivo delle società (costituzione comunque avvenuta, per ciascuna delle cinque province campane, entro il 31 dicembre 2009).⁵³

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

In prospettiva, dunque, il quadro normativo prevede che i Presidenti delle Province esercitino, ai sensi del citato art. 11 ed entro il 30 settembre 2010, le funzioni di programmazione loro attribuite mediante l'adozione dei Piani d'Ambito e dei programmi degli interventi, organizzando il servizio di gestione integrata dei rifiuti per ambiti territoriali e per distinti segmenti delle fasi del ciclo. Contestualmente, le Società provinciali, oltre a gestire gli impianti trasferiti al patrimonio provinciale, subentrano nei contratti di servizio in corso con i soggetti privati sino all'aggiudicazione della gara ad evidenza pubblica prevista dall'art. 202 del D.Lgs. n. 152/2006, ai cui soggetti affidatari del servizio saranno conferiti in comodato d'uso gli impianti e le altre dotazioni infrastrutturali di proprietà delle Province, insieme al personale operante nel settore, in

⁵² Ai sensi dell' art. 11 del D.L. n. 195/2009, per l'anno 2010, la TARSU e la TIA sono calcolate dai Comuni sulla base di due distinti costi: l'uno elaborato dalle Province, anche per il tramite delle Società provinciali, e l'altro elaborato dai Comuni, al fine di individuare gli oneri relativi alle attività di rispettiva competenza. Le Società provinciali incaricate della riscossione emettono, nei confronti dei contribuenti, un unico titolo di pagamento, riportante le causali degli importi dovuti alle Amministrazioni comunali e provinciali e provvedono a trasferire gli importi su due distinti conti, specificatamente dedicati. In ogni caso, i soggetti attualmente affidatari delle attività di accertamento e riscossione della TARSU e della TIA continuano a svolgere dette attività fino alla scadenza dei relativi contratti, senza possibilità di proroga o rinnovo degli stessi.

⁵³ Sono in corso le attività relative all'adozione del Piano industriale, alla scelta del socio privato di minoranza ed alla definizione della consistenza patrimoniale delle società. Quanto alla pianificazione di settore, la Regione ne assicura il coordinamento con la pianificazione territoriale (PTR), la pianificazione energetica (PEAR), la pianificazione economica e dello sviluppo (PASER), la pianificazione di tutela (PQA), il Piano Cave (PRAE) e provvede alla verifica della compatibilità con i programmi di prevenzione del sistema CONAI.

dotazione sia alle Amministrazioni comunali che agli ex Consorzi di Bacino e alle imprese private.

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

CAPITOLO III

I CONSORZI DI BACINO

§ 3.1 – La funzione surrogatoria dei Consorzi di Bacino

I Consorzi obbligatori per lo smaltimento dei rifiuti sono stati istituiti con legge regionale n. 10/1993 allo scopo di attuare il Piano regionale di smaltimento dei rifiuti mediante la gestione associata degli impianti di selezione e trattamento presenti nei rispettivi ambiti di competenza.

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

In breve tempo, tuttavia, i 17 Consorzi di Bacino così costituiti (cui è da aggiungere l'Ente di Bacino NA5, competente per il territorio della città di Napoli) videro aggiungere al loro compito primario in materia di impianti anche l'improprio onere gestionale in ordine alla:

- attivazione della raccolta differenziata (poiché i Comuni non ne avevano ancora disposto l'avvio);
- predisposizione dei corrispondenti impianti di supporto logistico (quali: piazzole per lo stoccaggio delle frazioni raccolte separatamente, impianti di selezione e valorizzazione della frazione secca, impianti di produzione di "compost" derivato dalla frazione umida, impianti per il recupero di inerti, impianti di trattamento di rifiuti ingombranti e impianti per il recupero di beni durevoli);

➤ realizzazione di adeguati sistemi di trasporto dei rifiuti residui agli impianti di produzione di CDR.⁵⁴

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

In tal modo, si obbligarono i Consorzi di Bacino a fronteggiare le nuove attività di gestione utilizzando, in aggiunta alle unità di personale già in organico e senza oneri a carico, ulteriori 2.084 unità a suo tempo dismesse dalle aziende private che gestivano discariche autorizzate sottoposte a provvedimenti di requisizione e/o chiusura. Sicché, attuando, di fatto, l'istituto del "passaggio di cantiere", come previsto dall'art. 4, commi 31 e 32, del D.L. 1° ottobre 1996, n. 510, convertito in legge 28 novembre 1996, n. 608, i Consorzi finirono, quindi, con l'assumere la responsabilità diretta della organizzazione del sistema di raccolta differenziata e di conferimento dei rifiuti agli impianti, in funzione anche del previsto sbocco occupazionale.⁵⁵

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

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

Contemporaneamente, la carenza di programmazione e di coordinamento relativamente sia al modello di sviluppo della raccolta differenziata da attivare sia

⁵⁴ In tal senso, l'Ordinanza Ministeriale n. 2774/1998, che attribuisce ai Consorzi compiti precedentemente assegnati al Commissario delegato con O.M. n. 2560/1997.

⁵⁵ L'istituto del "passaggio di cantiere", previsto dall'art. 6 del C.C.N.L. Federambiente, risulta così disciplinato: "l'impresa subentrante assume ex novo senza effettuazione del periodo di prova, tutto il personale in forza a tempo indeterminato -ivi compreso quello in aspettativa ai sensi dell'art. 31 della L. n.300/1970 nonché quello di cui all'art. 5, lettera c) del vigente C.C.N.L.. - addetto in via ordinaria allo specifico appalto/affidamento che risulti in forza presso l'azienda cessante nel periodo dei 240 gg. precedenti l'inizio della nuova gestione in appalto/affidamento previsto dal bando di gara e alla scadenza effettiva del contratto di appalto".

all'indispensabile sistema impiantistico di supporto da gestire rendeva incerta, da un lato, l'entità degli impegni economici e finanziari da assumere in vista del raggiungimento delle percentuali minime di legge, dall'altro, non consentiva di adottare le soluzioni operative ottimali per concorrere efficacemente ad un assetto strutturalmente stabile ed unitario del ciclo dei rifiuti.

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

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

In difetto delle condizioni minime atte a conferire razionalità e economicità al sistema, non restava che dotare i Consorzi di mezzi e attrezzature sufficienti ad avviare, comunque, le attività di raccolta differenziata, privilegiando quei progetti maggiormente capaci di proporsi ai Comuni come modelli di raccolta integrata di rifiuti. Evidentemente, ciò non poteva consentire ai Consorzi di superare le notevoli difficoltà di funzionamento, tanto che solo nove di essi sono riusciti ad elaborare un Piano industriale operativo regolarmente approvato dalle Strutture commissariali.

Nel complesso, il sistema che ne derivò non poteva che continuare ad evidenziare una eccessiva frammentazione delle gestioni ed un insufficiente coordinamento tra le stesse, con costi insostenibili per i Comuni e bassi livelli di *performance* (dovuti, in

genere, alla indisponibilità di adeguate aree di supporto logistico e all'utilizzo intensivo di automezzi inadeguati rispetto alle capacità di carico).⁵⁶

In un quadro operativo sostanzialmente fallimentare, che al termine del 2005 vedeva ancora 9 Consorzi di Bacino (AV1, BN1, BN3, CE3, CE4, NA1, NA2, NA4 e NA5) attestarsi su livelli di raccolta differenziata inferiori al 12% (da cui ne conseguiva una media regionale pari all' 11,2%) a fronte di livelli obiettivo del 35% raggiunti solo dal Consorzio di Bacino SA3, è intervenuto il D.L. n. 245/2005, il quale, anziché utilizzare la vicenda risolutoria del contratto con le affidatarie FIBE-FISIA s.p.a. per affidare i relativi impianti alla gestione amministrativa dei Consorzi di Bacino, optava per una nuova gara ad evidenza comunitaria (procedura che, tuttavia, veniva sospesa, di lì a poco, per effetto del D.L. n. 263/2006). Nel contempo, si rinnovava ai Consorzi il compito di effettuare la raccolta differenziata degli imballaggi primari, dei rifiuti ingombranti, delle residue frazioni valorizzabili ed, eventualmente, anche della frazione organica; disposto, questo, in applicazione del quale (oltre allo stanziamento nel biennio 2005/2006 di 30 milioni di euro da assegnare ai Consorzi) veniva emanata l'Ordinanza commissariale n. 556/2005, con la quale si imponeva ai Consorzi di Bacino, pena il loro commissariamento, di attivare la raccolta differenziata in tutti i Comuni in cui, al termine del 2004, erano state raggiunte percentuali inferiori al 30%.

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

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

⁵⁶ Sul piano sistematico, infatti, se è inevitabile che la raccolta differenziata integrata comporti sensibili aumenti dei costi di gestione rispetto alla mera raccolta indifferenziata dei rifiuti, è anche vero che un modello operativo aggiuntivo, che non va a modificare radicalmente le caratteristiche organizzative degli altri circuiti di raccolta (in termini di automezzi impiegati, frequenze di raccolta etc.), comporta una ulteriore maggiorazione dei costi complessivi di gestione poiché, non riuscendo ad intercettare elevate quantità di frazioni merceologiche da riciclare, non è in grado neppure di ridurre i quantitativi e le frequenze di raccolta del rifiuto urbano residuo.

regionale n. 2/2010, che ha differito gli effetti dell'art. 32 bis al momento dell'avvenuto trasferimento dei servizi al nuovo Soggetto gestore.⁵⁷

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

Lo scenario che si profila ora con l'ingresso delle Società provinciali sembra configurare possibili posizioni conflittuali difficilmente componibili, a meno che le Province si facciano carico di adottare, attraverso i Piani d'Ambito ed i programmi degli interventi previsti dall'art. 16 della L.R. n. 4/2007, linee di indirizzo programmatiche e di coordinamento univoche, puntuali e coerenti, soprattutto, in merito all'applicazione dell'istituto del "passaggio di cantiere" del personale in dotazione agli ex Consorzi di Bacino.

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

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

Per ovviare a tali evenienze, l'art. 11 del D.L. n. 195/2010 prevede il subentro, a decorrere dal 31 dicembre 2010, delle Amministrazioni provinciali (anche per il tramite delle relative Società provinciali) nei contratti in corso con soggetti privati che svolgono in tutto o in parte le attività di raccolta, trasporto, trattamento, smaltimento ovvero recupero dei rifiuti, salva la possibilità di affidarne il servizio in via di somma urgenza, nonché di prorogarne i contratti per una sola volta e per un periodo non superiore ad un anno (con abbattimento del 3 per cento del corrispettivo negoziale inizialmente previsto).⁵⁸

⁵⁷ Nel corso del regime transitorio, i Presidenti delle Province hanno nominato, ai sensi dell'art. 12 del D.L. n. 195/2010, come modificato dalla legge di conversione n. 26/2010, un Soggetto liquidatore per ciascun Consorzio ai fini dell'accertamento delle situazioni creditorie e debitorie pregresse e per la successiva definizione di un apposito piano di liquidazione. Al medesimo Soggetto liquidatore sono stati, altresì, conferiti i compiti di gestione ordinaria e di amministrazione dei beni dei Consorzi fino al subentro delle Province nelle rispettive attribuzioni, con conseguente cessazione degli organi di indirizzo amministrativo e gestionale dei Consorzi medesimi.

⁵⁸ Al fine di favorire il buon assolvimento dei compiti istituzionali attribuiti ai nuovi organismi provinciali, lo stesso articolo ha previsto altresì, nei limiti delle disponibilità finanziarie dell'Unità stralcio costituita presso il

§ 3.2 - Il Consorzio Unico delle province di Napoli e Caserta ed il riordino delle competenze

Una vicenda a sé (e, per certi versi, diametralmente opposta) è quella che attiene alla costituzione del Consorzio Unico delle Province di Napoli e Caserta, avvenuta ad opera dell'articolo 11, comma 8, del D.L. n.90/2008, in virtù del quale, nelle more della costituzione delle Società provinciali, si è disposto lo scioglimento (a far data dal 24 luglio 2008) dei preesistenti otto Consorzi di Bacino appartenenti alle due menzionate Province e la contestuale riunione in un unico Consorzio delle funzioni di indirizzo, coordinamento, impulso e controllo in materia di raccolta differenziata dei rifiuti, da affidare, provvisoriamente, nelle mani di un Gestore Unico individuato con decreto del Sottosegretario di Stato ai rifiuti.⁵⁹

Con successive Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri sono state fornite le norme di dettaglio per l'attività di gestione del Consorzio Unico, al fine di avviare il percorso di riorganizzazione della struttura e giungere alla costituzione degli organi consortili entro il 31 dicembre 2008, come espressamente previsto dall' OPCM n.3686 del 1° luglio 2008. Nel frattempo, ai sensi dell'articolo 4 del D.L. n. 172/2008, si è attribuito ai Sindaci dei Comuni della provincia di Caserta con bacino di utenza superiore ai 15.000 abitanti la diretta responsabilità del servizio integrato dei rifiuti condizionatamente al trasferimento, ai sensi del CCNL di categoria (Federambiente), del personale dei soppressi Consorzi alle nuove società affidatarie del servizio.⁶⁰

Sulla base delle indicazioni del Gestore Unico, ispirate a criteri di efficienza dei servizi, programmazione delle attività e razionalizzazione delle risorse umane, sono state costituite (in sostituzione degli otto Consorzi di Bacino) otto Articolazioni territoriali, a capo delle quali, in luogo dei quattro Presidenti di Consiglio d'amministrazione in carica e dei quattro Commissari straordinari preposti alla gestione di altrettanti Consorzi (CE3, CE4, NA3 e NA4), sono stati nominati cinque Responsabili con il compito primario di monitorare i rapporti attivi e passivi nei quali il Consorzio Unico succedeva per effetto

Dipartimento della protezione civile, l'assegnazione, in via straordinaria, a favore delle stesse Province, per la successiva attribuzione alle Società provinciali, di una somma pari ad euro 1,50 per ogni soggetto residente nell'ambito territoriale provinciale di competenza. A tal fine, i Presidenti delle Province sono autorizzati a revocare gli impegni di spesa assunti fino alla concorrenza del predetto importo (il cui ammontare è pari a complessivi 8,7 milioni di euro), con vincolo di destinazione al patrimonio delle Società provinciali.

⁵⁹ A supporto delle attività del Gestore Unico (al quale è succeduto, in data 29 dicembre 2008, il Presidente eletto dall'Assemblea consortile), sono state istituite, con OPCM n. 3721 del 19 dicembre 2008, la "Missione coordinamento Consorzi di bacino e istituzioni territoriali" e la "Missione liquidazione economico-finanziaria dei soppressi Consorzi delle Province di Napoli e Caserta", quest'ultima preposta alla liquidazione economica finanziaria di tutti i rapporti di debito e credito, antecedenti alla data del 24 luglio 2008, riconducibili ai disciolti Consorzi delle province di Napoli e Caserta.

⁶⁰ Al fine di assicurare interventi immediati ed efficaci, le Amministrazioni comunali sono state autorizzate, altresì, ad avvalersi delle specifiche deroghe previste dall'art. 18 del D.L. n. 90/2008 in materia di lavori pubblici, contabilità pubblica, ambiente, lavoro e previdenza sociale, espropriazione e servizi di pubblica utilità.

dello scioglimento delle preesistenti strutture consortili e di individuare i beni, mobili ed immobili, a qualunque titolo nella disponibilità dei disciolti Consorzi.

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

Del Consorzio Unico, avente natura di ente pubblico economico, hanno potuto far parte i Comuni che si erano avvalsi, per la gestione del servizio di raccolta differenziata, dei disciolti Consorzi delle Province di Napoli e Caserta nonché quelli che avevano in corso procedure di gara per l'affidamento del servizio medesimo.⁶¹ La struttura consortile, articolata in tre aree funzionali, si è potuta avvalere di complessive 2.392 unità di personale, di cui 1.487 operanti nella provincia di Caserta e soli 905 in quella di Napoli.

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

- la cessazione automatica dei rapporti contrattuali con tutti i consulenti dei disciolti Consorzi di Bacino;
- l'anticipazione, sui crediti vantati dagli ex Consorzi verso il Commissariato di Governo, della somma di 15 milioni di euro per liquidare le competenze arretrate spettanti ai dipendenti del Consorzio Unico nonché le spese necessarie per gli urgenti interventi di manutenzione e riparazione di numerosi automezzi in dotazione;
- la predisposizione del Piano industriale per la puntualizzazione delle competenze in materia di raccolta differenziata;
- la definizione di piani concordati di rientro dal debito di oltre 30 Comuni, rimasti insolventi nei confronti del Consorzio Unico per un ammontare complessivo di circa 12 milioni di euro;
- la nomina di Commissari ad acta in 64 Comuni inadempienti all'obbligo di liquidazione delle somme dovute e non corrisposte al Consorzio Unico per un totale di circa 35 milioni di euro;
- l'avvio di procedure di mobilità, interna ed esterna, del personale in esubero (circa 551 unità);
- la nullità dei provvedimenti di affidamento del servizio integrato dei rifiuti e/o del servizio di raccolta differenziata a soggetti diversi dal Consorzio Unico dopo la data

⁶¹ Quanto all'Ente di Bacino Napoli 5, competente per il territorio della città di Napoli, è stato nominato Commissario ad acta l'Assessore comunale alla nettezza urbana.

del 31 luglio 2008, nonché l'annullamento delle procedure di gara relative all'affidamento del servizio di raccolta differenziata bandite e non ancora aggiudicate alla stessa data.⁶²

I motivi alla base delle predette misure gestionali e, soprattutto, della nascita del Consorzio Unico di Bacino delle Province di Napoli e Caserta sono da ricondurre, essenzialmente, all'esigenza di porre rimedio alle gravi criticità emerse dalle pregresse gestioni dei Consorzi di Bacino, caratterizzate da una forte tensione finanziaria (al limite del dissesto), diffuse irregolarità contabili, esubero strutturale di personale e progressivo decadimento dei livelli qualitativi e quantitativi del servizio reso.⁶³

In particolare, il generale stato di criticità economico-finanziario (specie per i Consorzi CE2, CE3 e CE4) risultava causato, da un lato, dal mancato e/o irregolare versamento (per un importo di oltre 100 milioni di euro) delle quote dovute dai Comuni per i servizi consortili effettuati, dall'altro, dal forte indebitamento della struttura commissariale (pari a circa 84 milioni di euro) per la gestione dei siti di stoccaggio e per contributi sugli oneri retributivi degli LSU assunti a tempo determinato, con inevitabili ripercussioni sulla gestione del personale e sulla qualità del servizio. La sofferenza di cassa che ne conseguiva produceva la crescita di una parallela esposizione debitoria verso i fornitori (ammontante a 125 milioni di euro circa) e l'insorgenza di gravi disservizi nella raccolta e nello smaltimento dei rifiuti, dovuti, principalmente, alle avarie degli automezzi in dotazione per difetto di manutenzione ed al sottoutilizzo del personale in forza agli ex Consorzi di Bacino. Quest'ultimo fenomeno era anche legato, da un lato, alla non corretta applicazione dell'istituto del "passaggio di cantiere" (in particolare nella provincia di Napoli), applicato "in entrata" ma non "in uscita" (come nei casi di cessazione delle attività dei Consorzi e del connesso affidamento dei servizi a società terze), dall'altro, alle molteplici assunzioni clientelari non giustificate da reali esigenze organizzative. La mancata adozione di un Piano industriale determinava, peraltro, la conseguente impossibilità di avviare le procedure di messa in mobilità del personale in esubero.⁶⁴

⁶² Cfr., in tal senso, le OPCM nn. 3686, 3693 e 3695 del luglio 2008.

⁶³ Anche la Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, istituita con legge 20 ottobre 2006, n. 271, concludeva la "Seconda relazione territoriale sulla Campania", approvata nella seduta del 19 dicembre 2007 (Doc. XXIII, n.4, XV legislatura), invitando a "...*procedere, con urgenza e senza esitazioni, al completo smantellamento delle strutture consortili...*" in quanto il loro scioglimento "...*oltre a rappresentare un consistente risparmio di costi a vantaggio della funzionalità complessiva del ciclo industriale integrato, costituisce uno snodo essenziale anche su un altro fronte, quello della prevenzione e del contrasto delle infiltrazioni della criminalità organizzata. Le recenti attività di indagini della magistratura nei confronti, in particolare, dei consorzi operanti nella provincia di Caserta, hanno, infatti, confermato quanto questa Commissione aveva già avvertito nella menzionata Relazione territoriale sulla Campania, a proposito del rischio che tali strutture, oltre a costituire inutili enti di intermediazione burocratico-clientelare, avrebbero potuto rappresentare come luoghi di incontro fra malavita camorristica e mala amministrazione*".

⁶⁴ E' quanto si evince dalla Relazione sullo stato di attuazione del Consorzio Unico al 29 dicembre 2010, redatta dal Gestore Unico. In proposito, la Relazione sottolinea, altresì, come la situazione finanziaria complessiva del Consorzio Unico, riferita ai crediti e debiti delle diverse Articolazioni territoriali considerate nel loro insieme, presenterebbe un saldo finale attivo ove venisse confermata l'esigibilità di tutti i crediti dallo stesso vantati.

Per fronteggiare l'emergenza e consentire il regolare svolgimento della raccolta dei rifiuti nell'ambito del Consorzio Unico, si è reso necessario autorizzare nuovamente, dopo il menzionato trasferimento (a titolo di anticipazione) della somma di 15 milioni di euro da destinare al pagamento dei costi del personale e delle riparazioni degli automezzi, un analogo sostegno economico anche per il periodo dal 1° marzo al 31 dicembre 2009 e consistente nella erogazione di un contributo mensile di 2,5 milioni di euro da ridurre proporzionalmente in relazione alla concreta attuazione dei processi di mobilità e degli altri specifici interventi relativi al personale in esubero.⁶⁵

Sul piano contabile, è stata contestualmente avviata, con l'ausilio del neocostituito Collegio dei revisori dei conti, un'attività di ricostruzione ed accertamento della situazione economica, patrimoniale e finanziaria degli ex Consorzi, le cui contabilità, spesso, non risultavano neppure validate dai corrispondenti organi di amministrazione e controllo.⁶⁶ A tal fine, sono state incaricate quattro società di revisione per la verifica, entro il 30 giugno 2009, della fondatezza dei dati contabili rilevati nonché un nuovo istituto bancario per la gestione del servizio di tesoreria.

E' stato, inoltre, elaborato il Piano industriale del Consorzio Unico, da cui risulta una previsione di esubero di personale pari a 551 unità ed una conseguente riduzione del costo complessivo per le risorse umane del 34,5% (passando così da un costo annuo di 87 milioni di euro ad una previsione di costo pari a 57 milioni di euro).⁶⁷

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

⁶⁵ Il sostegno economico di complessivi 40 milioni di euro per il personale e gli automezzi del Consorzio Unico è stato disposto, dapprima, con OPCM n. 3697 del 29 agosto 2008 e, successivamente, con OPCM n. 3764 del 6 maggio 2009.

⁶⁶ Invero, mentre la situazione contabile degli ex Consorzi di Bacino CE1, CE2, CE3, CE4, NA1 e NA3 risultava ordinata e completa, quella degli ex Consorzi di Bacino NA2 e NA4 presentava numerose criticità ed una documentazione approssimativa e confusa.

⁶⁷ Si consideri, a titolo di esempio, che la sola Articolazione territoriale NA4, che aveva in carico n. 250 dipendenti, era completamente inattiva (se si esclude la raccolta differenziata nel Comune di Agerola, che impegnava 15 unità), con la conseguente necessità di ricollocare tutto il personale non utilizzato.

Parallelamente, è stato rinnovato, con OPCM n. 3804 del 28 agosto 2009, l'obbligo per tutti i Comuni sia di assicurare "il passaggio di cantiere" (alle imprese affidatarie del servizio integrato dei rifiuti) del personale consortile impiegato stabilmente presso i medesimi enti locali, sia di corrispondere ai rispettivi Consorzi di appartenenza i canoni dovuti, anche a titolo di quote consortili, per prestazioni relative alla gestione dei rifiuti, provvedendo al relativo pagamento in unica soluzione ovvero ratealmente sulla base di apposito Piano di rientro (della durata massima di tre anni) approvato dalla competente Struttura del Sottosegretariato. L'Ordinanza prosegue assegnando, per converso, ai Comuni il compito di diffidare i Consorzi di appartenenza al corretto adempimento delle prestazioni loro affidate e, in caso di perdurante inadempimento, di adottare ordinanze contingibili ed urgenti necessarie ad eseguire, in via sostitutiva, gli interventi occorrenti a superare le accertate criticità. Infine, per consentire al Consorzio Unico un più efficiente svolgimento delle attività, è stato autorizzato l'acquisto (per una spesa a carico della struttura del Sottosegretario di Stato non superiore a 4 milioni di euro) di ulteriori mezzi finalizzati al potenziamento dei servizi.

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

Cionondimeno, la gestione temporanea dei Commissari liquidatori dei Consorzi di Bacino continua a soffrire (sino a data corrente) molteplici difficoltà operative e finanziarie, che non sembrano poter essere rapidamente superate stante la mancata approvazione della maggior parte dei Piani industriali di cui all'art. 11, comma 1, del D.L. n. 195/2010 e l'indisponibilità tecnico/operativa di talune delle neocostituite Società provinciali a subentrare nelle attività di loro spettanza. Particolarmente critiche appaiono, inoltre, le urgenze rappresentate a questa Corte dai Commissari liquidatori del Consorzio Unico di Bacino delle Province di Napoli e Caserta e dei Consorzi BN 1, 2 e 3, le cui attività sono ormai prossime alla paralisi per assoluta carenza di fondi.

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

attribuzioni, con conseguente cessazione degli organi di indirizzo amministrativo e gestionale dei Consorzi medesimi.

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

§ 3.3 - I risultati conseguiti

Una corretta valutazione delle prestazioni realizzate dai disciolti Consorzi di Bacino non può prescindere da una previa disamina del contesto ambientale nel quale ciascuno di essi ha operato.⁶⁸

All'interno di tale contesto assumono particolare rilievo, accanto alle caratteristiche morfologiche del territorio e del tessuto urbano, almeno tre elementi di base: il numero di Comuni aderenti; il bacino di utenza; e la quantità di rifiuti prodotta. La diversa composizione di queste variabili incide sensibilmente sul dimensionamento, l'organizzazione e le modalità operative dei servizi di raccolta e gestione dei rifiuti in ambito consortile, con notevoli ricadute in termini di efficienza, efficacia ed economicità delle attività svolte.

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

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

⁶⁸ Sul piano metodologico, occorre premettere che nella elaborazione della presente sezione di analisi si è ritenuto opportuno prendere a riferimento, dal composito materiale istruttorio pervenuto, i soli dati gestionali risultati completi e congruenti alla luce delle verifiche effettuate. Le frequenti discordanze, riconducibili a carenze della documentazione inviata e alla diacronia tra le rilevazioni, hanno suggerito di depurare l'analisi dai dati incerti e/o contraddittori, fondando le valutazioni su riscontri possibilmente oggettivi e puntuali.

Dati questi elementi di diversità, appare utile procedere, a fini di confronto, ad una sommaria ripartizione delle strutture all'esame in base alle dimensioni del rispettivo bacino di utenza; si prospetta, pertanto, la seguente distinzione: Consorzi "medio-piccoli" (BN1, BN2, BN3, CE1, CE4, SA3 e SA4), con popolazione inferiore ai 200.000 abitanti; Consorzi "medio-grandi" (AV1, AV2, CE2, CE3, SA1, SA2 e NA3), con popolazione fino a 400.000 abitanti; Bacini di utenza di grandi dimensioni (NA1, NA2, NA4 e NA5), con popolazione fino a 1 milione di abitanti.

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

Il dato più significativo che, tuttavia, emerge dalle rilevazioni effettuate in ordine al contesto di riferimento delle tre classi di Consorzi poc'anzi accennate, attiene all'*indice di produzione pro capite*, vale a dire al rapporto tra la produzione annua di rifiuti solidi urbani e la popolazione residente. Detto indicatore registra, infatti, valori unitari sostanzialmente difformi tra i piccoli centri abitati e i grandi agglomerati urbani, ad evidenziare come, ad esempio, la quantità media di rifiuti prodotti in un anno da un abitante di un piccolo Comune con caratteristiche rurali corrisponda quasi alla metà di quella prodotta da un abitante di una città metropolitana come Napoli.

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

Si consideri, infatti, che nell'ambito dei Consorzi di medio-piccola dimensione la produzione *pro capite* media ha raggiunto, nell'anno 2005, i 409 Kg./ab.*anno, mentre per i Bacini di utenza di grandi dimensioni l'indice medio si è attestato intorno ai 518 Kg.

per abitante (a fronte di una media regionale di 484 Kg. e nazionale di 539 Kg.).⁶⁹ Tale differenza produttiva unitaria implica, a livello di dimensionamento del servizio, anche maggiori costi unitari, per impianti ed attrezzature, stimabili nell'ordine del 20% circa, i quali vanno quindi a compensare le economie di scala che, in genere, avvantaggiano i bacini consortili più densamente abitati.

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

Fatte queste necessarie premesse di ordine metodologico, si può passare ad illustrare, anzitutto, i risultati raggiunti in funzione del conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata.⁷⁰

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

⁶⁹ Dati APAT-ONR (Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i servizi Tecnici - Osservatorio Nazionale sui Rifiuti), Rapporto rifiuti 2006.

⁷⁰ Si rammenta, in proposito, che gli obiettivi inizialmente stabiliti dall'art. 24 del D.Lgs. n. 22/1997 prevedevano il raggiungimento, in ogni ATO, di un livello minimo di raccolta differenziata pari al 15% dei rifiuti urbani prodotti entro il 1999, al 25% entro il 2001 ed al 35% entro il 2003. Conseguentemente, l'Ordinanza n. 2560 del 2 maggio 1997 del Ministro dell'Interno delegato al Coordinamento della Protezione Civile disponeva, da un lato, l'attivazione, entro 90 giorni e per il tramite dei Consorzi di Bacino, della raccolta differenziata al fine di conseguire l'obiettivo del 20% entro il 31 dicembre 1998, dall'altro, la programmazione degli interventi per realizzare l'obiettivo minimo di raccolta differenziata del 35% nei due anni successivi. Tale ultimo obiettivo veniva, tuttavia, prorogato al 31 dicembre 2006 per effetto dell'art. 205 del D.Lgs. n. 152/2006, il quale introduceva, altresì, due nuovi obiettivi: il 45%, da conseguirsi entro la fine del 2008, ed il 65%, da raggiungersi entro la fine del 2012. Per il caso in cui i predetti obiettivi minimi non fossero stati conseguiti a livello di ATO, era prevista l'applicazione, a carico dell'Autorità d'Ambito, di un'addizionale del 20% al tributo di conferimento dei rifiuti in discarica, istituito dall'art. 3, comma 24, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, con conseguente ripartizione del relativo onere tra i Comuni inadempienti sulla base delle quote di raccolta differenziata raggiunte. Contestualmente, l'art. art 1, comma 1108, della legge n. 296/2006 (finanziaria 2007) integrava i predetti obiettivi con la previsione di un livello minimo di crescita del 40% entro il 2007, del 50% entro il 2009 e del 60% entro il 2011, il cui mancato raggiungimento avrebbe determinato la nomina di un Commissario *ad acta* da parte della Regione. Da ultimo, il D.L. n. 90/2008, ricalcando le più realistiche percentuali di raccolta differenziata programmate dal Piano regionale dei rifiuti adottato con ordinanza del Commissario delegato per l'emergenza dei rifiuti n.500 del 30 dicembre 2007, ha infine previsto, all'art. 11, che i Comuni che non avessero raggiunto l'obiettivo minimo di raccolta differenziata del 25% entro il 31 dicembre 2009, del 35% entro il 31 dicembre 2010 e del 50% entro il 31 dicembre 2011, avrebbero subito una ulteriore maggiorazione sulla tariffa di smaltimento dei rifiuti indifferenziati pari, rispettivamente, al 15%, al 25% e al 40% dell'importo stabilito per ogni tonnellata di rifiuto conferita agli impianti di trattamento e smaltimento.

pericolosità e dell’impatto ambientale dei rifiuti indifferenziati da avviare ai processi di trattamento e smaltimento.⁷¹

Con riguardo al computo della raccolta differenziata, il criterio adottato si basa, ove possibile, sul modello di analisi di cui all’ Ordinanza 164 del 26 maggio 2006, il quale, da un lato, esclude dal calcolo i rifiuti inerti da costruzione e demolizione, i pneumatici fuori uso ed i rifiuti cimiteriali, dall’altro, applica un coefficiente di correzione per i rifiuti da spazzamento stradale.⁷²

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

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

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

Come si evince dalla successiva tabella, che ricostruisce, per ciascun Consorzio e relative società di gestione, i corrispettivi erogati nel biennio 2007-2008, rispettivamente, dal Consorzio Nazionale Acciaio, Cial, Rilegno, Coreve, Corepla e Comieco, ponendoli a raffronto con il numero di utenti serviti da ciascun Consorzio di Bacino, i migliori risultati sono stati conseguiti dal Consorzio SA1 e dall’Ente di Bacino NA5 (attraverso la società partecipata A.S.I.A. Napoli s.p.a.). Buone anche le performance dei Consorzi SA4 e SA3, anche se, ad una analisi ponderale condotta sui quantitativi di rifiuti pro-capite (che, come detto, si dispongono in senso direttamente proporzionale alla crescita della densità

⁷¹ Peraltro, non è da sottovalutare neppure il beneficio che consegue alla promozione di comportamenti corretti da parte dei cittadini, i quali, cambiando le loro abitudini di consumo, possono favorire significativamente l’efficacia delle politiche di prevenzione e riduzione dei rifiuti.

⁷² L’esigenza di applicare una decurtazione forfetaria alla percentuale di raccolta differenziata deriva dal fatto che i rifiuti derivanti dallo spazzamento stradale, nella maggior parte dei casi, non sono direttamente correlati alla produzione in ambito domestico o assimilabile ed hanno carattere episodico. La formula applicata è, dunque, la seguente:

$$\frac{RD}{(RI+RD)-(RI+RD)*Ks}$$

dove RI = raccolta indifferenziata

RD = raccolta differenziata

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

territoriale), non sono da meno i risultati raggiunti, nell'ordine, dai Consorzi CE2, SA2, AV2, AV1 e BN1. Decisamente insufficiente, invece, la quantità e la qualità della raccolta differenziata dei restanti Consorzi.

Tab.2

CONTRIBUTI CONAI DA RACCOLTA DIFFERENZIATA
Corrispettivi in euro erogati negli anni 2007-2008

Consorzi	Società partecipata	Acciaio		Alluminio		Legno		Vetro		Plastica	Carta	TOTALI	Abitanti	€ per abitante				
		2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2007/2008	A	B	A/B				
Medio-piccoli	BN1							15.117	19.811		55.912	435.536	157.064	2,8				
	A.S.I.A. Benevento spa	-	1.091		591	-	113		2.796	37.389	302.716							
	BN2				2.968					71.068	46.542				120.578	134.455	0,9	
	BN3									4.663	22.475				27.138	24.957	1,1	
	CE1	4.635	-	1.522	45				7.119	94.198	13.429				120.948	89.059	1,4	
	CE4	Egea spa	2.027	-	5.832	2.312			15.426	25.865	126.737				86.796	264.995	157.056	1,7
	SA3		17.642	16.097	540	295			25.256	25.484	132.514				261.628	479.456	134.260	3,6
SA4		7.635	-	173		-	232		17.329	64.755	423.764	513.888	120.737	4,3				
Medio-grandi	AV1	-	-			-	-	71.193	109.860	94.964	218.911	494.928	200.570	2,5				
	AV2								18.262	137.528	286.548	442.338	200.000	2,2				
	CE2	Geoeco Servizi spa	9.598	-	10.477	1.310			36.184	59.979	442.782	443.054	1.003.384	332.310	3,0			
	CE3	A.C.S.A. spa	-	-	816		-	-	9.427	18.073	66.071	46.134	140.521	278.862	0,5			
	SA1		21.401	10.070			-	-	47.983	59.505	1.087.135	725.535	1.951.629	403.911	4,8			
	SA2		4.379	16.397	109	533	125	1.203	24.222	28.244	87.620	596.285	759.117	424.641	1,8			
	NA3										19.390		19.390	388.924	0,0			
Grandi	NA1	-	-		273	-	-	8.367	5.526	10.799	31.212	56.177	502.261	0,1				
	NA2	3.966	523		1.309	-	-		4.988	151.487	238.605	400.878	484.366	0,8				
	NA4							1.106	2.490		18.471	22.067	738.149	0,0				
											149.966							
	NA5	A.S.I.A. Napoli spa	23.039	53.932	16.067	12.291	43.288	42.741	111.814	264.718	691.056	2.560.986	3.969.898	1.000.470	4,0			
TOTALI		94.322	98.110	35.536	21.927	43.413	44.289	366.095	670.049	3.320.156	6.528.969	11.222.866	5.772.052	2,0				

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati CONAI

Le indicazioni di carattere gestionale rivelano una difficoltà dei Consorzi in generale, e di quelli della provincia di Napoli in particolare, quantomeno fino all'anno 2007, considerato che nel 2008, dopo la costituzione del Consorzio Unico di Napoli e Caserta, la percentuale di raccolta differenziata della provincia di Napoli sarebbe balzata (secondo i dati elaborati dall'ARPAC) al 31%.

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

Ai fini di una migliore chiarezza espositiva, si riporta nella tavola seguente il quadro evolutivo generale della produzione di rifiuti nella Regione Campania per il periodo 2000-2008, ponendo in evidenza i valori dell'indice di produzione media pro-capite e di raccolta differenziata a livello regionale, che segnano, nel 2008, un notevole miglioramento rispetto al passato.

Tab.3

Produzione di Rifiuti nella Regione Campania per il periodo 2000-2008

	Unità di misura	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Popolazione	ab.	5.708.137	5.782.244	5.725.098	5.760.353	5.788.986	5.790.929	5.790.187	5.811.390	5.812.962
Rifiuto Urbano (R.U.)	tn./anno	2.598.562	2.762.878	2.659.996	2.681.884	2.784.999	2.806.113	2.865.168	2.852.735	2.723.326
Produzione procapite media	kg./ab.*anno	455	478	465	466	481	485	495	491	468
% R.D.	% R.D./R.U.	1,8%	6,1%	7,3%	8,1%	10,6%	10,6%	11,4%	13,5%	19,0%
Raccolta differenziata (R.D.)	tn./anno	46.774	168.536	194.180	217.233	294.035	298.750	326.177	385.120	517.827
Residuo indifferenziato	tn./anno	2.551.788	2.594.342	2.465.816	2.464.651	2.490.964	2.507.363	2.538.991	2.467.615	2.205.499

Fonte: APAT-ISPRA

Quanto alle modalità di espletamento dei servizi di igiene urbana nei Comuni dei Consorzi con il più alto livello di raccolta differenziata, importante fattore di successo (una volta abbandonato il sistema di raccolta differenziata "aggiuntiva") sembra essere la flessibilità delle tipologie di servizio proposte dai Consorzi ai Comuni del comprensorio, congiuntamente all'avvertita esigenza di contenerne al massimo i costi di gestione al fine di ampliarne il bacino di utenza.⁷³ In dette realtà locali, le ipotesi di intervento individuate per il potenziamento del servizio integrato di raccolta differenziata risultano fondamentalmente incentrate, da un lato, sulla modalità di raccolta "domiciliare spinta" (del tipo "porta a porta"), dall'altro, sulla modalità di raccolta stradale cd. di "prossimità selettiva", in grado, quest'ultima, di coniugare maggiore efficacia ed economicità facendo leva sul livello di sensibilizzazione ed educazione ambientale raggiunto presso le utenze domestiche in cui sia già sufficientemente radicata la pratica della raccolta differenziata. In alternativa, sono previste varie modalità di integrazione tra servizi comunali (ad es. di raccolta integrale dei rifiuti o di una o più frazioni merceologiche) e servizi a gestione consortile (raccolta delle restanti frazioni, trasporto extra-urbano, supporto logistico, coordinamento etc.) finalizzate ad intercettare, a monte, frazioni sempre maggiori di rifiuti differenziati in relazione al contesto socio-culturale in cui le stesse trovano applicazione.⁷⁴

Sotto il profilo organizzativo, il sistema illustrato ha consentito di ottimizzare il personale assegnato ai Consorzi e alle relative società partecipate evitando di sovradimensionare il numero di addetti al settore con l'impiego di risorse ultronee in dotazione ai Comuni o ad altre imprese private appaltatrici.⁷⁵ Tale sovrapposizione di personale è, invece, alla base dei risultati fallimentari dei Consorzi CE3 e CE4, ma anche della scarsa efficacia operativa dei sistemi offerti dai Consorzi SA2 e SA4 e dall'Ente di Bacino NA5, per i quali hanno influito negativamente l'eccessivo costo del personale ed il sottoutilizzo dello stesso.

Oltre ad un congruo rapporto tra addetti e numero di abitanti, il contenimento dei costi di gestione e l'implementazione della raccolta differenziata si sarebbero potuti

⁷³ In molti casi, il disallineamento tra le attività realizzate in ambito comunale e le iniziative di raccolta differenziata di competenza dei Consorzi di Bacino è dipeso dall'oggettiva difficoltà di questi ultimi (salvo rare eccezioni) di proporre ed attuare piani di intervento capillari a condizioni di economicità, dove, alla qualificazione del capitale umano, trovassero corrispondenza soluzioni progettuali ed operative efficaci e composite; forse anche per questo alcuni Consorzi, insistenti su bacini poco omogenei o scarsamente abitati, non hanno potuto perseguire in maniera adeguata obiettivi di efficacia del servizio e di efficienza gestionale.

⁷⁴ Con riguardo alle città capoluogo di provincia, si evidenzia che Avellino, Benevento, e Salerno hanno avviato la raccolta differenziata porta a porta, mentre Caserta, pur avendo predisposto il Piano di raccolta differenziata (ai sensi dell'OPCM 3639/2008), non ha ancora avviato la raccolta differenziata in modo organico. A Napoli, invece, l'azienda partecipata ASIA spa. ha attivato, nel luglio 2008, il progetto di raccolta dei rifiuti porta a porta nella zona dei Colli Aminei (20 mila abitanti), con la previsione di estenderlo, entro la fine del 2008, ad altre zone della città per un totale di 120 mila abitanti. Tale modalità di raccolta differenziata si è estesa ad ottobre 2008 ai 9 mila abitanti del quartiere di Ponticelli e ai 7 mila abitanti di Chiaiano, mentre dal mese successivo ha iniziato a coinvolgere anche i 14 mila abitanti di Bagnoli.

⁷⁵ Complessivamente, nel settore della raccolta rifiuti in Campania risultano impegnati oltre undicimila addetti, così distribuiti: il 37% sono dipendenti dei Consorzi di Bacino e delle società costituite dagli stessi, mentre il restante 63% è costituito da dipendenti dei Comuni, delle società costituite dai Comuni e delle società private.

realizzare anche grazie ad un più adeguato supporto logistico di impianti ed attrezzature di servizio, in grado di assorbire le diverse frazioni merceologiche raccolte in forma differenziata e di limitare alla sola frazione indifferenziata secca il flusso di rifiuti da veicolare all'esterno dell'ambito consortile.

Al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse logistiche ed ambientali a sostegno dei sistemi di raccolta differenziata e di promuovere l'autosufficienza dei diversi bacini di utenza, ogni Consorzio avrebbe potuto allestire al proprio interno un polo territoriale di gestione impiantistica dotato, almeno, di un impianto di compostaggio (per il recupero della frazione organica), una piattaforma di selezione e valorizzazione multimateriale (per la separazione delle frazioni merceologiche omogenee provenienti dalla raccolta differenziata), una stazione di trasferimento (per lo stoccaggio provvisorio e lo smistamento dei rifiuti sia presso le filiere di recupero sia presso gli impianti regionali di CDR e termovalorizzazione) ed una discarica consortile (per lo smaltimento definitivo delle frazioni residuali: FOS e sovvalli), oltre ad un congruo numero di isole ecologiche; tanto, al fine di avviare all'esterno la sola frazione secca indifferenziata e quei flussi residuali non suscettibili di smaltimento autonomo, riducendo i costi del trasporto, favorendo le condizioni per un utilizzo congiunto di mezzi, attrezzature e risorse umane nonché per un contenimento della penalizzante frammentazione operativa del settore, articolato in una moltitudine di imprese private di trasporto operanti su scala comunale.⁷⁶

⁷⁶ La maggioranza dei Comuni ha, infatti, optato per varie forme di auto-organizzazione, alcune orientate verso una gestione diretta del servizio di raccolta integrata dei rifiuti (in economia o *in house*), altre facendo ricorso ad appalti esterni ovvero alla costituzione di cooperative di servizi composte da imprese operanti nei Comuni medesimi. Tali misure si sono rese necessarie sia per raggiungere gli obiettivi di differenziazione dei rifiuti imposti dalla legge sia per scongiurare l'ipotesi di Commissariamento, con conseguente scioglimento dei rispettivi Consigli comunali, nei casi in cui i relativi Consorzi di Bacino si fossero dimostrati incapaci di gestire efficacemente il servizio di loro competenza.

CAPITOLO IV

GLI IMPIANTI

§ 4.1 – Gli impianti di supporto alla raccolta differenziata

Ad una ricognizione dei principali impianti presenti nei 18 Bacini di utenza emerge un quadro fortemente sbilanciato verso l'attuazione di impianti diretti alla termovalorizzazione del CDR piuttosto che al sostegno della raccolta differenziata.

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

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

Tale risultato è frutto di una strategia fortemente incentrata sulla filiera del "recupero energetico" e, quindi, sulla realizzazione quasi esclusiva dell'impiantistica dei CDR (a supporto dei termovalorizzatori per il recupero energetico da CDR) nonché delle discariche e siti di stoccaggio a servizio di detti impianti. Del tutto marginale è apparsa, invece, la realizzazione di infrastrutture impiantistiche a sostegno della filiera del "recupero di materia" (isole ecologiche, impianti di selezione e valorizzazione della frazione secca, impianti di compostaggio e di recupero di rifiuti inerti).⁷⁷

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

⁷⁷ Lo stesso piano regionale dei rifiuti del dicembre 2007 indica ai Comuni campani obiettivi (in termini di percentuale di raccolta differenziata) più ridotti rispetto a quelli previsti dalla normativa nazionale, anche in considerazione del fatto che percentuali più elevate non sarebbero state facilmente gestibili, attesa la carenza di impianti in grado di trattare la frazione organica proveniente dalla raccolta differenziata.

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

Il dato davvero sorprendente, tuttavia, è l'assoluta insufficienza di impianti di compostaggio della frazione organica dei rifiuti solidi urbani (FORSU).⁷⁸

Si consideri, al riguardo, che nel corso del 2007, vi era un solo impianto regionale, finanziato con risorse pubbliche, in grado di funzionare correttamente, con la conseguente necessità per i Comuni "virtuosi" di conferire fuori Regione più dei tre quarti della frazione organica raccolta (circa 130.000 tonnellate), con notevole aggravio sui costi del conferimento e del trasporto, e per gli altri Comuni (la maggioranza) di optare per lo smaltimento in discarica di una frazione non stabilizzata e perciò estremamente inquinante (in quanto aumenta il rischio di inquinamento delle falde acquifere legato al percolato prodotto dalla parte fermentescibile).⁷⁹

In particolare, dei sei impianti complessivamente in funzione, quello di Molinara (Consorzio BN3), attivato nel 2006 con una capacità di targa di 6.000 tonnellate annue, veniva posto sotto sequestro giudiziario, mentre gli impianti di Polla (Consorzio SA3) e Caivano (Consorzio NA2), anch'essi di analoga capacità di trattamento, venivano resi inattivi fin dall'inizio dell'anno per la presenza di FOS. Quanto agli impianti di San Tammaro (Consorzio CE2) e Castelvoturno (Consorzio CE4), questi venivano utilizzati, il primo, per lo stoccaggio di oltre 11.000 tonnellate di "eco-balle" e, il secondo, per la sua trasformazione in discarica, con grave pregiudizio per le esigenze del compostaggio regionale che, con la chiusura dei suoi due più grandi impianti (da circa 80.000 tonnellate annue), vedeva di colpo dimezzata la dotazione impiantistica disponibile a tali fini. Restava in uso, quindi, il solo impianto di Teora (Consorzio AV2), con la sua potenzialità di trattamento pari a sole 6.000 tonnellate annue, affiancato da quattro impianti privati

⁷⁸ Le frazioni biodegradabili raccolte separatamente (FORSU e verde) richiedono impianti capaci di trattare aerobicamente (compostaggio) o anaerobicamente tali sostanze organiche. In particolare, il compostaggio è un processo aerobico di decomposizione biologica che avviene in condizioni controllate e che permette di ottenere un prodotto biologicamente stabile in cui la componente organica presenta un elevato grado di evoluzione e caratteristiche agronomiche conformi a quelle previste per l'ammendante compostato verde e misto (*compost*); diversamente, la digestione anaerobica è un processo biologico complesso per mezzo del quale, in assenza di ossigeno, la sostanza organica viene trasformata in biogas, costituito, principalmente, da metano e anidride carbonica.

⁷⁹ La contemporanea chiusura di impianti di compostaggio e di siti di trasferta ha messo in evidente difficoltà soprattutto i piccoli Comuni, i quali, non disponendo di rifiuti sufficienti per caricare un autotrasportatore senza adeguata area di trasferta, si sono visti costretti ad assumersi ingenti costi aggiuntivi di trasporto specie per il conferimento della frazione organica fuori Regione.

(Avellino, Solofra, Bisaccia e Orta d'Atella), alcuni dei quali semplici siti di trasfereza della frazione umida destinata al trattamento fuori Regione.⁸⁰

La drammatica riduzione della disponibilità degli impianti di compostaggio e del relativo impiego emerge chiaramente dal prospetto seguente, che pone a raffronto le stime del fabbisogno minimo di impianti necessari a trattare la frazione organica proveniente da una raccolta differenziata del 35% ovvero del 50% (elaborate da due studi condotti in epoche diverse dalla Regione), con le dotazioni impiantistiche teoricamente disponibili nel periodo 2004/2008 ed i relativi quantitativi di materia organica effettivamente trattata, che in soli quattro anni hanno, da un lato, praticamente azzerato il loro volume (indice di inefficacia), dall'altro, decuplicato lo scostamento rispetto alla capacità teorica degli impianti ancora funzionanti (indice di inefficienza).

Tab.4

Impianti di compostaggio di rifiuti selezionati												
Provincia	Fabbisogno		2004		2005		2006		2007		2008	
	R.D. 35%	R.D. 50%	Capacità teorica	Rifiuto trattato	Capacità teorica	Rifiuto trattato	Capacità teorica	Rifiuto trattato	Capacità teorica	Rifiuto trattato	Capacità teorica	Rifiuto trattato
	AV	19.560	50.470	7.000	2.734	7.000	3.327	7.000	3.552	59.600	5.670	59.600
BN	16.786	33.581	0	0	0	0	12.000	1.148	6.000	1.516	6.000	0
SA	70.137	123.997	6.000	7.636	6.000	7.898	6.000	7.228	6.000	0	6.000	0
CE	60.948	90.928	228.850	100.340	228.250	57.127	64.000	33.246	76.500	22.205	81.900	18.101
NA	245.981	235.576	30.000	71.098	30.000	5.700	18.000	1.656	18.000	0	18.000	0
TOTALE	413.412	534.552	271.850	181.808	271.250	74.052	107.000	46.830	166.100	29.391	171.500	26.282

Fonte: APAT-ISPRRA

Eppure, la realizzazione degli impianti di compostaggio doveva costituire una priorità dell'azione del Commissariato per l'emergenza rifiuti, dal momento che la frazione organica rappresenta circa un terzo della massa totale dei rifiuti solidi urbani prodotti ed è, quindi, di rilevante importanza strategica.⁸¹

⁸⁰ Nel corso del 2005 erano stati chiusi definitivamente altri tre impianti di compostaggio: quello di Pomigliano d'Arco, gestito da una società mista partecipata da un Comune del Consorzio NA3, l'impianto di Trentola Ducenta e l'impianto privato di Villa Literno, dotati complessivamente di una capacità di trattamento potenziale di circa 170.000 tonnellate annue.

⁸¹ La necessità e irrinunciabilità di nuovi impianti destinati al recupero e trattamento dei rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata emerge dall'Ordinanza n. 28 del 22 gennaio 2004, dalla quale si evince, altresì, che il Commissario di Governo assume la piena titolarità dell'azione di affidamento per la realizzazione e la gestione del sistema impiantistico regionale. Precedentemente, uno studio effettuato in occasione della redazione del Piano regionale per lo smaltimento di rifiuti del 1997, aveva stimato che il recupero della frazione compostabile avrebbe dovuto assicurare al sistema, ai fini del raggiungimento dell'obiettivo del 35% di raccolta differenziata fissato dal decreto Ronchi, un contributo pari al 15% dei rifiuti totali prodotti. Per la sua realizzazione il Commissario delegato, in esecuzione dell'OPCM n. 3100/2000, aveva individuato, all'interno di specifici piani stralcio, gli interventi infrastrutturali necessari per il sostegno della raccolta differenziata (isole ecologiche, impianti di selezione, impianti di compostaggio etc.) da finanziare, oltre che con fondi propri del Commissariato per l'emergenza rifiuti, con i fondi POR Campania 2000-2006, Misura 1.7, ricevendo, in qualità di beneficiario

All'origine di tale situazione è il fatto che, per fronteggiare l'emergenza, i Commissari delegati, anziché perseguire l'attuazione dei principi di autosufficienza di bacino e di prossimità nelle operazioni di compostaggio, attraverso la realizzazione di una fitta rete di impianti modulari di piccola taglia basati su tecnologie a basso impatto ambientale (biocelle), hanno optato (in previsione di costi unitari di gestione più ridotti) per una strategia di impianti di grandi dimensioni, capaci di trattare rifiuti provenienti da vari bacini di utenza, sia pur tendenzialmente dimensionati in rapporto alla scala produttiva dei rispettivi ATO di appartenenza.⁸²

La scelta di una soluzione confacente al principio della integrazione funzionale tra gli ATO, orientata cioè a favorire (anche per il compostaggio) l'interscambio di rifiuti urbani tra i diversi Ambiti campani, ha tuttavia determinato inevitabili problemi realizzativi a causa della diffidenza delle popolazioni locali, poco inclini ad accettare siti maleodoranti e potenzialmente rischiosi per la salute e l'ambiente, che hanno costretto in molte occasioni i rispettivi Sindaci a revocare la disponibilità per le ipotesi localizzative degli impianti precedentemente programmati.⁸³

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

Resta il fatto che, anche qualora detti impianti dovessero ottenere il previsto finanziamento ed entrare rapidamente in funzione, la capacità impiantistica regionale per il compostaggio di qualità della frazione organica selezionata si attesterebbe (supponendo

finale, la somma relativa ad uno stanziamento di 110 milioni di euro a valere sulla detta misura (DGR n. 2014/2003).

⁸² La soluzione progettuale ritenuta preferibile era quella riferita ad impianti con capacità minima di 15.000 tn./a. e tecnologia complessa (capaci, cioè, di controllare il processo di biostabilizzazione in tutte le sue fasi). Era, comunque, ritenuto ragionevole prendere in considerazione proposte progettuali con minori capacità di trattamento a servizio di piccole comunità localizzate in zone distanti dai grandi centri urbani. Lo stesso Piano regionale dei rifiuti urbani del 2007 escludeva, in linea generale, impianti di taglia dimensionale ridotta, ritenendo la scala ottimale per il trattamento dei residui urbani ed industriali (almeno nella situazione di ridotta separazione del rifiuto alla fonte) quella di impianti di grandi dimensioni che trattano o accolgono rifiuti provenienti da bacini di utenza estesi. Né il Piano indicava il numero di impianti necessari, il fabbisogno finanziario per quelli da realizzare, i tempi necessari per la loro realizzazione o le previsioni di commercializzazione del prodotto ottenuto.

⁸³ E' il caso dei siti di Santa Maria Capua Vetere, Cava dei Tirreni, San Cipriano Picentino, Salerno, Albanella, Carinola, Cellole, Rofrano, Nola e Ciorlano.

il rientro a pieno regime anche di tutti gli impianti privati attualmente esistenti) su una potenzialità teorica comunque non superiore alle 332.000 tonnellate annue, pari solo all'80% del fabbisogno minimo richiesto per supportare una raccolta differenziata del 35% ovvero della sostanza organica fresca che si prevede verrà raccolta in modo differenziato nel 2013.

E' evidente che la parte restante del fabbisogno di trattamento andrebbe coperta, in conformità con quanto previsto all'art. 6, comma 2, del D.L. n. 90/2008, mediante opportuna riconversione dei sette impianti STIR (ex impianti CDR), originariamente destinati alla selezione e tritovagliatura dei rifiuti urbani residui (RUR) ma le cui potenzialità effettive risultano, attualmente, abbondantemente sovradimensionate rispetto al flusso della frazione indifferenziata raccolta.⁸⁴

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

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

Per far fronte al fabbisogno residuo conseguente ad una raccolta differenziata al 50% (stimabile intorno alle 100.000 tonnellate annue), sarebbe necessario realizzare (in alternativa all'ipotizzato utilizzo dei bioreattori disponibili presso alcuni impianti regionali di depurazione delle acque reflue) nuovi impianti di compostaggio il cui costo, prendendo a parametro un valore medio unitario di 3,2 milioni di euro per un impianto (a bioreattori) da 20.000 tn./a. completo di attrezzature fisse e mobili, non dovrebbe superare i 16 milioni di euro circa.⁸⁵

Secondo una diversa stima effettuata nel 2008 dalla Struttura del Commissario delegato, che ipotizzava (sulla base delle proposte progettuali pervenute) un costo medio unitario di esecuzione pari a 300 euro a tonnellata di rifiuto organico da trattare, la copertura finanziaria necessaria risulterebbe, al contrario, praticamente raddoppiata.⁸⁶

⁸⁴ Tali impianti offrono la possibilità di trattare, a pieno regime, circa 7.000/7.500 tonnellate di rifiuti solidi urbani al giorno, pari alla produzione media giornaliera complessiva (compresa la raccolta differenziata) di tutta la Regione Campania.

⁸⁵ Il parametro di costo medio sopra individuato è desunto da una analisi effettuata nel marzo 2007 dal Consorzio SA3 in sede di elaborazione del Piano industriale per la raccolta differenziata.

⁸⁶ Diversamente dall'ipotesi di fabbisogno qui considerata, che appare del tutto teorica (vista la lentezza con cui procedono gli stati di avanzamento finanziari degli interventi ammessi al contributo comunitario), il Commissario delegato, nella richiamata relazione tecnica del 7 febbraio 2008 n.2777, stimava un fabbisogno di impianti di compostaggio (ancora da realizzare) tra un minimo di 138.000 tonnellate annue ed un massimo di 316.000 tonnellate annue con previsioni di investimento pari, rispettivamente, a 41,4 milioni di euro (nell'ipotesi di una raccolta differenziata del 35%) e a 94,8 milioni di euro (nell'ipotesi di una raccolta differenziata pari solo al 50%).

Per garantire il fabbisogno residuale di trattamento della frazione organica, la Regione Campania ha comunque programmato, con DGR n. 1169/2008, la selezione di ulteriori impianti di compostaggio e digestione anaerobica prevedendo uno stanziamento di 100 milioni di euro a valere sui fondi relativi alla programmazione comunitaria 2007-2013. Una programmazione che, se mai dovesse rispettare i tempi di realizzazione di analoghi impianti individuati come progetti coerenti nell'ambito del POR Campania 2000/2006, rischierebbe tuttavia di portare a compimento i propri interventi non prima del 2014.

Nelle more del completamento degli impianti regionali di compostaggio e digestione anaerobica nonché per le esigenze della sola Regione Campania (comunque, non oltre il 31 dicembre 2011), l'art. 10, comma 5, del D.L. n. 195/2010 ha autorizzato gli altri impianti in esercizio sul territorio nazionale ad aumentare la propria capacità ricettiva e di trattamento sino all' 8% (pari a circa 500.000 tonnellate), così da offrire una sufficiente copertura transitoria al fabbisogno regionale residuo di compostaggio non solo della frazione organica selezionata ma anche di un terzo dei quantitativi di FOS prodotti dal trattamento meccanico-biologico degli impianti STIR (mentre la parte restante continuerebbe a dover essere smaltita in discarica).

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

Invero, il potenziamento della raccolta differenziata non può andare disgiunto dalla realizzazione degli impianti necessari a rendere economicamente sostenibile il ciclo di gestione. A tal fine, è indispensabile, anzitutto per ridurre i costi di trasporto, ottimizzare lo smistamento dei flussi di rifiuti verso gli impianti di destinazione finale (filieri di recupero, piattaforme CONAI) attraverso il supporto di una o più stazioni di trasferimento, che consentano di raggruppare, pressare e mettere in riserva, da un lato, la frazione secca indifferenziata, dall'altro, le restanti frazioni merceologiche separate con la raccolta differenziata.

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

Sotto questi profili, le attività svolte dai Consorzi AV1, BN1, BN2, BN3, CE1, NA1 e NA4 non hanno prodotto risultati apprezzabili, con ciò pregiudicando pesantemente

l'avvio e la crescita delle rispettive raccolte differenziate. Viceversa, l'ente associativo senza dubbio più dinamico è apparso il Consorzio SA2, il quale (anche attraverso le sue quattro società partecipate) oltre a gestire due stazioni di trasferimento (Sardone e Ogliastro), un impianto di smaltimento RAEE, quattro isole ecologiche e quattro impianti di stoccaggio eco-balle, ha realizzato due impianti fotovoltaici di captazione e trasformazione del biogas presso le discariche di Parapoti e Sardone, più una in via di realizzazione a Serre (località Macchia soprana), con relativa gestione delle attività *post-mortem* propedeutiche alla bonifica finale delle tre discariche.

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

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

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

A tutto il 2009, comunque, il totale delle isole ecologiche è asceso a 169 (di cui 26 in corso di realizzazione e 18 programmate); 133 impianti sono stati finanziati con i fondi comunitari a valere sulla misura 1.7 del POR Campania 2000-2006, oltre a quelli realizzati con il finanziamento commissariale. Il 36% degli impianti è concentrato nella provincia di Salerno (la cui produzione di rifiuti raggiunge appena il 17% circa del totale dei rifiuti urbani gestiti in Campania), mentre un ulteriore 12% delle isole ecologiche risulta distribuito sul territorio della provincia di Napoli, dove, viceversa, si concentra il 58% dei rifiuti regionali. Analogamente, la provincia di Benevento si distingue per avere il 18% delle isole ecologiche complessive a fronte del solo 4% dei rifiuti prodotti.

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

§ 4.2 – Gli impianti dedicati alla frazione indifferenziata

Con riguardo alla filiera di trattamento dedicata alla frazione indifferenziata, che vede come impianti finali i termovalorizzatori e le discariche, giova ricordare che, fermo restando l'obiettivo prioritario di ridurre la quantità complessiva dei rifiuti prodotti e di conseguire i *target* minimi di raccolta differenziata, spetta alle Amministrazioni locali individuare il modello di gestione integrata dei rifiuti da applicare e, quindi, decidere quanta parte dei rifiuti urbani prodotti sia da gestire ai fini del loro recupero in termini di materia ed energia e quanta parte da smaltire in discarica.

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

Ciò dipende dal fatto che, ogni anno, quasi l'intero flusso di rifiuti indifferenziati (oltre 2.400.000 tonnellate), anziché essere direttamente smaltito in discarica (come in passato), è stato convogliato all'interno dei 7 impianti ex CDR per essere trattato e successivamente avviato (sotto forma di eco-balle) ai siti di stoccaggio provvisorio in previsione di una sua combustione in impianti di incenerimento finalizzati al recupero di energia. Il residuo dell'attività di selezione, circa un milione di tonnellate annue di frazione organica stabilizzata (FOS) non utilizzabile per ripristini ambientali, sarebbe dovuta, invece, finire interamente in discarica (in carenza di adeguati impianti di compostaggio) insieme agli scarti del trattamento (circa 300.000 tonnellate l'anno di sovalli).⁸⁷

In realtà, le discariche regionali hanno smaltito, ogni anno, quantitativi di rifiuti notevolmente inferiori al fabbisogno, sicché circa 500.000 tonnellate annue di rifiuti hanno dovuto trovare forme alternative di stoccaggio e/o smaltimento.⁸⁸

Una parziale spiegazione al fenomeno, essenzialmente legato all'assenza di discariche con volumetrie sufficienti, sembrerebbe potersi cogliere nella dimensione dei

⁸⁷ In linea generale, secondo i progetti FISIA approvati negli anni 2000/2001, l'impianto di selezione è costituito da una vasca di recezione dalla quale i rifiuti vengono sollevati e depositati in una tramoggia, sul fondo della quale un pistone munito di denti con movimenti "avanti e indietro" rompe i sacchetti dei rifiuti e li tritura; successivamente, mediante nastro a tapparelle metalliche, i rifiuti tritati vengono convogliati nel vaglio primario, dotato di fori con diametro di 120 mm.; i rifiuti che non passano attraverso detti fori costituiscono il sopravaglio, che compattato (mediante pressa) va a costituire le "eco-balle" (CDR); dopo il vaglio primario, tutti i rifiuti (umido e secco) che passano attraverso i fori da 120 mm (sottovaglio) vengono condotti, mediante un nastro trasportatore, al vaglio secondario, con fori da 60 mm.; tutto ciò che filtra attraverso il vaglio secondario costituisce la sostanza organica da sottoporre a stabilizzazione aerobica e successiva raffinazione (FOS), mentre ciò che viene trattenuto viene sottoposto a separazione balistica per essere suddiviso in ulteriore frazione secca (47% circa) da compattare, sovvallo (50%) da smaltire in discarica e un residuo di frazione organica da stabilizzare; durante la vagliatura sia primaria che secondaria avviene la sottrazione di materiale ferroso mediante un separatore magnetico (elettrocalamita).

⁸⁸ Secondo i dati raccolti da APAT-ONR, Rapporto rifiuti anni 2006-2008, a fronte di una produzione totale di rifiuti pari a 2,8 milioni di tonnellate l'anno, l'ammontare smaltito in impianti regionali di discarica è pari, negli anni 2005 e 2006, a circa 800.000 tonnellate l'anno e, nel 2007, a circa 1 milione di tonnellate. Poiché la quota di raccolta differenziata effettuata in quegli anni corrisponde, mediamente, a circa 350.000 tonnellate l'anno (mentre la quota di raccolta indifferenziata trasformata in "eco-balle" non supera il milione di tonnellate l'anno), risulta evidente che l'ammontare residuo ha dovuto ricevere altre forme di destinazione.

quantitativi di "eco-balle" sino ad ora stoccate. Stando ad una ricostruzione effettuata da APAT-ONR (ora ISPRA), la quantità di frazione secca in uscita dai 7 impianti ex CDR (ora STIR), nel periodo intercorrente tra la loro entrata in funzione (anni 2002/2003) a tutto il 2008, ammonterebbe a 6.271.037 tonnellate. La messa in riserva di uno *stock* tanto smisurato di "eco-balle" non poteva che generare crescenti difficoltà di allontanamento delle stesse dagli impianti di produzione, con conseguente necessità sia di conferirne un limitato quantitativo fuori Regione (in particolare presso l'inceneritore di Massafra in Puglia) sia di attrezzare, all'interno degli impianti, spazi sempre più ampi che hanno ridotto la funzionalità degli stessi.⁸⁹

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

Dai dati elaborati dall' ARPAC nel "Rapporto sulla produzione e gestione dei rifiuti in Campania per il periodo 2002-2007", emerge che gli impianti di trattamento meccanico-biologico hanno dovuto assolvere, in tale frangente, una essenziale funzione di camera di compensazione per dare flessibilità al sistema, con grave pregiudizio, però, per la qualità del materiale trattato.⁹⁰ Dalla loro entrata in funzione a tutto l'anno 2006, tali impianti hanno assorbito in giacenza al proprio interno tutto il *surplus* di FOS che non era possibile smaltire in discarica ovvero conferire negli impianti fuori Regione. In tale periodo, infatti, oltre 600.000 tonnellate di materiale trattato si sono andate progressivamente accumulando nei detti siti di stoccaggio in attesa di trovare una opportuna destinazione, e tanto, a causa della parallela riduzione della capienza delle discariche regionali disponibili, che, nel 2005, smaltivano appena il 58% del fabbisogno.⁹¹

⁸⁹ In attesa di essere combusto negli appositi impianti di termovalorizzazione, il rifiuto secco raccolto in balle è stato provvisoriamente stoccato presso le piazzole di 25 siti diversi, compresi tre impianti ex CDR (Casalduni, Pianodardine e Battipaglia, che in totale hanno stoccato al proprio interno oltre 52.000 tonnellate di "ecoballe"), Taverna del Re, San Tammaro (Maruzzella), Eboli (Coda di Volpe), Battipaglia (area ASI), Pianodardine e Persano. Circa 30.000 tonnellate di "eco-balle" sono state smaltite fuori Regione nel 2008.

⁹⁰ La scadente qualità del materiale in uscita dagli impianti di trattamento fu causa del declassamento, ad opera del DPCM n. 3481/2006, del CDR (CER 19 12 10) a frazione secca (CER 19 12 12) e della FOS (CER 19 05 03) a frazione umida (CER 19 05 01).

⁹¹ Nell'anno 2002 le discariche erano 44, ma già nel 2003 si erano ridotte a 27 (con una capacità ricettiva di 1,3 milioni di tonnellate); il triennio successivo ha registrato, invece, un numero assolutamente incongruo di discariche ancora attive: 5 nel 2004 e 3 negli anni 2005/2006, con una volumetria che si è andata riducendo fino a soli 0,7 milioni di tonnellate l'anno.

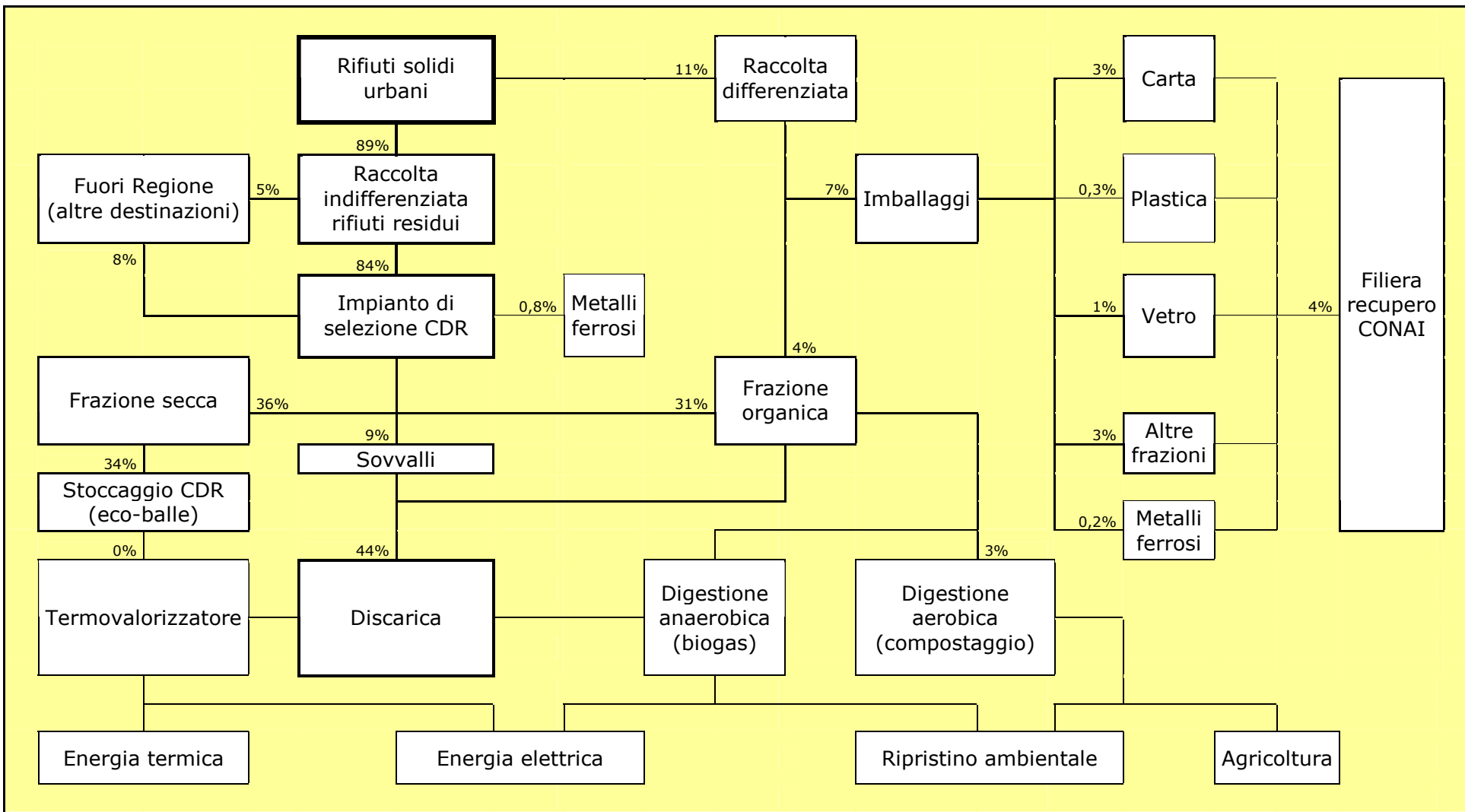
In quell'anno, ben 492.000 tonnellate di FOS e sovvalli (circa un quinto dell'intero ammontare annuo dei rifiuti indifferenziati campani) furono trasferiti fuori Regione (per la quasi totalità in Puglia). La situazione si andò progressivamente assestando nei due anni successivi, tanto che nel 2007 i rifiuti conferiti nelle nove discariche allestite hanno raggiunto nuovamente l' 84% del fabbisogno e le giacenze di deposito presso gli impianti ex CDR hanno registrato una riduzione di circa 194.000 tonnellate.⁹²

In generale, può ritenersi che, mediamente, la frazione indifferenziata che entrava negli impianti di trattamento (circa 2,3 milioni di tonnellate annue) venisse selezionata e suddivisa in due frazioni sostanzialmente equivalenti: una metà circa costituita da FOS (cui aggiungere i sovvalli), l'altra metà da frazione secca (o presunta tale).⁹³ La prima frazione veniva smaltita per l' 83% circa in discariche regionali e la parte rimanente (in media circa 215.000 tonnellate l'anno) fuori Regione. Quasi il 91% della frazione secca in uscita dagli impianti veniva, invece, confezionata in balle, mentre la parte restante veniva o messa in giacenza oppure spedita fuori Regione (si calcola che i rifiuti smaltiti oltre i confini regionali in soli 5 anni ammontino, per entrambe le frazioni, a circa 1,2 milioni di tonnellate).

⁹² Nel 2008 si assiste ad una caduta verticale dell'attività produttiva di tutti gli impianti di tritovagliatura, con quantitativi in uscita praticamente dimezzati rispetto agli anni precedenti. Il blocco delle attività, avvenuto all'inizio dell'anno per l'impossibilità di trovare una qualsivoglia destinazione alle eco-balle prodotte, è proseguito anche dopo la ripresa dei lavori per l'esigenza di utilizzare detti impianti come siti di stoccaggio provvisorio di rifiuti misti altrimenti giacenti sulle strade. In un solo anno vi sono stati impropriamente depositati, in attesa di destinazione, circa 917.396 tonnellate di rifiuti (poco meno della metà dei rifiuti indifferenziati prodotti nell'intera Regione, ma anche l'esatto quantitativo di rifiuti smaltiti in discarica in quell'anno).

⁹³ Dai rifiuti urbani misti trattati è possibile individuare una terza frazione, quella dei metalli ferrosi, la cui selezione ha consentito di avviare a recupero, presso le rispettive filiere, circa 52.000 tonnellate in cinque anni (pari allo 0,4% del totale).

DIAGRAMMA DI FLUSSO DEL CICLO RIFIUTI
 Valori percentuali medi annui sul totale della produzione del periodo 2002-2007



Quanto all'attività svolta da ciascuno dei sette impianti di trattamento dei rifiuti misti, occorre riconoscere ai siti di Pianodardine (AV) e Casalduni (BN) una produzione quasi sempre superiore alle capacità di targa autorizzate, con ciò dovendosi ritenere che il sovraccarico degli impianti abbia influito sul deterioramento dei processi e sulla riduzione dei livelli di qualità del prodotto in uscita e di sicurezza dell'impianto. Inoltre, il sovradimensionamento dell'impianto di Casalduni, rispetto alle potenzialità di conferimento della provincia di Benevento, ha finito per catalizzare un discreto flusso di rifiuti prodotti nelle altre province (circa 45.000 tonnellate l'anno) con ulteriore congestione del perimetro di attività e delle relative vie di accesso.

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

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

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

In ordine alle prospettive future della capacità di smaltimento regionale, la Sezione prende atto che, stando alla documentazione di merito, l'attuale dotazione di impianti di discarica sembrerebbe essere in grado di offrire margini di relativa tranquillità per provvedere ad un più razionale assetto del ciclo di raccolta dei rifiuti e ad un riequilibrio degli oneri gestionali ed ambientali tra le cinque province campane. Le volumetrie ancora disponibili al 2009 (oltre 2 milioni di metri cubi) consentirebbero, infatti, di assorbire in discarica un quantitativo di rifiuti che (supponendo gli attuali livelli di raccolta differenziata e di frazione secca da incenerire e assumendo una densità media del rifiuto in discarica pari a circa 1,5 tn./mc.) coprirebbe il fabbisogno regionale almeno fino al 2012.⁹⁴

⁹⁴ Stando ad un diverso computo elaborato secondo le più ottimistiche stime regionali contenute nelle "Linee di Piano 2010-2013 per la gestione dei rifiuti urbani", il fabbisogno di discarica, rapportato ad una raccolta differenziata al 35%, sarebbe pari a 429.057 mc. l'anno, mentre, con una raccolta differenziata al 65%, lo stesso si ridurrebbe a soli 345.942 mc. l'anno; in entrambe le ipotesi, le attuali riserve di discarica coprirebbero il fabbisogno regionale almeno fino al 2015.

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

- San Tammaro (CE), polo tecnologico ambientale autorizzato con OPCM n. 3696/2008 e dotato di piazzole di stoccaggio nonché di impianti di selezione e compostaggio (la cui gestione è stata affidata al Consorzio SA2), che presenta una volumetria residua stimabile in circa 600.000 mc.;

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

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

A fronte di questa eccedenza di volumetrie residue, il vero aspetto problematico sembrerebbe attenersi al fatto che, stante l'inadeguatezza degli attuali impianti di compostaggio e digestione anaerobica, lo smaltimento in discarica della frazione organica in uscita dagli stabilimenti di tritovagliatura ed imballaggio rifiuti (STIR, ex CDR) è soggetto a più drastiche misure interdittive da parte della normativa europea, che ne stabilisce una diversa destinazione.⁹⁵

Tale limitazione potrebbe trovare soluzione attraverso una adeguata riconversione dell'assetto impiantistico degli STIR, nel senso di ridurre sensibilmente la produzione di scarti attraverso l'applicazione di metodiche di stabilizzazione ovvero di rilavorazione della frazione organica dirette a renderne possibili usi alternativi alla discarica. In tal senso, sarebbe auspicabile un utilizzo degli impianti già esistenti dotandoli di sistemi di selezione meccanica e trattamento biologico (TMB) in grado di rendere disponibile una capacità impiantistica da dedicare, secondo le necessità, a trattamento biologico da raccolta differenziata ovvero a selezione/valorizzazione della frazione secca. Ipotesi, questa, praticabile, tuttavia, solo in presenza di elevati quantitativi di raccolta differenziata.

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

⁹⁵ La strategia tematica europea sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti COM (2005) 666 delinea un modello di gestione dei rifiuti il quale mira, oltre a recuperare una maggiore quantità di compost ed energia dai rifiuti e a migliorare quantitativamente e qualitativamente il riciclaggio, anche a diminuire le quantità smaltite in discarica.

Laddove possibile e/o necessario, i siti di discarica (ancorché dismessi) sono stati collegati sia ad impianti di trattamento del percolato sia ad impianti fotovoltaici di captazione e valorizzazione del biogas.⁹⁶

Per quanto attiene all'entrata in funzione del termovalorizzatore di Acerra (i cui lavori sono stati completati nel settembre 2009), il relativo piano industriale prevede che, a regime, le tre linee dell'impianto siano in grado di assorbire una quantità complessiva di rifiuti pari a circa 600.000 tonnellate l'anno, di cui i due terzi di tritovagliato proveniente dagli STIR ed un terzo di balle secche provenienti dai siti di stoccaggio provvisorio.⁹⁷

Con riguardo a quest'ultima tipologia di combustibile, occorre considerare, tuttavia, che le caratteristiche dell'impianto di Acerra escludono la possibilità di raggiungere un carico termico superiore alle 4.300 kcal/kg., laddove, al contrario, i cumuli di "eco-balle" stoccati da anni (e quindi "mummificati") evidenzerebbero un potere calorifico (P.C.U.) fino a 6.000 kcal/kg. Ciò renderebbe necessarie soluzioni tecniche alternative al tanto atteso inceneritore e la conseguente realizzazione di un ulteriore impianto *ad hoc* per la valorizzazione delle "eco-balle", come previsto dall'art. 2, comma 4, della legge n. 210/2008 di conversione del D.L. n. 172/2008.⁹⁸

Laddove tale ipotesi dovesse trovare effettivo accoglimento, è evidente che il mancato impiego, all'interno dei previsti termovalorizzatori (di Acerra, Salerno, Napoli e Santa Maria La Fossa), delle "eco-balle" sinora stoccate porrebbe il gravoso problema di ridurre l'eccessivo sovradimensionamento della detta dotazione di impianti rispetto ai quantitativi di frazione secca producibile dagli STIR, in quanto la relativa capacità teorica di combustione (senza considerare la capacità di 300.000 tonnellate l'anno delle tre cementerie campane che hanno già avanzato formale richiesta di conferimento) si attesterebbe, a regime, intorno ad 1,5 milioni di tonnellate l'anno a fronte di un

⁹⁶ Così è previsto per le discariche attive di Savignano Irpino, Sant'Arcangelo Trimonte e Terzigno, nonché per quelle soggette ad attività *post-mortem* e bonifica finale come le discariche di Macchia Soprana, Sardone e Parapoti.

⁹⁷ Per la realizzazione degli altri tre termovalorizzatori previsti dal D.L. n. 90/2008 sussistono impedimenti di diversa natura:

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

⁹⁸ Secondo le citate "Linee di Piano 2010-2013 per la gestione dei rifiuti urbani", la Regione ipotizza l'utilizzo di tecnologie di ossicombustione senza fiamma (a emissioni zero) ovvero di gassificazione a 1.600°C, con produzione di "singas" e scorie vetrificate.

fabbisogno stimabile in misura, comunque, non superiore ad 1 milione di tonnellate l'anno.⁹⁹

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

⁹⁹ A regime, la Regione prevede una produzione di CDR da rifiuti urbani residui stimabile in circa 400.000 tn./anno ed una produzione secondaria di CDR di qualità dalle filiere di nobilitazione dei flussi di RD stimabile in circa 350.000 tn./anno. Tale previsione si fonda anche sulla circostanza che dal 2013, a fronte di un obiettivo di raccolta differenziata pari al 65%, la quantità di rifiuti residui (a valle della RD) si dovrebbe attestare intorno alle 950.000 tn./anno, di cui la frazione secca da incenerire (risultante al termine del trattamento) non potrà eccedere la metà. In ogni caso, la Regione intende "ampliare lo spettro degli usi possibili della frazione secca dei rifiuti urbani anche tramite il conferimento a recupero energetico presso utenze industriali esistenti (cementerie, centrali termoelettriche, ecc.) o a combustione in impianti dedicati (inceneritori, gassificatori) di un ammontare non superiore a 800.000 t/a di combustibile derivato dai rifiuti (CDR) in funzione del rendimento conseguito dalla RD".

CAPITOLO V

I COMUNI

§ 5.1 - Indagine su un campione rappresentativo di 20 Comuni

Al fine di condurre un'analisi comparativa dei profili economico-finanziari della gestione comunale del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, la Sezione ha deciso, con deliberazione n. 1/2001, di selezionare un campione rappresentativo di Comuni della Campania capace di offrire una visione d'insieme sufficientemente omogenea della realtà regionale, su cui improntare una prima valutazione delle caratteristiche attuative del servizio svolto non disgiunta da una previa verifica del rapporto costi-benefici per la collettività.

La selezione del campione è avvenuta considerando molteplici fattori, tra i quali la provincia di appartenenza, la posizione geografica, il numero di abitanti e le diverse caratteristiche vocazionali (area metropolitana, fascia costiera, fascia interna, capoluoghi di provincia).

Sono stati individuati, pertanto, venti Comuni di medie dimensioni, compresi tra la V e la VIII classe demografica, di cui due capoluoghi di provincia (Benevento ed Avellino), sei a vocazione turistica – di cui quattro costieri (Pompei, Agropoli, Castel Volturno e Sorrento) e due montani (Mercogliano e S. Agata dei Goti) - nove della fascia interna (S. M. Capua Vetere, Sessa Aurunca, Ariano Irpino, Nocera Superiore, Capua, Frattaminore, Montesarchio, Atripalda e Giffoni Valle Piana) e tre dell'area metropolitana (Portici, Aversa e Cava de' Tirreni).

Successivamente, si è voluto riesaminare, a distanza di sette anni dai risultati della precedente indagine, in quale misura i medesimi Comuni campionati avessero ritenuto di adeguare le proprie scelte organizzative e gestionali in conseguenza sia dei risultati raggiunti che dei rilievi della Corte.

Il quadro che ne è emerso conferma la cronica inefficienza delle strutture pubbliche esaminate nell'affrontare e risolvere le problematiche di carattere economico e sociale connesse alla gestione del servizio di smaltimento rifiuti, rese più urgenti dai gravi

disagi vissuti dalle popolazioni a seguito della chiusura degli impianti di discarica previsti a valle del ciclo di selezione e trattamento dei rifiuti prodotti.

L'analisi della documentazione fornita dai Comuni presi a campione rivela, nel complesso, una risposta inadeguata rispetto alla primaria ed elementare esigenza dei cittadini di vivere in città pulite, con una tendenza alla frammentazione dei servizi ed alla conseguente deresponsabilizzazione, anche a seguito del mancato uso, da parte delle Amministrazioni comunali, dei poteri ispettivi, di vigilanza e controllo nei confronti delle società che svolgono materialmente la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti.

Ha trovato conferma anche il timore, espresso a suo tempo dalla Sezione, di un ricorso a soluzioni di breve respiro e con un aggravio di costi per i contribuenti, in un quadro generale di intervento incapace di fare chiarezza sulle competenze e sulle responsabilità per l'inefficienza e le carenze rilevate.

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

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

La maggior parte dei Comuni ha poi optato, in presenza di condizioni favorevoli, per lo svolgimento del servizio tramite società consortili, rinunciando così ad ogni altra forma di gestione in proprio, a mezzo di società partecipate o mediante concessione del servizio a privati. Fanno eccezione gli Enti appartenenti ai Consorzi della provincia di Napoli e Benevento, i quali hanno preferito affidare il servizio in gestione a privati, pur con esiti altrettanto deludenti sotto il profilo dei risultati e/o dei costi del servizio (con la debita eccezione, tuttavia, del Comune di Montesarchio).

In particolare, i quattro Enti locali appartenenti ai grandi bacini di utenza della provincia di Napoli (NA2 e NA4) hanno continuato ad esternalizzare l'intero servizio in favore di società private (spesso partecipate dai medesimi Comuni concedenti). Il loro

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

tratto comune è dato dall'elevato costo unitario per abitante in rapporto ai servizi resi.¹⁰¹ Invero, il Comune di Sorrento ha raggiunto, nel 2008, addirittura i 270 euro/ab.*anno (più del doppio della media nazionale), seguito dai Comuni di Portici (192 euro) e di Pompei (182 euro), mentre il relativamente basso valore dell'indice raggiunto dal Comune di Frattaminore (148 euro) appare, per converso, eccessivamente sovradimensionato in rapporto ai risultati conseguiti dalla raccolta differenziata (che nel 2008 ha raggiunto appena l' 11% del totale rifiuti).

Il dato, se associato al valore degli indici unitari di produzione per abitante e di costo per chilogrammo prodotto, rivela alcune caratteristiche distintive di fondo: i Comuni a vocazione turistica, come Pompei e Sorrento, registrano livelli di produzione pro-capite assai più elevati a fronte di un più contenuto costo unitario e di significativi risultati nella raccolta differenziata (tra il 48% ed il 53%), a conferma di un servizio, nel complesso, proporzionato alle dimensioni produttive del contesto operativo.¹⁰² Meno giustificabile appare, invece, il costo sostenuto dai Comuni di Portici e Frattaminore, che in pochi anni è praticamente raddoppiato senza alcun beneficio effettivo in termini di raccolta differenziata (e nonostante si tratti di Comuni tra i più densamente abitati della Regione).

Quanto ai Comuni della provincia di Benevento, si osserva che i deludenti risultati ottenuti dal Consorzio di Bacino BN2 (specie nella raccolta dei rifiuti cellulosici) non hanno impedito al Comune di Montesarchio di conseguire una buona *performance* nella raccolta differenziata attraverso il proprio concessionario privato (49,5% nel 2007 e 51% nel 2008), pur destando perplessità l'anomalo quantitativo di rifiuti dallo stesso registrati nel biennio (superiori ai valori unitari medi regionali, nonostante si tratti di un Comune medio-piccolo dell'entroterra beneventano con un costo unitario per Kg. relativamente basso).

D'altronde, un problema di attendibilità delle rilevazioni dei quantitativi di rifiuti raccolti e conferiti nei vari impianti regionali (secondo quanto emerge dai dati trasmessi dai Comuni del campione selezionato) sembrerebbe riguardare almeno la metà degli Enti locali campani.

In particolare, l'attività di controllo, vigilanza e pesatura del rifiuto presenta, in genere, aspetti oscuri (se non allarmanti) in quanto, stando alle evasive risposte rese dai responsabili dei Consorzi di Bacino, i Comuni non esercitano alcuna forma di riscontro oggettivo e sistematico dei quantitativi rilevati dalle società di gestione del servizio di

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

¹⁰² Non è da sottovalutare, al riguardo, che la chiusura nei mesi estivi degli impianti di destinazione delle frazioni provenienti dalla raccolta differenziata (multimateriale, vetro, plastica, organico e ingombranti) penalizza maggiormente i suddetti Comuni a vocazione turistica e con elevate percentuali di raccolta differenziata, provocando disagi e costi aggiuntivi di non poco momento.

raccolta e smaltimento dei rifiuti.¹⁰³ Il metodo invalso nella prassi sembrerebbe evidenziare, infatti, più di qualche anomalia e disfunzione nella complessa attività di certificazione del rifiuto trattato, a cominciare dal fatto che, a causa della generale indisponibilità di pesce pubbliche comunali, i soggetti che sovrintendono alla cd. "doppia pesata" dei mezzi di trasporto presso gli impianti di destinazione (centri di raccolta e selezione, stazioni di trasferimento, etc.) sono, in vari casi, gli stessi che gestiscono il servizio di raccolta e trasporto. Peraltro, il ricorso a pesce private ovvero a metodi presuntivi di ripartizione "a vista" o "in percentuale" (in ragione cioè della popolazione residente e/o dei cassonetti/campane svuotati o supposti tali), pone i Comuni in condizione di dover validare, per accettazione, il carico di rispettiva attribuzione senza avere la possibilità di comprovarne il peso ad inizio trasporto e in presenza di un pubblico funzionario che sovrintenda all'operazione.¹⁰⁴

Appare evidente che la mancanza di pesce pubbliche comunali, espressamente previste dall'art. 198, comma 2, lett. f), del D.Lgs. n. 152/2006 quale strumento essenziale per eseguire la pesata dei rifiuti urbani "prima" di inviarli al recupero e allo smaltimento, compromette in partenza la regolarità del flusso dei dati delle movimentazioni dei rifiuti disciplinato dal Decreto del Ministro dell'Ambiente 1 aprile 1998, n. 145 e recentemente tradotto, ai sensi dell'art. 189 del D.Lgs. n. 152/2006 e dell'art. 11 del D.L. n. 90/2008, nel nuovo sistema informatico di monitoraggio e controllo della tracciabilità dei rifiuti denominato SIGER.¹⁰⁵ Né il sistema di rilevazione e monitoraggio appare in grado di rettificare eventuali errori, dolosi o colposi, individuati nella compilazione del formulario di identificazione del rifiuto (FIR), tant'è che sono all'ordine del giorno molteplici difficoltà nella corretta rendicontazione dei rifiuti, spesso a

¹⁰³ Il solo controllo che i Comuni esercitano sul quantitativo di rifiuti raccolti, a parte gli ordinari controlli della Polizia Municipale e qualche sporadico controllo a campione (che non sembra aver mai restituito risultati di qualche rilievo), si basa quasi esclusivamente sulla documentazione di accompagnamento del rifiuto al sito di destinazione (cd. FIR), la quale, come si vedrà, è già oggetto di verifica e validazione da parte delle competenti autorità regionali.

¹⁰⁴ Secondo quanto emerge dall'istruttoria svolta nei confronti dei Consorzi di Bacino, solo i Consorzi AV1 e BN1 sembrerebbero procedere alla pesatura preventiva dei rifiuti presso propri impianti, alle cui operazioni, nel caso del Consorzio AV1, sovrintende direttamente la società partecipata A.S.A. spa. (nei cui confronti non risulta essere stato mai preso alcun provvedimento a seguito di eventuali inadempimenti contrattuali).

¹⁰⁵ In sintesi, il SIGER è un sistema informativo regolato con decreto n. 5723/2008 del Sottosegretario di Stato ai rifiuti che consente di mettere in rete tutti i Comuni, le Province, la Regione e i vari organismi preposti alla gestione e al monitoraggio dei rifiuti urbani al fine di validarne e certificarne i dati riguardanti la produzione ed il recupero. Detto sistema si fonda sulle informazioni contenute nei formulari di identificazione dei rifiuti (FIR) emessi dai produttori, dai detentori dei rifiuti o dai soggetti che ne effettuano il trasporto. I FIR, compilati in quattro copie, individuano le caratteristiche, la destinazione e la quantità del rifiuto trasportato, seguendone il percorso fino alla destinazione finale. Una prima copia viene rilasciata al Comune produttore, che ne trasmette i dati all'Osservatorio provinciale (OPR) di appartenenza; le altre tre copie vengono consegnate dal trasportatore all'impianto di destinazione, che le completa e ne restituisce due al medesimo trasportatore affinché (quest'ultimo) ne trasmetta (entro tre mesi) una copia al Comune per il riscontro e l'altra la invii, con apposito elenco, al Settore tecnico amministrativo provinciale (STAP) competente alla registrazione in apposita banca dati dell'Osservatorio regionale rifiuti (ORR). Incrociando i dati provenienti dai due Osservatori (OPR e ORR), il SIGER è in grado di validare e certificare i quantitativi di rifiuti raccolti e di determinare le percentuali di raccolta differenziata raggiunte dai singoli Comuni. E' in fase di realizzazione un progetto pilota volto a garantire la tracciabilità elettronica dei rifiuti già nella fase di trasporto, premessa necessaria per adottare FIR in formato elettronico.

causa della impossibilità per i Comuni di effettuare i dovuti riscontri di corrispondenza (per sequestro giudiziario dei FIR, mancata restituzione di copia degli stessi da parte delle società di trasporto etc.).¹⁰⁶

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

La tendenza ad incrementare in modo anomalo il volume di produzione di rifiuti riguarda principalmente i Comuni del Consorzio CE4 (Sessa Aurunca e Castel Volturno), che registrano valori di produzione pro-capite inattendibili e riflessi sui costi di gestione incongruenti rispetto ai ridottissimi volumi di raccolta differenziata.¹⁰⁷

Il fenomeno interessa anche Comuni (com'è il caso di Atripalda) che raggiungono lusinghiere percentuali di raccolta differenziata, nonché Comuni (come Giffoni Valle Piana e Frattaminore) che presentano costi più in linea con la media regionale.

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

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

Il termine, successivamente prorogato al 31 dicembre 2008 per effetto dell'art. 33, comma 1, del D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con modificazioni in legge 28 febbraio 2008, n. 31, deroga al combinato disposto normativo di cui all'art. 238, commi 5 e 11, del D.Lgs. n. 152/2006, in base al quale l'integrale copertura dei costi di gestione avrebbe dovuto essere assicurata con gradualità (entro un periodo di quattro

¹⁰⁶ Ulteriore possibilità di verifica di corrispondenza dei dati relativi alla qualità e quantità dei rifiuti è data dal Modello unico di dichiarazione ambientale (MUD) previsto dalla legge n. 70/1994, in base alla quale tutti i soggetti tenuti ad obblighi di dichiarazione, comunicazione, denuncia o notificazione, stabiliti da leggi, decreti e altre norme di attuazione in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza pubblica, devono presentare il citato modello alla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura competente per territorio. Inutile dire che tale strumento, laddove non generato automaticamente dai dati risultanti dai FIR, è fonte, il più delle volte, di ulteriori discrasie difficilmente componibili.

¹⁰⁷ In sede di controdeduzioni, il Comune di Castel Volturno ha osservato che il dato risulterebbe ampiamente influenzato dall'ampio numero di residenti extracomunitari presenti sul territorio.

anni dalla data di entrata in vigore del nuovo regolamento di attuazione) applicando, nel periodo intermedio, le discipline regolamentari vigenti (relative alla TARSU ed alla TIA).¹⁰⁸

Tra i Comuni monitorati (tutti a regime TARSU), oltre la metà ha adottato misure dirette a salvaguardare gli equilibri di bilancio, anche se, di questi, circa il 20% incontra evidenti difficoltà nelle riscossioni del tributo (è il caso dei Comuni di Aversa e Giffoni Valle Piana, le cui riscossioni totali non raggiungono neppure la metà degli importi annualmente accertati).

I Comuni restanti evidenziano, invece, disavanzi di competenza consistenti (tra i più accentuati quelli di Sant'Agata dei Goti e di Ariano Irpino, superiori ad un quarto delle spese impegnate). L'aspetto incoraggiante è che, generalmente, proprio i Comuni che avevano registrato i maggiori disavanzi nell'anno 2000 sono riusciti a conseguire i più elevati livelli di copertura.

Certo, il costo del servizio rifiuti in Campania, da quando è stato dichiarato lo stato di emergenza, è più che triplicato, passando da una media non superiore ad € 0,1 al Kg. (anno 1995), ad un costo normalmente superiore, nel 2008, ad € 0,3 al Kg. (a fronte di una media nazionale attestata intorno ad € 0,24 al Kg.). Ad incidere in modo determinante sulla crescita dei costi (in disparte i casi di irrazionale impiego di risorse umane in compiti non ben definiti e spesso sovrapposti) sono stati, principalmente, sia il frequente fermo dei vari impianti di CDR e di discarica, con conseguente incremento dei costi di circa il 40% per le maggiori attività di trasferta e di trasporto, sia l'assenza di impianti di compostaggio, con relativa necessità di conferire la frazione umida in impianti fuori Regione a costi maggiorati anche del 60%.

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

Come si evince dai dati di sintesi riportati in coda alla serie di tabelle di seguito riprodotte, che compendiano per ciascun Comune i quantitativi della raccolta rifiuti negli anni 2000-2007-2008 nonché i costi ed i proventi di gestione funzionali alla elaborazione di un set di indicatori di efficienza, la crescita media dei costi gestionali tra il 2000 e il 2007 è stata dell'ordine del 63%, mentre quella delle entrate da TARSU, necessaria a colmare i disavanzi finanziari realizzati agli inizi del duemila, ha raggiunto il 75% di incremento. Nell'anno 2008, invece, si assiste ad un generale decremento dei costi (pari

¹⁰⁸ E' da considerare, al riguardo, che la *ratio* della urgente introduzione del principio della copertura integrale dei costi del servizio di gestione dei rifiuti per i Comuni in regime di TARSU, fa leva sulla circostanza che, allo scadere del periodo transitorio introdotto dall'art. 11 del D.P.R. n. 158/1999, gli stessi Comuni avrebbero già dovuto raggiungere la piena copertura (almeno) dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani "interni", sicché la deroga al principio della gradualità impositiva sarebbe risultata pienamente giustificata dalla oggettiva situazione di emergenza ambientale in cui versava l'intero territorio regionale.

al 10,7%) nonché dei proventi (pari solo al 5%), il che ha determinato, nell'arco di 8 anni, una crescita della copertura finanziaria media del campione dall' 84% al 96% circa.

I Comuni che più di altri hanno dimostrato inconsistente controllo della dinamica della spesa, ridotta propensione ad incentivare la raccolta differenziata ed insufficiente attenzione agli equilibri di cassa sono, nell'ordine, i Comuni di Castel Volturno (gravato da una mole considerevole di rifiuti, in parte dettata dalla sua vocazione turistica e dalla elevata percentuale di residenti extracomunitari non censiti), Giffoni Valle Piana (alle prese con evidenti difficoltà nello smaltimento dei rifiuti in discarica e nel trasporto) e Frattaminore (oppresso da crescenti difficoltà finanziarie).

Tab.6

ANALISI DEL CAMPIONE DI COMUNI DELLE PROVINCE DI NAPOLI E BENEVENTO

Consorzio	COMUNE	ANNO	Tipologia di gestione	Residenti	Tot. Rifiuti (tonn.)	Racc.ord. (tonn.)	Racc. diff. (tonn.)	% racc. diff. su tot.	COSTI (€)	PROVENTI (€)	Saldo di gestione	INDICATORI DI EFFICIENZA					
												Kg per abitante	Costo per abitante	Entr. per abitante	Costo per kg	Tasso di copertura	Incid. avanzo/disav.
NA2	Frattaminore	2000	Concess.	15.055	5.064	4.838	226	4,5%	871.382	867.173	- 4.209	336	58	58	0,17	99,5%	0%
		2007	soc.part.	15.072	7.157	6.671	486	6,8%	2.030.785	1.977.794	- 52.991	475	135	131	0,28	97,4%	-3%
		scostam. percent.07/00		0%	41%	38%	115%		133%	128%	1159%	41%	133%	127%	65%	-2%	440%
		2008	Concess.	15.072	7.115	6.310	805	11,3%	2.231.978	2.023.795	- 208.183	472	148	134	0,31	91%	-9%
NA4	Portici	2000	soc.part.	63.357	28.546	27.747	799	2,8%	7.480.792	5.883.170	- 1.597.622	451	118	93	0,26	78,6%	-21%
		2007	soc.part.	60.218	27.514	24.165	3.349	12,2%	10.031.989	10.075.656	- 1.033.725	457	167	166	0,36	100,4%	-10%
		scostam. percent.07/00		-5%	-4%	-13%	319%		47%	70%	-35%	1%	55%	79%	53%	15%	-56%
		2008	soc.part.	59.000	27.783	22.112	5.671	19,6%	11.571.462	11.394.935	- 176.527	471	196	193	0,42	98,5%	-2%
NA4	Pompei	2000	soc.part.	25.891	16.115	15.995	120	0,7%	4.705.827	3.487.133	- 1.218.694	622	182	135	0,29	74,1%	-26%
		2007	Concess.	25.751	16.601	11.739	4.862	29,3%	4.557.670	4.776.096	218.426	645	177	185	0,27	104,8%	5%
		scostam. percent.07/00		-1%	3%	-27%	3952%		-3%	37%	-118%	4%	-3%	37%	-6%	41%	-119%
		2008	Concess.	25.751	17.041	8.719	8.322	48,8%	4.675.404	4.644.973	- 30.431	662	182	180	0,27	99,3%	-1%
NA4	Sorrento	2000	soc.part.	18.000	12.564	12.530	34	0,3%	2.650.822	1.563.006	- 1.087.816	698	147	87	0,21	59,0%	-41%
		2007	soc.part.	16.536	14.780	9.927	4.853	32,8%	4.131.062	4.031.181	- 99.881	894	250	244	0,28	97,6%	-2%
		scostam. percent.07/00		-8%	18%	-21%	14174%		56%	152%	-82%	28%	70%	174%	32%	61,8%	-89%
		2008	soc.part.	16.536	12.764	5.945	6.819	53,4%	4.467.022	4.313.000	- 154.022	772	270	261	0,35	96,6%	-3%
BN2	S.Agata dei Goti	2000	Mista	11.598	3.452	3.425	27	0,8%	607.293	476.722	- 130.571	298	52	41	0,18	78,5%	-22%
		2007	-	11.558	3.012	-	-	-	1.079.020	783.559	- 295.461	261	93	68	0,36	72,6%	-27%
		scostam. percent.07/00		0%	-13%	-	-		78%	64%	126%	-12%	78%	65%	104%	-7,5%	27%
		2008	-	11.429	3.012	2.641	370	12,3%	1.128.860	826.308	- 302.552	263	99	72	0,37	73,2%	-27%
BN1	Benevento	2000	Az. spec	63.230	28.927	26.420	2.507	8,7%	7.181.561	6.876.306	- 305.255	457	114	109	0,25	95,7%	-4%
		2007	soc.part.	61.791	30.201	26.086	4.115	13,6%	10.348.822	9.054.887	- 1.293.935	489	167	147	0,34	87,5%	-13%
		scostam. percent.07/00		-2%	4%	-1%	64%		44%	32%	324%	7%	47%	35%	38%	-9%	194%
		2008	soc.part.	62.827	28.490	23.820	4.671	16,4%	11.113.037	12.219.041	1.106.004	453	177	194	0,39	110,0%	10%
BN2	Montesarchio	2000	Concess.	13.351	8.411	8.274	137	1,6%	1.104.592	834.391	- 270.201	630	83	62	0,13	75,5%	-24%
		2007	Concess.	12.878	6.578	3.324	3.254	49,5%	1.695.058	1.509.399	- 185.658	511	132	117	0,26	89,0%	-11%
		scostam. percent.07/00		-4%	-22%	-60%	2275%		53%	81%	-31%	-19%	59%	87%	96%	18%	-55%
		2008	Concess.	13.669	6.930	3.387	3.533	51,0%	1.609.819	1.563.830	- 45.989	507	118	114	0,23	97,1%	-3%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di questionario e dati SIGER

Tab.7

ANALISI DEL CAMPIONE DI COMUNI DELLE PROVINCE DI AVELLINO E SALERNO

Consorzio	COMUNE	ANNO	Tipologia di gestione	Residenti	Tot. Rifiuti (tonn.)	Racc.ord. (tonn.)	Racc. diff. (tonn.)	% racc. diff. su tot.	COSTI (€)	PROVENTI (€)	Saldo di gestione	INDICATORI DI EFFICIENZA						
												Kg per abitante	Costo per abitante	Entr. per abitante	Costo per kg	Tasso di copertura	Incid. avanzo/disav.	
AV 1	Atripalda	2000	conces	11.434	5.096	4.794	302	5,9%	1.060.439	973.705	- 86.734	446	93	85	0,21	91,8%	-8%	
		2007	conces	11.146	6.785	3.967	2.818	41,5%	1.207.695	1.193.859	- 13.836	609	108	107	0,18	98,9%	-1%	
		scostam. percent.07/00			-3%	33%	-17%	833%		14%	23%	-84%	37%	17%	26%	-14%	8%	-86%
AV1	Avellino	2000	Mista	56.434	25.644	24.307	1.337	5,2%	6.032.172	6.184.607	152.435	454	107	110	0,24	102,5%	3%	
		2007	consorzio	56.908	27.412	24.651	2.751	10,0%	10.504.328	7.610.810	- 2.893.518	482	185	144	0,38	72,5%	-28%	
		scostam. percent.07/00			1%	7%	1%	106%		74%	23%	-1998%	6%	73%	31%	63%	-29%	-1190%
		2008	consorzio	57.071	25.977	19.811	6.166	23,7%	10.394.668	8.441.894	- 1.952.774	455	182	148	0,40	81,2%	-19%	
AV2	Ariano Irpino	2000	conces	23.265	8.803	8.335	468	5,3%	1.269.282	1.047.310	- 221.972	378	55	45	0,14	82,5%	-17%	
		2007	consorzio	23.505	8.964	6.538	2.426	27,1%	2.361.187	1.800.000	- 561.187	381	100	77	0,26	76,2%	-24%	
		scostam. percent.07/00			1%	2%	-22%	418%		86%	72%	153%	1%	84%	71%	83%	-8%	36%
		2008	consorzio	23.179	9.278	5.844	3.434	37,0%	2.598.529	1.945.000	- 653.529	400	112	84	0,28	74,9%	-25%	
AV1	Mercogliano	2000	Mista	11.435	4.600	4.515	85	1,8%	1.015.846	1.058.873	43.027	402	89	93	0,22	104,2%	4%	
		2007	consorzio	11.755	4.971	4.217	754	15,2%	1.865.237	1.850.000	- 15.237	423	159	157	0,38	99,2%	-1%	
		scostam. percent.07/00			3%	8%	-7%	787%		84%	75%	-135%	5%	79%	70%	70%	-5%	-119%
		2008	consorzio	12.513	5.233	4.142	1.091	20,8%	-	-	-	418	-	-	0,00	-	-	
SA1	Nocera Superiore	2000	Mista	23.610	10.225	10.032	193	1,9%	1.990.070	1.376.466	- 613.604	433	84	58	0,19	69,2%	-31%	
		2007	Mista	23.837	8.556	3.591	4.965	58,0%	3.725.062	3.332.495	- 392.567	359	156	140	0,44	89,5%	-11%	
		scostam. percent.07/00			1%	-16%	-64%	2473%		93%	-	-	-17%	91%	133%	131%	22%	-49%
		2008	Mista	23.953	8.464	4.239	3.999	47,2%	3.324.601	3.306.994	- 17.607	353	139	138	0,39	99,5	- 1%	
SA1	Cava dè Tirreni	2000	soc.part.	53.385	23.048	22.498	550	2,4%	5.711.686	4.707.630	- 1.004.056	432	107	88	0,25	82,4%	-18%	
		2007	Mista	52.616	27.322	17.940	8.630	35,3%	8.754.818	7.758.339	- 996.479	519	166	147	0,32	88,6%	-11%	
		scostam. percent.07/00			-1%	19%	-20%	1469%		53%	65%	-1%	20%	56%	67%	29%	8%	-35%
		2008	Mista	53.470	27.369	14.261	10.713	42,9%	9.096.278	8.480.000	- 616.278	512	170	159	0,33	93,2%	-7%	
SA2	Giffoni Valle Piana	2000	Mista	11.000	4.149	3.909	240	5,8%	561.969	450.442	- 111.527	377	51	41	0,14	80,2%	-20%	
		2007	Mista	11.668	5.563	4.830	732	13,2%	1.283.460	833.074	- 450.386	477	110	76	0,23	64,9%	-35%	
		scostam. percent.07/00			6%	34%	24%	205%		128%	85%	304%	26%	115%	85%	70%	-19%	77%
		2008	consorzio	11.766	5.296	4.542	754	14,2%	1.540.766	1.541.237	471	450	131	131	0,29	100,0%	0%	
SA4	Agropoli	2000	consor	19.486	11.247	10.852	395	3,5%	1.608.658	1.171.195	- 437.463	577	83	60	0,14	72,8%	-27%	
		2007	consor	20.307	10.684	8.810	1.874	17,5%	3.094.000	3.300.000	206.000	526	152	165	0,29	106,7%	7%	
		scostam. percent.07/00			4%	-5%	-19%	374%		92%	182%	-147%	-9%	85%	175%	102%	46%	-124%
		2008		20.638	10.319	9.225	1.094	10,6%	-	-	-	500	-	-	0,00	-	-	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di questionario

Tab.8

ANALISI DEL CAMPIONE DI COMUNI DELLA PROVINCIA DI CASERTA

Consorzio	COMUNE	ANNO	Tipologia di gestione	Residenti	Tot. Rifiuti (tonn.)	Racc.ord. (tonn.)	Racc. diff. (tonn.)	% racc. diff. su tot.	COSTI (€)	PROVENTI (€)	Saldo di gestione	INDICATORI DI EFFICIENZA						
												Kg per abitante	Costo per abitante	Entr. per abitante	Costo per kg	Tasso di copertura	Incidenza avanzo/disavanzo	
CE2	Aversa	2000	az. Spec	55.866	25.670	25.150	520	2,0%	5.178.994	3.789.552	- 1.389.442	459	93	68	0,20	73,2%	-27%	
		2007	Consor	53.631	31.232	29.461	1.771	5,7%	9.218.472	9.255.737	37.264	582	172	173	0,30	100,4%	0%	
		scostam. Percent.07/00			-6%	22%	17%	241%		78%	144%	-103%	27%	85%	155%	46%	37%	-102%
		2008	Consorzio	53.631	31.214	29.319	1.895	6,1%	8.890.407	9.046.238	155.831	582	166	169	0,28	101,8%	2%	
CE2	Capua	2000	Consor	19.525	9.771	9.500	271	2,8%	1.539.148	860.961	- 678.187	500	79	44	0,16	55,9%	-44%	
		2007	Consor	19.041	9.227	8.544	683,00	7,4%	2.654.784	1.945.000	- 709.784	485	139	102	0,29	73,3%	-27%	
		scostam. Percent.07/00			-2%	-6%	-10%	152%		78%	126%	5%	-3%	77%	132%	83%	31%	-39%
		2008	Consorzio	18.903	10.601	9.833	768	7,2%	2.744.088	2.744.088	0	561	145	145	0,26	100,0%	0%	
CE4	Castel Volturno	2000	Consorzio	18.577	18.158	18.153	5	0,0%	2.731.387	2.501.577	- 229.810	977	147	135	0,15	91,6%	-8%	
		2007	Conces	18.639	24.000	21.800	2.200	9,2%	7.162.378	5.991.167	- 1.171.211	1.288	384	321	0,30	83,6%	-16%	
		scostam. Percent.07/00			0%	32%	20%	43900%		162%	139%	410%	32%	161%	139%	98%	-9%	94%
CE2	S.Maria Capua Vetere	2000	Conces	30.631	16.291	16.000	291	1,8%	3.556.274	3.842.743	286.469	532	116	125	0,22	108,1%	8%	
		2007	Consorzio	33.630	18.392	17.291	1.091	5,9%	6.525.493	6.469.786	- 55.707	547	194	211	0,35	99,1%	-1%	
		scostam. Percent.07/00			10%	13%	8%	275%		83%	68%	-119%	3%	67%	68%	63%	-8%	-111%
		2008	Consorzio	33.766	19.566	17.847	1.715	8,8%	6.708.505	6.603.033	-105.472	579	199	196	0,34	98,4%	-2%	
CE4	Sessa Aurunca	2000	Consorzio	23.277	11.447	11.444	3	0,0%	2.609.837	1.917.923	- 691.914	492	112	82	0,23	73,5%	-27%	
		2007	Consorzio	22.825	17.853	17.399	454	2,5%	3.493.312	3.646.745	153.433	782	153	160	0,20	104,4%	4%	
		scostam. Percent.07/00			-2%	56%	52%	15033%		34%	90%	-122%	59%	37%	94%	-14%	42%	-117%
		2008	Mista	22.734	16.228	15.319	909	5,6%	4.260.950	3.747.752	- 513.198	714	187	165	0,26	88,0%	-12%	
TOTALE COMUNI DEL CAMPIONE		2000		568.407	277.228	268.718	8.510	3,1%	59.468.031	49.870.885	- 9.597.146	488	105	88	0,21	83,9%	-16%	
		2007		564.010	306.805	250.952	52.068	17,0%	96.683.814	87.195.584	- 9.488.230	544	171	155	0,32	90,2%	-10%	
		scostam. Percent.07/00			-1%	11%	-7%	512%		63%	75%	-1%	12%	64%	76%	47%	8%	-39%
		2008		537.126	273.355	206.623	64.097	23,4%	86.356.374	82.842.118	- 3.514.256	509	161	154	0,32	95,9%	-4%	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di questionario

Con riguardo alla composizione dei fattori di costo (personale, trasporto, smaltimento etc.) il campione denota una estrema variabilità dei valori di incidenza (dipendendo gli stessi, essenzialmente, dalla tipologia del servizio prescelto – che, come noto, risulta quanto mai varia e frammentata - nonché dai livelli di raccolta differenziata conseguiti), pur configurandosi, nel complesso, una tendenziale prevalenza (sugli altri fattori di costo) della spesa per il personale (che raggiunge, mediamente, quasi un terzo dei costi complessivi).¹⁰⁹

I costi per lo smaltimento in discarica ovvero in impianti di CDR, invece, per quanto incidenti in misura talvolta superiore al 30% nei Comuni con basse percentuali di raccolta differenziata (come nei Comuni di Aversa e Portici, dove l'incidenza ha raggiunto perfino il 36%), appaiono ancora economicamente poco significativi per dissuadere gli operatori dall'orientarsi ancora in direzione della raccolta indifferenziata piuttosto che verso la selezione ed il recupero dei materiali.

Come si evince dalla tabella seguente, che riporta i costi unitari sostenuti nel triennio 2006-2008 da ciascun Comune del campione a titolo di tariffa di smaltimento della frazione indifferenziata dei rifiuti solidi urbani, il differenziale tra i costi di conferimento di Comuni che hanno raggiunto elevati livelli di raccolta differenziata e quelli di Comuni meno virtuosi appare quasi inesistente, se si eccettuano i Comuni di Atripalda e Montesarchio i cui livelli di raccolta differenziata si attestano da tempo su valori talmente elevati da determinare un significativo risparmio economico.

¹⁰⁹ A titolo orientativo, si stima che, mediamente, il costo totale della prima fase del ciclo (raccolta e trasporto) assorba quasi il 60% del costo complessivo del servizio (valutabile intorno a 300 €/tonnellata). Il restante 40%, riconducibile ai costi operativi della fase trattamento/smaltimento, può essere così ripartito: gestione impianti ex CDR (circa 28 €/tn.), smaltimento delle frazioni di fos e sovvalli in discariche regionali (70 €/tn.), stoccaggio provvisorio di "eco-balle" (15 €/tn.), trasporto da impianto ex CDR a discarica (10 €/tn. circa).

Tab.9

RACCOLTA INDIFFERENZIATA
Addebiti per Comune triennio 2006-2008

Consorti	Comuni con raccolta differenziata superiore al 35% nel 2008	2006			2007			2008		
		Quantità conferite (Tn.)	Costi (€)	Costo unitario €/Tn.	Quantità conferite (Tn.)	Costi (€)	Costo unitario €/Tn.	Quantità conferite (Tn.)	Costi (€)	Costo unitario €/Tn.
AV2	ARIANO IRPINO	7.667	752.171	98,1	6.586	698.085	106,0	5.844	557.179	95,3
AV1	ATRIPALDA	3.069	256.080	83,4	3.539	264.726	74,8	3.263	272.827	83,6
BN2	MONTESARCHIO	2.779	241.653	87,0	3.162	236.524	74,8	3.408	281.925	82,7
NA4	POMPEI	15.280	1.490.590	97,6	11.754	1.245.968	106,0	8.786	861.748	98,1
NA4	SORRENTO	10.413	1.025.963	98,5	9.965	1.056.273	106,0	5.962	583.353	97,8
SA1	CAVA DEI TIRRENI	19.613	1.910.424	97,4	18.021	1.910.241	106,0	15.084	1.439.346	95,4
SA1	NOCERA SUPERIORE	8.447	824.554	97,6	3.430	363.337	105,9	4.239	391.007	92,2
Consorti	Comuni con raccolta differenziata inferiore al 35% nel 2008	2006			2007			2008		
		Quantità conferite (Tn.)	Costi (€)	Costo unitario €/Tn.	Quantità conferite (Tn.)	Costi (€)	Costo unitario €/Tn.	Quantità conferite (Tn.)	Costi (€)	Costo unitario €/Tn.
SA4	AGROPOLI	6.146	580.310	94,4	7.956	843.311	106,0	2.883	253.880	88,1
AV1	AVELLINO	26.010	2.552.452	98,1	24.670	2.615.032	106,0	19.833	1.948.477	98,2
CE2	AVERSA	32.852	3.216.875	97,9	28.466	3.017.419	106,0	29.311	2.842.109	97,0
BN1	BENEVENTO	28.179	2.762.162	98,0	24.686	2.616.712	106,0	27.733	2.612.819	94,2
CE2	CAPUA	11.513	1.127.728	98,0	8.715	923.798	106,0	10.225	979.744	95,8
CE4	CASTEL VOLTURNO	21.177	2.104.565	99,4	21.799	2.310.688	106,0	20.470	1.924.438	94,0
NA2	FRATTAMINORE	7.002	686.736	98,1	6.785	719.178	106,0	6.245	599.455	96,0
SA2	GIFFONI VALLE PIANA	4.819	472.965	98,1	4.794	508.199	106,0	4.530	435.123	96,1
AV1	MERCOGLIANO	4.723	459.382	97,3	4.217	447.038	106,0	4.422	423.656	95,8
NA4	PORTICI	26.523	2.594.751	97,8	24.160	2.560.919	106,0	22.523	2.171.655	96,4
CE2	SANTA MARIA CAPUA VETERE	18.745	1.839.414	98,1	17.200	1.823.213	106,0	17.944	1.732.274	96,5
BN2	SANT'AGATA DEI GOTI	2.634	257.296	97,7	1.983	210.168	106,0	2.665	250.462	94,0
CE4	SESSA AURUNCA	9.361	929.297	99,3	5.746	609.027	106,0	4.893	455.907	93,2
	Totale Comuni campione	268.958	26.085.369	97,0	239.641	24.979.856	104,2	222.271	21.017.385	94,6
	Totale Regione Campania	2.577.465	250.283.957	97,1	2.303.942	243.737.539	105,8	2.033.412	191.197.063	94,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Sottosegretario di Stato all'emergenza rifiuti

§ 5.2 – Gli incentivi economici alla raccolta differenziata ed i loro effetti

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

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

Paradossalmente, proprio questo contributo economico ha finito col favorire bassi livelli di raccolta differenziata, in quanto, di fatto, è stato utilizzato dalle imprese per compensare i maggiori costi della raccolta indifferenziata mentre non è riuscito ad assicurare ai Consorzi di Bacino condizioni economiche di servizio più vantaggiose rispetto a quelle offerte ai Comuni dagli operatori privati.

E' tuttavia prevedibile che il venir meno di tale sussidio economico comporterà un complessivo, necessario riassetto del settore, con il rischio o di un progressivo ritorno ai preesistenti livelli di raccolta indifferenziata o di un ulteriore collassamento del sistema. A scongiurare tale rischio, non potranno non intervenire adeguate misure di incentivazione finanziaria al fine di sostenere l'economicità di più elevati livelli di raccolta differenziale, con oneri al momento non valutabili.

Sino ad ora, infatti, le misure dirette a penalizzare i Comuni meno virtuosi con una maggiorazione della tariffa di conferimento dei rifiuti, hanno ampiamente sopravanzato quelle orientate a ridurre il costo a beneficio dei Comuni con percentuali di raccolta differenziata in linea con i livelli programmati.¹¹⁰

¹¹⁰ Tra gli incentivi introdotti quale misura premiale diretta a contenere il costo della tariffa di conferimento rifiuti presso gli ex impianti di CDR, si ricordano quelli previsti dall'art. 3, comma 3, dell'OPCM n. 3479/2005, che stabilisce una riduzione del 10% per i Comuni che alla data del 31 dicembre 2004 abbiano raggiunto una percentuale di raccolta differenziata almeno pari al 30% e del 15% per quelli che, alla data del 31 dicembre 2005, hanno raggiunto un livello di raccolta differenziata almeno pari al 35%. Tale incentivazione si è tradotta in un risparmio, rispettivamente, di 8 e 13 euro a tonnellata per i Comuni più virtuosi, equivalenti ad una potenziale riduzione dei costi di gestione dell'anno 2006 pari al 5%.

Viceversa, tra le maggiorazioni previste a carico dei Comuni con insufficienti livelli di raccolta differenziata, è da richiamare, anzitutto, l'addizionale del 20% introdotta sulla tariffa di conferimento dall'art. 205 del D.Lgs. n. 152/2006 (che incide pesantemente su tutti i Comuni della Campania), nonché la maggiorazione prevista dall'OPCM n. 3529/2006 (pari a 18 euro a tonnellata per i Comuni con percentuali inferiori al 35% nell'anno 2005). Da ultimo, si è aggiunta la penalità stabilita dall'art. 11 del D.L. n. 90/2008 a carico dei Comuni che non raggiungano gli obiettivi minimi di raccolta differenziata fissati dal Piano regionale dei rifiuti (pari al 25% dei rifiuti urbani prodotti nel 2009, al 35% nel 2010 e al 50% nel 2011); la detta misura si traduce in una maggiorazione della tariffa di smaltimento dei rifiuti indifferenziati pari, rispettivamente, al 15 per cento, al 25 per cento e al 40 per cento dell'importo stabilito per ogni tonnellata di rifiuto conferita agli impianti di trattamento e smaltimento. L'insieme di queste penalità (supponendo costante il valore della tariffa, dei costi e

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

Nella giusta direzione si è mossa la Regione, allorché, con DGR n. 1633/2006, ha inteso premiare con propri finanziamenti (nell'ambito del POR 2000-2006) sia i Comuni che avevano raggiunto, nel 2006, il 35% di raccolta differenziata sia quelli che avevano realizzato, nel 2007, un incremento pari o superiore all'8%.¹¹¹ Analoghe misure di sostegno sono proseguite con le DGR n. 1776/2007, n. 2144/2007, n. 71/2008 e n. 1169/2008, volte a finanziare anche i Comuni che hanno facilitato la localizzazione e l'insediamento di impianti attivi per il trattamento dei rifiuti.

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

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

dei rifiuti indifferenziati ai livelli del 2008) si traduce in un potenziale incremento dei costi di gestione annui pari al 4% circa dal 2006 al 2009, al 7% nel 2010, al 9,5% nel 2011 e al 12,5% nel 2012.

A titolo esemplificativo, si può notare come per i Comuni di Nocera Superiore e di Cava dé Tirreni, che nel 2006 avevano raggiunto, rispettivamente, appena il 19% ed il 25% di raccolta differenziata all'interno dello stesso Bacino di utenza (SA1), l'effetto cumulativo delle due OPCM n. 3479/2005 e n. 3529/2006 (in termini di mancata premialità e di maggiorazione sulla tariffa di conferimento) si sia tradotto in una perdita, rispettivamente, di 191.467 euro e di 440.362 euro (pari al 52% ed al 29% della tariffa pagata nell'anno 2006); ciò dimostra come le due penalità abbiano inciso in modo sostanzialmente differente sui costi di smaltimento dei due Comuni, per effetto non solo del diverso volume di rifiuti indifferenziati conferiti, ma anche della diversa modalità di gestione degli stessi e dei relativi pagamenti.

¹¹¹ Tra questi ultimi figurano anche i Comuni di Nocera Superiore e Montesarchio.

quelli della raccolta ordinaria dei rifiuti, sicché, nel tempo, il divario tra questi (dopo un significativo ridimensionamento negli anni 2004/2005) è andato nuovamente accentuandosi per effetto delle maggiorazioni applicate sulla tariffa di conferimento e, soprattutto, dei maggiori oneri di compostaggio e trasferimento dovuti alla carenza di impianti o al ritardo nella loro attuazione.¹¹²

Se, dunque, mancano effettivi incentivi economici mirati alla crescita dei livelli di raccolta differenziata senza elevarne i costi unitari, non può certo dirsi altrettanto per la consistenza delle penalità introdotte per il mancato raggiungimento dei livelli minimi per essa stabiliti.¹¹³

Una essenziale funzione perequativa verrà svolta, in questo senso, dalle Province, le quali sono state chiamate ad adottare, ai sensi dell'art. 20 della L.R. n. 4/2007 (come modificata dalla L.R. n. 4/2008), un apposito Regolamento per la applicazione delle tariffe e le relative modalità di riscossione a carico dei cittadini, prevedendo:

- le misure di perequazione a vantaggio delle fasce sociali più deboli e dei territori a basso reddito pro-capite;
- le misure di incentivazione e premialità, compresa la compensazione economica, per l'attuazione di forme di raccolta virtuose che dipendono dalla partecipazione attiva dei cittadini;
- la riduzione delle tariffe per gli abitanti dei comuni che raggiungono i massimi obiettivi nella raccolta differenziata.

A tale riguardo, non può essere sottovalutata la circostanza che la tariffa di conferimento dei rifiuti risulta gravata da oneri impropri riconducibili all'esigenza di corrispondere un contributo di ristoro ambientale ai Comuni sui cui territori insistono impianti destinati al trattamento dei rifiuti.

¹¹² Comparando le stime dei costi unitari per chilogrammo direttamente imputabili alla raccolta differenziata e indifferenziata, quali risultano dall'analisi dei costi del campione rappresentativo in esame e del campione di Comuni campani individuati da ISPRA nel "Rapporto rifiuti urbani 2009" con riferimento all'anno 2007, emerge che i costi medi di gestione della frazione differenziata si attestano intorno a 0,29 euro/Kg., mentre quelli della raccolta indifferenziata raggiungono un livello di 0,22 euro/Kg. Ad un'analisi diacronica fondata sulle rilevazioni annuali APAT-ONR, si osserva che, nel quinquennio 2003/2007, i costi unitari della raccolta differenziata sono passati, in media, da 0,31 euro/Kg., nel 2003, a 0,29 euro/Kg., nel 2004, a 0,23 euro/Kg., nel 2005, per poi ricrescere a 0,26 euro/Kg., nel 2006, e a 0,29 euro/Kg., nel 2007. Viceversa, i costi della frazione indifferenziata sono andati sempre crescendo, sia pure con un trend più moderato, percorrendo il seguente andamento: 0,16 euro/Kg., nel 2003; 0,18 euro/Kg., negli anni 2004 e 2005; 0,19 euro/Kg., nel 2006, e, infine, 0,22 euro/Kg., nel 2007.

¹¹³ In questo senso, un ulteriore deterrente è stato introdotto dall'art. 17, comma 3-ter, del D.L. n. 90/2008, secondo il quale, con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze saranno definiti criteri, tempi e modalità per l'acquisizione al bilancio dello Stato, attraverso la riduzione dei corrispondenti trasferimenti, di somme relative alle entrate previste dalla riscossione della tassa o della tariffa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani dei Comuni riconosciuti inadempienti agli obblighi relativi all'attività di raccolta e smaltimento dei suddetti rifiuti.

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

Invero, la tariffa di conferimento, inizialmente finalizzata ad assicurare la copertura sia dei costi di investimento e di esercizio degli impianti di tritovagliatura, stabilizzazione della frazione umida, termovalorizzazione, smaltimento o messa in riserva della frazione secca, sia dei costi di bonifica (oltre alla giusta remunerazione del capitale investito), ha finito col remunerare (in aggiunta ad una parte dei costi sostenuti dalle Strutture commissariali) anche i Comuni che hanno permesso la realizzazione di detti impianti nei propri territori.

Questa sorta di canone annuo, introdotto con O.M. n. 3032/1999 a favore dei soli Comuni sede dei previsti impianti di CDR e termovalorizzazione, si è andato estendendo, con OPCM n. 3286/2003, a beneficio anche dei Comuni che hanno ospitato impianti di trasferimento, siti di stoccaggio provvisorio di combustibile derivato dai rifiuti e siti di stoccaggio definitivo dei sovvalli degli impianti di produzione di CDR. Ai sensi dell'OPCM n. 3479/2005, le *royalties* sono divenute appannaggio, peraltro, dei Comuni nel cui territorio sono ubicati anche impianti di compostaggio. Infine, l'art. 5, comma 2-bis, introdotto dalla Legge n. 290/2006, di conversione con modifiche del D.L. n. 263/2006, ha stabilito che: *"Con apposita ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, è determinato l'importo del contributo da riconoscere ai Comuni sede di discariche in corso di esercizio dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino alla cessazione dello stato di emergenza..."*.¹¹⁴

Nel complesso, l'incidenza sulla tariffa di conferimento di tali improprie maggiorazioni a carattere latamente compensativo ha raggiunto il 23,6%, con un ulteriore peso sugli oneri gestionali complessivi a carico dei contribuenti pari a circa il 6,5%.

Quanto ai proventi di natura non tributaria, le principali fonti di entrata sono costituite dai corrispettivi COMIECO e COREPLA per il conferimento di carta e plastica (che raggiungono in media, rispettivamente, il 46% ed il 35% circa degli introiti provenienti dalla raccolta differenziata).

A tale riguardo, si osserva come il pagamento del corrispettivo del materiale conferito per il riciclo avvenga con particolare lentezza, dal momento che quasi tutti i Comuni vantano crediti due volte superiori alle somme effettivamente riscosse. In effetti, i contributi previsti dall'accordo ANCI-CONAI a favore dei Comuni che conferiscono rifiuti da imballaggio sono corrisposti con un ritardo di almeno 180 giorni dal reale servizio prestato; per converso, il servizio di raccolta svolto dalle società affidatarie viene pagato dai Comuni entro il mese in cui lo stesso è effettuato. Ciò determina la necessità di consistenti anticipazioni finanziarie a carico dei Comuni più virtuosi.

¹¹⁴ Il successivo comma 2-ter prevede, altresì, che: *"I Comuni di cui al comma 2-bis, nonché i Comuni sede di impianti di trattamento dei rifiuti, sede di termovalorizzatori, sede di siti di stoccaggio provvisorio di balle di rifiuti trattati, nonché sede di siti di stoccaggio definitivo degli scarti di lavorazione degli impianti di trattamento dei rifiuti, possono utilizzare i contributi riconosciuti a valere sugli importi incassati con la tariffa di cui al comma 2-bis anche per finalità di natura socio-economica"*.

Altro fattore che penalizza i Comuni con alte percentuali di raccolta differenziata riguarda il conferimento della frazione umida presso gli impianti di compostaggio situati fuori Regione, per le cui convenzioni sono richieste garanzie fideiussorie e/o finanziarie, nonché pagamenti anticipati (per un costo unitario anche di circa 200 €/tn. rispetto al quantitativo di rifiuti previsto).

A fronte di tali oneri aggiuntivi non sono previste corrispondenti diminuzioni nei costi unitari dei rifiuti indifferenziati, né si è ancora provveduto a riequilibrare, in qualche misura, il profondo divario esistente tra i costi per il recupero delle frazioni organiche e quello delle frazioni secche. Occorre considerare, infatti, che, in linea di principio, a ridurre i costi per la raccolta del materiale da imballaggio e l'avvio a recupero delle frazioni secche riciclabili provvede il CONAI con il contributo ambientale corrisposto in virtù dell'accordo quadro siglato con l'ANCI. Viceversa, l'avvio della raccolta differenziata delle frazioni organiche (scarto verde ed umido), al pari di altre tipologie diverse dagli imballaggi (tessili, rifiuti pericolosi, etc.), grava ancora interamente sui costi sostenuti dagli Enti locali, soprattutto in considerazione del fatto che praticamente tutti i Comuni con percentuali di raccolta differenziata superiore al 50% hanno dovuto necessariamente attivare la separazione dell'umido presso le singole utenze domestiche.

Questa ed altre sperequazioni, di cui si è fatto cenno, contribuiscono ad alimentare un vasto contenzioso tra i Comuni e le strutture consortili (nonché commissariali), dal momento che gli effetti degli inadempimenti contrattuali di ciascun operatore del ciclo si ripercuotono a catena su altri soggetti con ricadute economiche non indifferenti.

I Commissari liquidatori dei Consorzi di Bacino, ad esempio, hanno avviato, nei confronti dei Comuni consorziati, azioni di recupero dei crediti per le prestazioni rese nonché per le quote degli eventuali disavanzi maturati a tutto il 2008, ma molti Comuni hanno contestato la pretesa creditoria sostenendo che i molteplici disservizi causati dai Consorzi nella gestione della raccolta differenziata sono stati causa del mancato raggiungimento delle percentuali minime previste dalla normativa ed hanno spesso costretto i Comuni a provvedere in via sostitutiva, con ulteriore aggravio di costi, anche al fine di scongiurare la rimozione, ai sensi dell'art. 3 del D.L. n. 172/2008, dei rispettivi organi comunali e la nomina di un Commissario straordinario.

Per contro, i Consorzi di Bacino, nel lamentare le gravi situazioni di illiquidità prodotte dal mancato pagamento dei canoni previsti per le prestazioni rese e dal mancato recupero delle relative tariffe di smaltimento, hanno sottolineato come questi ritardi abbiano, di fatto, impedito l'integrale assolvimento dei compiti istituzionali e la tempestiva riorganizzazione delle attività finalizzate ad assicurare la piena attuazione dei programmi di raccolta differenziata.¹¹⁵

¹¹⁵ D'altronde, anche l'insorgere di maggiori costi legati all'adozione di provvedimenti Commissariali che hanno imposto l'obbligo di conferimento dei rifiuti solidi urbani in nuovi siti di discarica diversi da quelli previsti nei

Molti Comuni avrebbero, poi, disatteso l'obbligo di avvalersi, in via esclusiva, dei Consorzi di Bacino ai fini dello svolgimento del servizio di raccolta differenziata, come sancito al punto 5.1 dell'OPCM n. 3564/2007 (poi ripreso dall'art. 4 del D.L. n. 61/2007), e di utilizzare i lavoratori assegnati in base all'O.M. n. 2948/1999 in misura pari al 75% del proprio fabbisogno o di quello delle imprese private appaltatrici del servizio (OPCM n.3259/2006).¹¹⁶

Al fine di dirimere l'insorgere di nuove controversie, con OPCM n.3705/2008 è contemplata, a pena di nullità degli atti di affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti urbani indifferenziati, l'obbligatoria applicazione dell'istituto del "passaggio di cantiere" di cui all'art. 6 del CCNL Federambiente, mentre, con OPCM n.3804/2009, sono previsti, da un lato, il pagamento in unica soluzione ovvero ratealmente (sulla base di apposito piano di rientro della durata massima di tre anni) delle somme ancora dovute ai Consorzi, dall'altro, l'adozione, da parte dei Sindaci, di ordinanze contingibili ed urgenti volte a garantire la gestione in economia o l'affidamento diretto a terzi dei servizi attribuiti ai Consorzi di appartenenza per il caso di accertate criticità o di comprovate inadempienze da parte di questi. In tali casi, gli oneri relativi al predetto affidamento temporaneo possono essere imputati a scapito del canone dovuto ai Consorzi per l'espletamento del servizio.

Sulla scorta di tali principi sarà, dunque, possibile comporre anche gran parte del contenzioso in essere, fermo restando che in caso di pregressi disavanzi dei Consorzi di Bacino, quand'anche accumulati a causa di condotte (da parte dei rispettivi amministratori) non ispirate a principi di sana e corretta gestione, il loro ripiano dovrà comunque essere sostenuto, fatte salve eventuali azioni di responsabilità per danno erariale, dai Comuni partecipanti in virtù del principio di cui all'art. 2615 cod.civ., ai sensi del quale *"...nei rapporti tra i consorziati il debito dell'insolvente si ripartisce tra tutti in proporzione delle quote"*.

contratti di affidamento del servizio, può costituire evento straordinario imprevedibile non imputabile alla cattiva gestione dei Consorzi e giusta causa di revisione dei corrispettivi pattuiti, in quanto fattori che esulano dalla normale alea contrattuale (legata, generalmente, alle fluttuazioni fisiologiche del mercato ed agli effetti che possono derivare dal decorso del tempo). In tal senso si è espresso il Consiglio di Stato, Sez. V, n. 1333 dell'8 marzo 2010.

¹¹⁶ A sostegno degli oneri sostenuti dai Comuni per ciascun lavoratore stabilmente impegnato nell'ambito dei servizi comunali di igiene urbana, l'OPCM n.3259/2006 ha riconosciuto un contributo, a carico del Commissariato di Governo e, successivamente, della Regione Campania, equivalente allo smaltimento di 20 tn./mese di rifiuti per il periodo compreso tra il 1° giugno 2006 ed il 31 dicembre 2008. Tale contributo corrisponde a circa 21.000 euro l'anno per ogni lavoratore comunale stabilizzato.

CAPITOLO VI

IL QUADRO ECONOMICO-FINANZIARIO

§ 6.1 - La gestione contabile delle Strutture commissariali

L'operato delle Strutture commissariali, quale risulta da un esame analitico dei rendiconti trasmessi, appare improntato a logiche gestionali e contabili piuttosto sommarie.

Se è vero che la resa del conto costituisce adempimento indefettibile e non secondario, da assolvere nei tempi e con le modalità previste dall'ordinamento, in quanto le valutazioni in punto di legittimità e regolarità della gestione non possono prescindere da una corretta rappresentazione contabile dei singoli fatti gestori, ne consegue che la omessa presentazione agli organi di controllo di parte della documentazione giustificativa della spesa sostenuta costituisce sintomo di una gestione amministrativo-finanziaria poco attenta alla verifica, sul piano documentale, dei presupposti dei pagamenti (in particolar modo per quelli ordinari e ricorrenti), dal cui riscontro dipende la corretta gestione di punti nevralgici del ciclo dei rifiuti, quanto mai essenziale, soprattutto, per la regolare tenuta del sistema di raccolta differenziata.

A tale riguardo, l'attività istruttoria condotta sulle modalità di spesa e di rendicontazione ha fatto emergere talune irregolarità, tra le quali la omessa presentazione, agli organi di controllo della Ragioneria territoriale dello Stato di Napoli, della documentazione giustificativa della spesa sostenuta nel 2006, per complessivi 50.000.000 di euro, a seguito della emanazione di 21 ordinativi di pagamento (a valere sulla c.s. 2969) intestati alla FIBE Campania s.p.a. per prestazioni relative al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti, nonché la ricusazione del visto, della Ragioneria medesima, a provvedimenti di utilizzo di somme (rispettivamente pari a € 8.750.000 ed € 21.250.000, a valere sulla c.s. 3111) concesse a titolo di contributo ai Consorzi di Bacino

(per il pagamento di emolumenti spettanti ai lavoratori) perché privi della certificazione attestante l'attività svolta ed il numero di unità effettivamente impiegate.¹¹⁷

Si aggiunge la circostanza che, allo stato, non risultano essere stati ancora presentati i rendiconti amministrativi di spesa relativi al periodo 1° gennaio 2007 - 10 giugno 2008 (c.s. 2969, 3111, 3271 e 5122), durante il quale si sono avvicendati cinque Commissari delegati sulle cui contabilità speciali risultano accreditate somme di origine erariale per almeno 155 milioni di euro.¹¹⁸

Tale lacuna, determinatasi nel passaggio delle consegne da una gestione commissariale all'altra, non ha consentito, peraltro, la ricostruzione analitica e la valutazione economico-finanziaria delle poste di entrata e di spesa dell'intera gestione emergenziale, rendendo difficile la lettura delle risultanze di bilancio soprattutto con riferimento alla massa debitoria.

In proposito, occorre evidenziare come, di recente, il legislatore si sia fatto carico di questa esigenza introducendo, per le gestioni straordinarie (come quella all'esame) che trovano fondamento nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile, l'obbligo, a carico dei Commissari delegati titolari di contabilità speciali, di rendicontare annualmente nonché al termine della gestione la situazione analitica dei crediti e dei debiti derivanti dalle operazioni poste in essere.¹¹⁹

¹¹⁷ Le richiamate irregolarità attengono al mancato riscontro, da parte dei Commissari straordinari *pro tempore*, ai ripetuti solleciti trasmessi dalla Ragioneria territoriale dello Stato in seguito ai rilievi del 7 novembre 2007 n. 35489 (n. 75/2007) e del 14 luglio 2008 nn. 23765 e 23766.

¹¹⁸ In proposito, la Struttura del Sottosegretario di Stato, con nota n. 12033 del 7 aprile 2009 a firma del Soggetto Vicario, nel rappresentare "difficoltà oggettive" a dare sollecito riscontro alla richiesta istruttoria n. 1353 del 18 febbraio 2009, comunicava di aver intrapreso "tutte le iniziative necessarie per consentire la ricostruzione della documentazione occorrente per la redazione degli elaborati, pur nella considerazione del tempo trascorso e della dispersione di mezzi e persone di riferimento". Di fatto, la Struttura, a distanza di oltre un anno di tempo, riusciva nell'intento di ricostruire la sola documentazione relativa al Rendiconto della contabilità speciale n. 5110 (periodo 16 gennaio - 10 giugno 2008), in ordine alla quale anche la Ragioneria provinciale di Napoli aveva formulato, con nota del 17 novembre 2009, espresso rilievo. Allo stato degli atti, nulla è stato trasmesso, invece, relativamente ai Rendiconti di chiusura delle c.s. n. 2969-3111-3271-5122, in riferimento ai quali è dato conoscere i soli dati sintetici di cassa riguardanti, nel loro complesso, il periodo 1° gennaio 2008 - 15 aprile 2008.

¹¹⁹ In tal senso, è il disposto di cui all'art. 60, comma 8-quater, della legge 6 agosto 2008, n. 133 (di conversione del D.L. 25 giugno 2008, n. 112), con il quale è stato aggiunto, all'art. 5 della legge n. 225/1992, il comma 5-bis.

Successivamente, per effetto dell'art. 8 del D.L. 30 dicembre 2008, n. 208, il menzionato comma 5-bis è stato opportunamente sostituito con la seguente versione attualmente in vigore: "Ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, i Commissari delegati titolari di contabilità speciali, ai sensi degli articoli 60 e 61 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e dell'articolo 333 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, rendicontano, entro il quarantesimo giorno dalla chiusura di ciascun esercizio e dal termine della gestione o del loro incarico, tutte le entrate e tutte le spese riguardanti l'intervento delegato, indicando la provenienza dei fondi, i soggetti beneficiari e la tipologia di spesa, secondo uno schema da stabilire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente comma. Il rendiconto contiene anche una sezione dimostrativa della situazione analitica dei crediti, distinguendo quelli certi ed esigibili da quelli di difficile riscossione, e dei debiti derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate assunte a qualsiasi titolo dai commissari delegati, con l'indicazione della relativa scadenza. Per l'anno 2008 va riportata anche la situazione dei crediti e dei debiti accertati al 31 dicembre 2007. Nei rendiconti vengono consolidati, con le stesse modalità di cui al presente comma, anche i dati relativi agli interventi delegati dal commissario ad uno o più soggetti attuatori. I rendiconti corredati della documentazione giustificativa sono trasmessi, per i relativi controlli, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ragionerie territoriali competenti e all'Ufficio bilancio e ragioneria della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Le ragionerie territoriali inoltrano i rendiconti, anche con modalità telematiche e senza la documentazione a corredo, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il quadro che emerge dalla "Relazione illustrativa sullo stato dell'emergenza", redatta, in data 7 maggio 2008 (prot. n.8913), dal Commissario liquidatore al termine del suo mandato, è, al riguardo, non proprio tranquillizzante. In merito alle attività di accertamento preliminare alla liquidazione delle posizioni debitorie riferibili alle Strutture commissariali per il periodo antecedente al 22 marzo 2004, si afferma, infatti, come la corretta procedura di verifica e riscontro delle somme dovute *"non sia stata effettuata con il dovuto impegno o per nulla"*. Inoltre, si sottolinea come si sia potuto constatare che, di frequente, *"... esiste una seria difficoltà nel definire correttamente gli oneri dovuti a terzi, a causa di provvedimenti che non indicano alcun importo da corrispondere, ma solo la dicitura "la struttura riconoscerà le spese sostenute" o, in alcuni casi, e non pochi, "la struttura si farà carico delle spese occorrenti..."*. In molti altri casi, l'incarico concesso a terzi è avvenuto *"...mediante semplice lettera, senza alcun provvedimento formale, il cui contenuto si limita ad ordinare l'esecuzione di un servizio senza indicare l'importo occorrente né l'impegno finanziario"*. Si soggiunge, infine, che, nei casi citati, secondo la indicata Relazione illustrativa, l'atto di riconoscimento del debito non è mai stato sottoposto né a preventivi giudizi di congruità economica né al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, anche se, solo recentemente, una espressa disposizione normativa ne ha escluso la sottoponibilità a controllo.¹²⁰

Va detto, altresì, che la gestione dell'emergenza rifiuti, operando in deroga alle disposizioni generali di contabilità pubblica statale, è divenuta, col tempo, sempre più complessa a seguito dell'apertura di una serie crescente di contabilità speciali sulle quali sono transitate le risorse messe a disposizione della Struttura commissariale per le esigenze, non solo di funzionamento, ma anche di intervento infrastrutturale e di remunerazione dei costi dei servizi e degli impianti gravanti sulla tariffa di conferimento dei rifiuti.

Dall'originaria contabilità unica n. 1731, sulla quale sono affluite per anni anche le risorse assegnate alla gestione delle acque e delle bonifiche, si è provveduto, nel 2004, ad un primo scorporo di tali risorse dal resto delle somme specificamente assegnate per l'emergenza rifiuti (le quali sono transitate sulla nuova contabilità speciale n. 3111). Nel 2005 risultano aperte altre due contabilità speciali (le n. 3271 e 2969), relative ai movimenti finanziari connessi alla sola tariffa di conferimento dei rifiuti.¹²¹

e all'ISTAT. Per l'omissione o il ritardo nella rendicontazione si applica l'articolo 337 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827".

¹²⁰ In tal senso, cfr. l'art. 14 del D.L. n. 90/2008.

¹²¹ In particolare, la c.s. n.3271 è servita al solo scopo di accreditare le somme provenienti dal mutuo concesso dalla Cassa Depositi e Prestiti (pari a 4 milioni di euro) a carico dei Comuni in ritardo con i pagamenti della tariffa di conferimento. Tale importo è stato, tuttavia, utilizzato dai Commissari delegati in una logica unitaria con la c.s. n. 3111.

Nel corso del 2008 si aggiungono nuove contabilità speciali, ad iniziare dai capitoli di spesa n. 5110 e 5122 (istituiti per le esigenze dei due nuovi Commissari delegati) e n. 5239 (aperto il 5 dicembre 2008 per le spese destinate alla realizzazione del termovalorizzatore di Salerno), per poi passare, con l'avvento delle Strutture del Sottosegretario di Stato all'emergenza rifiuti, all'apertura delle contabilità n. 5146, 5147, 5148, 5192 e 5223, ciascuna intestata ad una diversa Struttura di Missione.¹²²

Se, per un verso, ciò ha consentito, in deroga alle norme vigenti, un esteso e non lineare trasferimento di fondi, da una contabilità all'altra, per almeno 450 milioni di euro (ciò comportando, per chi volesse ricostruire i saldi finali complessivi, la necessità di depurare dal computo i predetti importi), dall'altro, ha segnato una diversa impostazione contabile (con il passaggio da una rendicontazione per competenza ad un mero bilancio per cassa) da cui è emersa, in tutta evidenza, la consistente massa di debiti accumulati, presumibilmente frutto di una "gestione" fuori bilancio.

L'esame della situazione debitoria della gestione straordinaria dell'emergenza rifiuti mostra, infatti, come al termine del lungo periodo di commissariamento da parte del Presidente della Regione (protrattosi dal 10 maggio 2000 al 27 febbraio 2004) i debiti accumulati ascendessero a 279 milioni di euro, riconducibili, sostanzialmente, sia ai mancati introiti delle somme poste a carico del CONAI per l'insufficiente conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata degli imballaggi immessi sul mercato (la cui definizione era subordinata al giudizio definitivo del TAR del Lazio), sia alle difficoltà nel recuperare le somme dovute dai Comuni a titolo di penali e addizionali sui rifiuti conferiti in discarica, sia al più ridotto flusso di risorse provenienti dal POR 2000-2006 (misura 1.7) rispetto ai 110 milioni di euro previsti.¹²³

Nel periodo immediatamente successivo, il deficit sembrerebbe registrare (in base ai saldi della gestione di competenza) una sostanziale battuta d'arresto, attestandosi, al termine del 2006, intorno ai 240 milioni di euro.

La lacuna dovuta alla mancata presentazione dei rendiconti successivi non consente di ricostruire l'intera dinamica del debito, ma, secondo quanto rappresentato dalle Strutture del Sottosegretario di Stato sulla base dei dati contenuti nelle relazioni trasmesse dai precedenti Commissari delegati, il deficit di competenza al giugno 2008

¹²² Il continuo variare delle Strutture di Missione ha imposto, poi, un avvicendamento dei responsabili titolari della gestione dei citati capitoli di spesa n. 5146 e 5148 (finalizzati all'utilizzo, rispettivamente, dei fondi statali e regionali assegnati e delle somme introitate dalla tariffa di conferimento), passati dalla Missione Finanziaria alla Missione Amministrativo-Finanziaria e, infine, all'Unità stralcio. Sul capitolo n. 5192, invece, sono affluite le risorse provenienti dalla gestione del contenzioso (capitolo passato, a sua volta, alla Missione Amministrativo-Finanziaria dopo la soppressione, ad opera della OPCM n. 3756/2009, della Missione gestione contenzioso e situazione creditoria e debitoria pregressa). Infine, i capitoli n. 5147 e 5223 sono stati intestati, rispettivamente, alla Missione Tecnico-Operativa, per la gestione impiantistica, ed al Settore d'intervento dell'Esercito Italiano.

¹²³ Per contenere il debito, si è attinto (per 182 milioni di euro) anche alle risorse destinate alla emergenza nel settore acque e bonifiche, oltre ai trasferimenti anticipati dalla Regione Campania (pari a 50 milioni di euro).

ammonterebbe a circa 440 milioni di euro, a fronte di un avanzo di cassa (trasferito sulla contabilità speciale n. 5192) di 60,7 milioni di euro.¹²⁴

Tuttavia, le risultanze delle stime effettuate dalla "Missione gestione contenzioso e situazione creditoria e debitoria pregressa" (MI.GE.CO.), evidenziano una situazione debitoria, al 1° luglio 2008, di gran lunga superiore e valutabile intorno ai 2.356 milioni di euro, a fronte di crediti pari a soli 415 milioni di euro.¹²⁵

Vero è che oltre la metà delle pretese creditorie nei confronti della Struttura commissariale è oggetto di un diffuso contenzioso giudiziario pendente dinanzi al Giudice Civile e che per almeno altri 80 giudizi in corso il *petitum* risulta ancora indeterminato.¹²⁶

Alla base di questa inevitabile *escalation* giudiziaria vi è, anzitutto, la vicenda legata alla risoluzione *ope legis* del contratto di affidamento del servizio (FIBE s.p.a. e FIBE Campania s.p.a.) ad opera dell'art. 1, del D.L. n. 245/2005, ai sensi del quale, in attesa del passaggio di consegne ai nuovi affidatari, le predette società sono state obbligate ad assicurare la regolare gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti e la connessa realizzazione dei necessari interventi strutturali nel puntuale rispetto dell'azione di coordinamento svolta dal Commissario delegato e con oneri interamente a carico del Fondo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In ottemperanza a tale disposto normativo, la gestione commissariale è succeduta in tutti i rapporti economici scaturenti dalle attività delle ex affidatarie (ivi incluse le numerose richieste di pagamento avanzate dai rispettivi creditori). Tant'è che il contenzioso pendente con le ex affidatarie FISIA-FIBE-FIBE Campania s.p.a. (in disparte l'ammontare dei debiti conseguenti agli oneri di rimborso, che, al momento, risulta ancora indeterminato) è stato stimato in circa 300 milioni di euro, mentre quello derivante dai rapporti connessi con le attività delle dette società è valutabile intorno ai 140 milioni di euro (oltre ad altre 10 controversie di valore imprecisato).

¹²⁴ La descritta situazione finanziaria non considera le risultanze della distinta gestione commissariale del Sindaco di Salerno per la realizzazione del relativo termovalorizzatore, sulla cui contabilità speciale n. 5239 si registra, al termine del 2009, un avanzo di cassa di 10,4 milioni di euro ed un indebitamento per 11,5 Meuro (a fronte di crediti per soli 260.000 euro).

Quanto ai saldi finali della contabilità speciale n. 5110 (aperta il 16 gennaio 2008 e chiusa il 10 giugno dello stesso anno), si registra una disponibilità di cassa di 7,2 milioni di euro (quale saldo tra entrate accreditate per 39 Meuro, provenienti dal Fondo della protezione civile, e pagamenti per 31,8 Meuro). La situazione debitoria, invece, può essere riassunta nei seguenti termini: a fronte di assegnazioni di fondi per complessivi 124 Meuro, gli impegni di spesa effettuati ammontano a 109,2 Meuro, con un avanzo di competenza pari a complessivi 14,8 Meuro (avanzo ricavato, essenzialmente, dalla mancata attuazione dei previsti interventi di bonifica). Delle somme impegnate, circa il 28% è imputabile a costi di trasporto, il 22% ad oneri di conferimento rifiuti, il 12% alla realizzazione di siti di stoccaggio provvisorio e solo il 2,3% a spese di funzionamento. Le spese restanti attengono, principalmente, ad oneri per la realizzazione di discariche (31%) e relativi interventi di bonifica (4,5%).

¹²⁵ Il dato è desunto dai prospetti relativi alla situazione analitica dei debiti e crediti al 1° luglio 2008 trasmessi con nota n. 172 dell' 11 maggio 2009 e rettificati in data 3 e 13 luglio 2009.

¹²⁶ In proposito, si rammenta che, per effetto dell'art. 4 del D.L. n. 90/2008, tutte le controversie attinenti alla complessiva azione di gestione dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti dell'Amministrazione pubblica o dei soggetti alla stessa equiparati, sono ora devolute alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo. Inoltre, la competenza a conoscere della legittimità delle Ordinanze commissariali e dei conseguenti provvedimenti spetta, in via esclusiva, al TAR del Lazio.

Sulla consistenza del debito (accanto alle pretese creditorie avanzate dai numerosi fornitori, alcuni dei quali hanno chiesto l'avvio della procedura fallimentare a carico delle società ex affidatarie) incide in modo significativo, altresì, il contenzioso giudiziale azionato direttamente da una ventina di Comuni e da oltre un terzo dei Consorzi di Bacino, i quali vantano anche crediti non contestati per circa 70 milioni di euro e un valore indeterminato di crediti per ristoro ambientale, rimborso tariffe di conferimento e contributi per lo smaltimento autonomo della frazione organica.¹²⁷

Ad accentuare l'entità del debito ha concorso, altresì, l'Ordinanza commissariale n. 387/2002 (reiterata nel 2005) con la quale è stata autorizzata la cessione dei crediti vantati nei confronti del Commissariato nonché la restituzione (nei limiti di legge) dei costi delle anticipazioni bancarie eventualmente effettuate. Tale pratica, ha finito con l'addebitare al Commissariato, oltre agli interessi di mora, anche i maggiori costi delle cessioni avvenute "pro-soluto".

Le difficoltà di cassa, che hanno caratterizzato la gestione delle Strutture commissariali a causa sia dei prolungati ritardi nella erogazione dei fondi ministeriali assegnati sia del mancato incasso delle somme dovute da molteplici operatori del settore, si sono tradotte, inevitabilmente, in forti ritardi nei pagamenti (con tempi di attesa anche superiori ai 12 mesi), provocando, nel contempo, preoccupazione, azioni dimostrative e di sollecito in tutto il territorio campano.

Per far fronte all'attività di riscossione della tariffa di conferimento nei confronti dei Comuni morosi (circa la metà dei Comuni campani), il Ministero dell'interno ha provveduto ad accreditare, a favore del Commissariato, una serie di versamenti a valere sui futuri trasferimenti ai medesimi Comuni, da portare in compensazione, con modalità variabili, in funzione dell'esposizione debitoria.¹²⁸

Sul versante debitorio, l'art. 15, commi 3 e 3 bis, del D.L. n. 90/2008, ha disposto, comunque, l'impignorabilità e l'insequestrabilità assoluta delle somme, a qualsiasi titolo, dirette al perseguimento delle finalità inerenti l'emergenza rifiuti nella Regione Campania.

Con riguardo, invece, ai saldi finali di cassa, la gestione straordinaria dell'emergenza rifiuti chiude, alla data del 31 dicembre 2009, con una disponibilità di cassa di 69,6 milioni di euro.¹²⁹

¹²⁷ E' appena il caso di precisare che alla notevole massa debitoria si aggiungono anche i debiti contratti, alla data del 31 dicembre 2009, dalla Missione Tecnico- Operativa e dal Settore d'intervento dell'Esercito Italiano, pari, rispettivamente, a 11,3 milioni di euro e 3.964 euro.

¹²⁸ In particolare, con il Comune di Napoli è stata raggiunta un'intesa per la restituzione di una somma pari ad 85 milioni di euro, rateizzati in dieci anni, a fronte dell'impegno ad onorare puntualmente i pagamenti correnti (pari a circa 4 milioni di euro mensili).

¹²⁹ La misura di detto avanzo di cassa è data dalla somma dei saldi finanziari delle singole contabilità speciali aperte dalle Strutture di Missione del Sottosegretario di Stato all'emergenza rifiuti (c.s. nn. 5146, 5147, 5148, 5192 e 5223).

Nel corso dell'intero periodo emergenziale, le Strutture commissariali hanno gestito circa 2 miliardi di euro, oltre la metà dei quali provenienti da assegnazioni statali. I proventi da tariffa di conferimento hanno inciso in misura di poco inferiore al 30%, mentre, per la parte rimanente, trattasi, per lo più, di risorse di provenienza regionale.

Quanto alle spese erogate, i costi di funzionamento delle strutture commissariali hanno assorbito circa il 13% delle risorse complessive (di cui il 20% per emolumenti al personale ed il resto per acquisizione di servizi). I contributi per il personale LSU assegnato ai Consorzi di Bacino per incentivare la raccolta differenziata hanno, invece, rappresentato poco meno di un quarto delle spese totali, al pari degli interventi infrastrutturali realizzati per allestire gli impianti di supporto al sistema.

Delle restanti voci di spesa, le più significative riguardano, nell'ordine, la remunerazione dei servizi di trattamento e smaltimento effettuati da FIBE s.p.a. (con priorità per le spettanze del relativo personale), i costi di gestione delle discariche comunali e consortili, le spese sostenute dai vari Commissari *ad acta* nominati per sostituire gli organi inadempienti e, soprattutto, i costi per il trasferimento dei rifiuti fuori Regione (di cui i soli costi di trasporto superano i 150 milioni di euro).

§ 6.2 - I costi dell'emergenza rifiuti

Questa rapida disamina sui flussi finanziari gestiti dai Commissari delegati all'emergenza rifiuti consente di mettere a fuoco i nodi critici che è necessario sciogliere ora che lo stato di emergenza è cessato e che, con il ritorno alla gestione ordinaria, l'esercizio delle funzioni commissariali ha avuto il suo compimento.

Si è detto che uno degli elementi di fondo che contribuisce a ridurre sensibilmente i costi di gestione dei rifiuti solidi urbani è costituito dal passaggio da un modello operativo "aggiuntivo" (in cui ogni nuovo servizio di raccolta differenziata va ad aggiungersi alla raccolta ordinaria dei rifiuti indifferenziati) ad un modello operativo "integrato", dove cioè l'introduzione di un nuovo circuito di raccolta differenziata va a modificare radicalmente le caratteristiche organizzative ed operative degli altri circuiti (in termini di automezzi impiegati, frequenze e modalità di raccolta, servizi attivati etc.).¹³⁰

Essenziale, a detti fini, è il rapido superamento dell'attuale frammentazione operativa delle diverse fasi del ciclo dei rifiuti, che costituisce il limite strutturale più grave per il definitivo superamento dell'emergenza. In tal senso, merita una seria riflessione il possibile utilizzo della proroga dei contratti in corso con i numerosi soggetti

¹³⁰ Premessa indispensabile a che il sistema di raccolta differenziata "integrata" raggiunga i suoi obiettivi è la piena partecipazione dei cittadini e la loro sostanziale condivisione delle scelte delle Amministrazioni ai fini del raggiungimento dei risultati quantitativi e qualitativi programmati; ciò necessita una specifica progettazione delle iniziative d'informazione e sensibilizzazione, nonché un preciso coordinamento tra tutti gli attori coinvolti nella gestione della raccolta differenziata.

privati che attualmente gestiscono le attività di raccolta, trasporto, trattamento, smaltimento e recupero dei rifiuti, come previsto dall'art. 11 del D.L. n. 195/2009.

Invero, il mantenimento dell'attuale sistema di frammentazione gestionale, che nel settore del trasporto raggiunge spesso scale dimensionali a livello di singole realtà comunali, alimenta il permanere di rendite di posizione non del tutto giustificate da parte dei gestori del servizio, i quali, spesso, fatturano ai Comuni oneri gestionali sovrastimati rispetto ai costi di produzione e a prescindere da una procedura di verifica del rispetto delle condizioni contrattuali pattuite o degli obiettivi di servizio da raggiungere (percentuale di differenziazione, riduzione del conferimento in discarica, etc.).

Vi è poi il problema, più volte accennato, della duplicazione dei costi di personale, specie nei casi in cui il medesimo servizio di raccolta differenziata, anziché essere svolto da personale LSU assegnato ai Consorzi di Bacino (i cui oneri sono rimasti, sinora, a carico delle Strutture commissariali), venga fornito ai Comuni direttamente dai privati attraverso propri addetti. E' naturale ritenere che il personale consortile in sovrannumero (reso, al momento, inoperoso per carenza di domanda da parte dei Comuni) non potrebbe neppure essere riassorbito dalle Società provinciali ove queste assumessero il ruolo di "centrali di acquisto" di servizi piuttosto che quello di operatori del servizio di raccolta e smaltimento in regime di privata.

La contemporanea soluzione di entrambe le problematiche sopra accennate consentirebbe, da un lato, di conseguire quelle economie di scala che solo un'organizzazione centralizzata, ben strutturata e sufficientemente flessibile del servizio può realizzare, dall'altro, favorirebbe quel recupero di efficienza nell'utilizzo del personale che, da solo, è in grado di produrre una economia di spesa tra i 30 e i 50 milioni di euro l'anno.¹³¹

Tra le economie di scala da realizzare con il ritorno alla gestione ordinaria da parte delle autorità territoriali competenti, non può non considerarsi anche una parte del costo sinora sostenuto dalle Strutture commissariali per consumi intermedi e spese di funzionamento, un costo che, col tempo, è andato crescendo in modo esponenziale, passando da una spesa media annua di 5 milioni di euro, fino al 2006, ad una di oltre 50 milioni di euro negli ultimi due anni.¹³²

¹³¹ Sotto il profilo delle possibili economie di scala, va detto che i margini operativi per conseguire gli auspicati risparmi di spesa appaiono alquanto consistenti, in considerazione soprattutto del fatto che circa il 60% del costo complessivo del ciclo integrato dei rifiuti si concentra proprio nella prima fase della raccolta e trasporto. Ad una stima condotta raffrontando, in termini di popolazione servita, i costi operativi in corso nell'ambito territoriale della Provincia di Salerno con i valori medi regionali, sembrerebbe possibile conseguire economie fino al 40% dei costi praticati dagli operatori del settore, con un risparmio di spesa stimabile fino a 200 milioni di euro l'anno.

¹³² A far lievitare le spese generali e di funzionamento (la cui entità risulta difficilmente calcolabile per motivi legati alle diverse metodologie di classificazione della spesa) non è tanto il costo del personale, che pure è raddoppiato ed ha raggiunto gli 8,7 milioni di euro nel 2008, quanto i costi per consumi intermedi e servizi apparentemente riconducibili all'attività svolta dalle strutture di Missione.

Una corretta raccolta integrata dei rifiuti consente, inoltre, di valorizzare i risultati della raccolta differenziata degli imballaggi non solo in funzione del raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio dei rifiuti, ma anche per incrementare i proventi conseguibili dai Comuni in base all'accordo ANCI/CONAI.

Dalle informazioni fornite dal CONAI in ordine ai corrispettivi economici riconosciuti ai Comuni ed agli operatori convenzionati della Regione Campania per il conferimento, presso le piattaforme consortili, di rifiuti di imballaggio in acciaio, alluminio, carta, legno, plastica e vetro provenienti dalla raccolta differenziata, risulta che nel biennio 2007-2008 l'ammontare dei proventi complessivamente erogati è stato pari a 30 milioni di euro circa.¹³³ Considerato che tali corrispettivi conseguono ad una raccolta differenziata attestata al 13,5% nel 2007 ed al 19% nel 2008, l'ulteriore contributo ambientale che nell'ultimo decennio il CONAI avrebbe potuto riconoscere alla Regione Campania, qualora fossero stati rispettati gli obiettivi minimi di raccolta differenziata previsti dall'art. 24 del D.Lgs. n. 22/1997 e, successivamente, dall'art. 205 del D.Lgs. n. 152/2006 nonché dall'art. art 1, comma 1108, della legge n. 296/2006, è stimabile in circa 21 milioni di euro l'anno.

Se pur è vero che, per conseguire più elevati livelli di raccolta differenziata, il settore avrebbe dovuto sostenere maggiori costi per la fase della raccolta rifiuti, tali costi aggiuntivi avrebbero comunque potuto trovare quasi integrale compensazione nei minori esborsi per la tariffa di conferimento, verosimilmente con un risparmio di spesa a beneficio dei Comuni.

Ad ogni modo, la necessità di servirsi di piattaforme private convenzionate CONAI per il conferimento dei rifiuti da imballaggio raccolti è da ricondurre alla scelta strategica (ribadita nel Piano regionale dei rifiuti urbani del 2007) di non dotarsi di impianti pubblici di selezione e valorizzazione del materiale differenziato, opzione che ha coinciso, evidentemente, con l'introduzione del divieto di conferire i rifiuti indifferenziati raccolti sul territorio regionale presso impianti diversi da quelli di produzione del CDR.

Le attuali carenze di infrastrutture impiantistiche a sostegno della filiera del "recupero di materia" sono conseguenza di questa scelta strategica, incentrata sulla filiera del "recupero energetico" e sull'esigenza di garantire ai detti impianti di smaltimento un livello di attività sufficiente ad assicurare la redditività degli stessi.

Tale impostazione, tuttavia, non appare esente da limiti. Infatti, la carenza di sufficienti impianti di compostaggio dei rifiuti organici (aggiuntivi a quelli presenti all'interno degli impianti di CDR) richiede lo smaltimento in discarica di ingenti

¹³³ Dagli elenchi trasmessi dalle varie filiere del Consorzio risulta, infatti, che circa la metà dei corrispettivi riconosciuti per le diverse frazioni merceologiche conferite nel biennio 2007-2008 riguardano la carta (pari a 14,4 milioni di euro), seguiti dalla plastica (che nel 2007 ha realizzato proventi per 5,7 milioni di euro), dal vetro (pari a 0,38 Meuro nel 2007 e 0,77 Meuro nel 2008), dall'acciaio (pari a 0,23 Meuro nel 2007 e 0,35 Meuro nel 2008), dall'alluminio (pari a 0,20 Meuro nel biennio) e, infine, dal legno (pari a 0,05 Meuro nel 2007 e 0,07 Meuro nel 2008). Il prezzo è commisurato non solo alle quantità dei materiali conferiti, ma anche alle caratteristiche tipologiche e qualitative nonché alla percentuale di impurità presenti, sicché il corrispettivo unitario di ciascuna frazione merceologica risulta molto variabile.

quantitativi di FOS prodotti dai processi di selezione e trattamento del CDR, con conseguente rapida saturazione delle discariche e necessità di smaltimento fuori Regione delle eccedenze. Per altro verso, il lento processo di realizzazione dell'impianto di termovalorizzazione di Acerra ha comportato il progressivo accumulo di sempre maggiori quantità di "eco-balle", con difficoltà di allontanamento delle stesse dagli impianti di CDR, necessità di smaltimento fuori Regione delle eccedenze e, paradossalmente, inutilizzabilità di oltre 6 milioni di tonnellate provvisoriamente stoccate in attesa della loro combustione all'interno del termovalorizzatore (alfine ultimato) per via del loro carico termico divenuto, nel frattempo, eccessivo.

Naturalmente, è evidente l'incremento dei costi aggiuntivi che detto sistema gestionale ha prodotto. Infatti, ad una considerazione attenta, non sfuggono i maggiori costi di trasporto e di conferimento necessari per smaltire fuori Regione oltre 1,2 milioni di tonnellate di frazione secca e umida in uscita dagli impianti di CDR in soli 5 anni (valutabili in circa 48 milioni di euro l'anno). L'attuale carenza di impianti di compostaggio (ben lungi dal poter essere riassorbita in tempi brevi) continua a richiedere l'invio presso siti di destinazione extra-regionale di consistenti quantità di frazione organica, con costi annui anche superiori a quelli sinora sostenuti.

A questi, inoltre, si aggiungono i mancati introiti conseguenti al tardivo utilizzo dell'energia elettrica prodotta dal termovalorizzatore ed i possibili impieghi di queste risorse in termini di nuove e più funzionali dotazioni infrastrutturali.

Sotto questo profilo, la Regione sconta, peraltro, anche il ritardo nella progettazione e attuazione degli altri interventi infrastrutturali a sostegno della raccolta differenziata ammessi al cofinanziamento dei fondi strutturali comunitari (POR Campania 2000/2006, Misura 1.7). A fronte di uno stanziamento di 170 milioni di euro, sono giunti a compimento solo alcuni dei progetti per isole ecologiche e impianti di selezione e compostaggio programmati dal Commissario delegato all'inizio degli anni 2000 in esecuzione dell'OPCM n. 3100/2000 (circa 31 interventi, per oltre 18 milioni di euro, su 120 attivati), in aggiunta a 58 interventi (su 89 previsti) a sostegno dei Comuni per l'acquisto di attrezzature tecniche necessarie per la raccolta differenziata (campane, composte, bidoni, automezzi per la raccolta, etc.), nonché ad ulteriori 15 interventi (su 29 previsti) di aiuto alle imprese per la realizzazione di impianti destinati al recupero di materia da rifiuti (per complessivi 34 milioni di euro circa su un totale certificato, al 31 dicembre 2008, di 44 milioni di euro).¹³⁴

Come osserva, peraltro, anche la Regione, le piattaforme di nobilitazione dei flussi da raccolta differenziata attualmente esistenti sul territorio regionale non sono in grado di

¹³⁴ Con riguardo agli impianti di compostaggio, secondo un monitoraggio effettuato dalla Struttura commissariale nel maggio 2008, su un totale di 164 progetti, pari ad un valore complessivo di oltre 117 milioni di euro, ne sarebbero ultimati solo 26 (per un controvalore di circa 12 milioni di euro); dei progetti restanti, circa un terzo risultavano ancora in istruttoria, 33 in fase di avvio dei lavori, 35 con lavori in corso e 16 con varie situazioni di criticità in atto.

assorbirne i quantitativi previsti per gli anni 2011-2013, né di sostenere, economicamente ed operativamente, percentuali di raccolta differenziata superiori al 50%.¹³⁵

Agli oneri sopra illustrati sono da aggiungere, infine, i maggiori costi di trasfenza e trasporto in discarica sostenuti nei periodi di "fermo" degli impianti di CDR (+40% circa), i costi di allestimento di siti di stoccaggio provvisori e di successiva bonifica ambientale, i costi di gestione dei siti di stoccaggio delle "eco-balle" e quelli per il conferimento autonomo in impianti privati di compostaggio, per non dire dei costi igienico-sanitari, ambientali e di tutela dell'ordine pubblico in generale. Un aggravio di costi che il sistema regionale ha inglobato nelle varie fasi dell'emergenza e che, in parte, dovrà sostenere anche nei prossimi anni.

¹³⁵ In tal senso, la Regione si è espressa nell'ambito delle "Linee programmatiche 2008-2013 di aggiornamento del Piano regionale di gestione dei rifiuti" approvate con DGR n. 215/2009.

Considerazioni conclusive

Il lungo periodo di Commissariamento nel settore dei rifiuti in Campania è stato contrassegnato da crisi acute e ricorrenti riconducibili ad una ragione di fondo: la mancanza di un ciclo compiuto dei rifiuti per l'assenza di adeguati impianti di supporto.

I momenti più difficili sono stati determinati, soprattutto, dall'impossibilità di stoccare (o smaltire in discarica) l'enorme quantitativo di materiale secco da incenerire ("eco-balle") e umido da stabilizzare (FORSU), selezionato dai 7 impianti di produzione di CDR all'interno dei quali dev'essere conferita l'intera frazione regionale di rifiuti indifferenziati in vista dell'avvio dei programmati impianti di termovalorizzazione.

Le aree di maggiore criticità ambientale hanno interessato, essenzialmente, il Comune di Napoli e gran parte della conurbazione provinciale di Napoli nonché di alcune zone limitrofe della Provincia di Caserta. Il resto delle municipalità sono state colpite in modo marginale e riflesso, il che non ha impedito a queste ultime di raggiungere, in talune articolazioni territoriali, discreti obiettivi sia in termini di raccolta differenziata che di riduzione del conferimento in discarica.

Tra i fattori determinanti il persistere dell'emergenza sono da annoverare:

- gli insufficienti livelli di raccolta differenziata;
- il malfunzionamento e sovraccarico degli impianti di selezione;
- l'insufficienza degli impianti di compostaggio di qualità;
- i ritardi nella realizzazione del termovalorizzatore di Acerra;
- l'eccessivo frazionamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
- la temporanea assenza di sufficienti volumi di discarica.

Alla base delle gravi emergenze (in termini di rischi per la salute e per l'ambiente) determinate dalla gestione rifiuti, vi è una serie di omissioni ed inadempienze. Di questi, le principali responsabilità sono da attribuire alle molteplici incertezze normative, ad una carente programmazione (spesso aggravata da insufficiente coordinamento) nonché alla incapacità di taluni amministratori di Comuni e Consorzi di Bacino di attivare tempestivamente i fondi stanziati per la realizzazione di essenziali infrastrutture e di ottemperare ad una corretta comunicazione con le popolazioni di riferimento, così da mitigarne la naturale avversione e diffidenza verso ogni tipo di insediamento impiantistico per quanto necessario e vantaggioso se correttamente gestito.

A tali lacune non sempre ha corrisposto l'azione sostitutiva delle Strutture commissariali, necessaria soprattutto per utilizzare efficacemente i fondi stanziati ed assicurare il normale svolgimento del ciclo dei rifiuti, specie nei casi di palesi incapacità nell'organizzazione della raccolta differenziata o di omesso pagamento della tariffa dovuta per il conferimento dei rifiuti agli impianti. Al contrario, il perdurante ricorso alla gestione straordinaria ha comportato il radicamento delle Strutture commissariali, le

quali hanno assunto un ruolo "omnicomprensivo" di programmazione, attuazione e gestione dell'intero ciclo dei rifiuti, con la graduale esternalizzazione delle funzioni e la tendenza alla deresponsabilizzazione da parte dei livelli istituzionali ordinariamente competenti in materia.¹³⁶

Nel quadro delineato, la carenza di programmazione e di coordinamento in ordine al modello di sviluppo della raccolta differenziata ed al relativo sistema impiantistico di supporto rende incerta, da un lato, l'entità degli impegni economici e finanziari da assumere in vista del raggiungimento degli obiettivi minimi di legge, dall'altro, la soluzione operativa ottimale per concorrere efficacemente ad un assetto strutturalmente stabile ed unitario del ciclo dei rifiuti.

Il modello gestionale che ne è derivato ha assunto carattere di perdurante transitorietà, dove la raccolta differenziata, affidata provvisoriamente ai Consorzi di Bacino in attesa del subentro delle prefigurate Autorità d'Ambito, ha continuato, per lungo tempo, ad essere concepita come un elemento secondario e accessorio rispetto al servizio di raccolta dei rifiuti urbani svolto dai singoli Comuni.

E' il caso di sottolineare che, ancor'oggi, la Regione risulta priva sia di un Programma operativo per la prevenzione e la riduzione dei rifiuti urbani sia dei Piani industriali di organizzazione del servizio di raccolta domiciliare integrata, la cui elaborazione non può che dipendere dall'adozione dei Piani provinciali d'ambito, con i quali devono trovare applicazione i criteri di localizzazione e caratterizzazione delle aree di dettaglio idonee alla individuazione e progettazione dei futuri impianti di gestione. Ai detti Piani dovrebbero far seguito i Regolamenti provinciali per l'applicazione della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani nonché i "business plan" delle neocostituite Società provinciali.

In assenza di dette pianificazioni non è, dunque, possibile definire l'assetto operativo che si intende dare al sistema né garantire l'unitarietà degli interventi nel rispetto delle variabili legate al contesto demografico, territoriale e socio-economico suscettibili di influenzare il corretto dimensionamento del servizio integrato per ciascuna tipologia di raccolta.¹³⁷

In disparte le richiamate lacune programmatorie, il mancato decollo della raccolta differenziata è da ricondurre, altresì, ad una strategia sino ad ora incentrata sulla filiera

¹³⁶ In realtà, il Commissariamento costituisce un rimedio del tutto straordinario e transitorio, volto a realizzare un intervento sussidiario il cui scopo non può essere la sostituzione *tout court* e *sine die* dell'ente pubblico da supportare, bensì il suo affiancamento in vista della soluzione della specifica situazione di emergenza determinata dai limiti propri dell'ambito localistico di gestione, il quale, per scarsità di mezzi idonei e di competenze adeguate, non è più in grado di fronteggiare efficacemente le criticità insorte ma è pur sempre chiamato a condividere, responsabilmente, le scelte politico-amministrative necessarie al tempestivo ripristino delle condizioni di normalità.

¹³⁷ A tal fine, rimangono infatti ancora da definire: i materiali da raccogliere in modo differenziato, le relative priorità di intervento, le modalità ed i circuiti di raccolta, gli eventuali punti intermedi di stoccaggio/trattamento (prima del conferimento agli utilizzatori finali), la progettazione delle infrastrutture necessarie, gli strumenti e le strategie di formazione/informazione degli utenti e degli altri soggetti coinvolti, l'analisi dei costi e dei benefici in funzione dei costi di investimento nonché i tempi e le concrete modalità attuative.

del "recupero energetico" (vale a dire sulla impiantistica da CDR a supporto dei termovalorizzatori) anziché sulla realizzazione di infrastrutture a sostegno della filiera del "recupero di materia" (isole ecologiche, impianti di selezione e valorizzazione della frazione secca, impianti di compostaggio e digestione anaerobica nonché di recupero di rifiuti inerti).

Il sovradimensionamento degli impianti di CDR ed il sostegno economico legato agli incentivi CIP 6/92,¹³⁸ fungendo da catalizzatore di ingenti quantitativi di rifiuti indifferenziati, ha costituito, infatti, un disincentivo alla implementazione della raccolta differenziata, tant'è che con la progressiva crescita di quest'ultima e la contestuale riduzione del fabbisogno di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani residui (RUR), è emersa una significativa disponibilità degli impianti stessi, con la contestuale esigenza di evitarne il sottoutilizzo attraverso il loro recupero funzionale e la riconversione ad altri usi (STIR).

Ma il più serio limite del sistema campano è costituito, tuttavia, dalla insufficienza di impianti di compostaggio e digestione anaerobica della frazione organica dei rifiuti solidi urbani (FORSU). La situazione è tale che pur attivando tutti gli impianti esistenti e quelli progettati ed in attesa di finanziamento, si potrebbe far fronte soltanto all' 80% del fabbisogno richiesto per supportare una raccolta differenziata di appena il 35%.

Sotto questi profili, la Campania figura come un'anomalia nel panorama delle Regioni italiane, in quanto presenta la più alta percentuale di rifiuti sottoposti a trattamento meccanico-biologico insieme a una delle più basse percentuali di compostaggio dei rifiuti organici.

Nonostante gli ingenti sforzi profusi per superare l'emergenza e perseguire gli obiettivi prioritari definiti in ambito comunitario, la Regione Campania risulta ancora priva di una gestione "integrata" dei rifiuti, la quale si realizzerà solo quando le attività di prevenzione e recupero saranno coordinate in maniera tale da conseguire un'effettiva e sostanziale diminuzione dei volumi di rifiuti da smaltire in discarica. Tale opera di prevenzione e recupero, che riveste carattere di priorità assoluta, è risultata, sinora, inadeguata, dal momento che:

- a) i rifiuti prodotti annualmente dalla Regione hanno continuato ad aumentare almeno fino all'anno 2006;
- b) la raccolta differenziata raggiunge ancora livelli assolutamente insufficienti;
- c) lo smaltimento in discarica è ancora lontano dall'essere limitato ai soli rifiuti inerti nonché ai residui delle sole operazioni di recupero e riciclaggio (come già previsto dal Decreto "Ronchi");¹³⁹

¹³⁸ Cfr., da ultimo, l'art. 9 del D.L. n. 172/2008, in tema di incentivi per la realizzazione degli inceneritori.

¹³⁹ In proposito, occorre assicurare, altresì, il rispetto del D.Lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, il quale, in attuazione della "direttiva discariche" n.1999/31/CE, dispone che i rifiuti solidi urbani possono essere collocati in discarica solo previo adeguato trattamento e nel rispetto dei requisiti di sicurezza e salvaguardia dell'ambiente. A tal fine, è auspicabile un sollecito ritorno alla normalità attraverso il superamento delle condizioni eccezionali che hanno

d) non risulta essere stato ancora raggiunto il pareggio tra la quantità di rifiuti prodotti ed i quantitativi, a qualsiasi titolo, trattati e smaltiti in ambito regionale.

Se, dunque, le numerose incertezze legate alla complessità del ciclo di gestione dei rifiuti ed alle relazioni di carattere logistico, procedurale, economico ed amministrativo, hanno impedito, sinora, di approntare un ciclo integrale dei rifiuti capace di assicurare il massimo recupero di materiali ed energia con il minimo smaltimento in discarica, la decretazione della fine dello stato di emergenza, con il passaggio alla gestione ordinaria, non può non essere occasione per un ripensamento in ordine alle prospettive future.

In proposito, andrebbe valutata l'utilità di continuare ad accumulare (con i rischi ormai ben noti) ingenti quantitativi di "eco-balle" in attesa della realizzazione dei progettati impianti di termovalorizzazione di Salerno, Napoli e Santa Maria La Fossa (per non considerare l'impianto aggiuntivo destinato all'incenerimento del cd. CDR "mummificato") a fronte della rinuncia, nel rigoroso rispetto della gerarchia europea delle priorità, ai detti impianti di recupero energetico (risultando quello di Acerra, insieme alle tre cementerie campane, ai gassificatori ed alle centrali termoelettriche già esistenti, più che adeguato al fabbisogno stimato a regime), per riconvertire gli attuali impianti di selezione e trattamento della frazione indifferenziata in funzione di un più efficace sostegno alla raccolta differenziata (come previsto, d'altronde, dalla originaria stesura dell'art. 6, comma 2, del D.L. n. 90/2008) concentrando tutte le risorse disponibili per la più efficiente ed economica indicata modalità di recupero.

Né sarebbe inutile riconsiderare se la scala ottimale per il trattamento dei residui urbani sia costituita effettivamente da impianti di grandi dimensioni, capaci di accogliere rifiuti provenienti da vasti bacini di utenza, o non piuttosto rivolgere gli sforzi per approntare una fitta rete infrastrutturale di impianti (cd. poli territoriali di gestione impiantistica), a basso impatto ambientale, da realizzare in prossimità dei luoghi di produzione, così da limitare i costi di trasporto, contenere i rischi ambientali connessi alla movimentazione dei rifiuti e responsabilizzare le comunità locali affinché si facciano carico degli effetti ambientali e sociali prodotti dalle rispettive attività di gestione.

A tale riguardo, la prima opzione, da perseguirsi facendo leva sui principi della integrazione funzionale e della compensazione solidale tra ambiti diversi, richiede una direzione strategica unitaria e non frammentaria, un forte coordinamento delle diverse fasi di gestione, procedure operative omogenee e tempi di esecuzione ben sincronizzati, al fine di evitare dinamiche distorsive capaci di catalizzare interessi locali inconciliabili con una gestione del ciclo dei rifiuti efficiente ed economica e potenzialmente suscettibili di confliggere con i principi comunitari dell'autosufficienza di bacino e della prossimità nello smaltimento dei rifiuti urbani.

giustificato l'introduzione del disposto di cui all'art. 9 del D.L. n. 90/2008 in materia di smaltimento in discarica di rifiuti tossici (ceneri, fanghi e idrocarburi).

Un ulteriore profilo attiene alla tenuta economico-finanziaria del sistema nel suo insieme, giacché la pesante eredità lasciata dall'emergenza (costituita non solo da una massa debitoria di oltre 2 miliardi di euro e da una condanna, a livello comunitario, che rischia di tradursi in pesanti sanzioni economiche, ma anche da una lunga serie di costi aggiuntivi e di rendite di posizione non più giustificabili) grava sulla praticabilità operativa di talune soluzioni prefigurate ed impone, specie se verranno meno alcuni finanziamenti statali sinora assicurati, la ricerca di alternative economicamente più sostenibili.

Sotto questo profilo, una essenziale funzione calmieratrice e perequativa può essere rivolta a strumenti di fiscalità ambientale e locale e, in particolare, alla tariffa di conferimento dei rifiuti, la quale assumerebbe connotazioni più consone alla originaria funzione remunerativa dei soli costi di investimento e di esercizio degli impianti.

Con l'apposito Regolamento per la applicazione delle tariffe, previsto dall'art. 20 della L.R. n. 4/2007, le Province potrebbero, poi, individuare i costi relativi alle componenti essenziali del costo di gestione dei servizi ed ancorarli a *standard* obbligatori di qualità e quantità, così da ridurre il contenzioso e realizzare un significativo contenimento della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani di cui all'art. 238 del Codice ambientale (D.Lgs. n. 152/2006).

In quella sede non sarebbero da escludere nuove misure compensative, diverse da quelle previste dall'art. 29 della L.R. n. 4/2007, finalizzate al ristoro del disagio ambientale sofferto dai residenti di Comuni sede di impianti di recupero e/o smaltimento (tra queste andrebbero incentivate, accanto a forme compensative di risparmio tariffario, misure di intervento volte a migliorare la qualità ambientale del territorio e la qualità di vita dei cittadini).

Adeguate misure premiali, da attuare secondo il principio del contenimento della tassa sui rifiuti, andrebbero assicurate, infine, anche alle utenze capaci di raggiungere *target* di conferimento differenziato predeterminati. Tali incentivi sarebbero tanto più necessari in un momento in cui la programmazione regionale per il 2010 ha richiesto, ai Comuni delle diverse Province campane, sforzi non uniformi per raggiungere l'obiettivo del 35% di raccolta differenziata, incidendo maggiormente su quelle realtà socio-economiche (come ad es. la Provincia di Salerno, per la quale è fissato un *target* del 50%) che più di altre hanno assicurato elevati *standard* di differenziazione e che ora risultano penalizzate rispetto a Province (come quelle di Caserta e Napoli, i cui *target* sono fissati solo al 30%) che da tempo incontrano maggiori difficoltà anche solo ad avvicinarsi agli obiettivi stabiliti.

Al fine di definire i costi *standard* su cui basare le modalità di determinazione della tariffa unitaria di trattamento e smaltimento, alle Società provinciali andrebbero progressivamente affidate (così come originariamente previsto anche per i Consorzi di Bacino) sia le attività di tritovagliatura dei rifiuti sia le attività di gestione degli impianti di stabilizzazione della frazione organica sia le discariche per lo smaltimento degli scarti di

lavorazione (FOS e sovvalli), così da porle in grado di determinare il costo complessivo del conferimento dei rifiuti. Il contestuale affidamento del servizio di raccolta e trasporto consentirebbe, altresì, di definire i costi di gestione dell'intero ciclo dei rifiuti e conseguire, in tal modo, ulteriori significative economie.¹⁴⁰

Una volta superate le difficoltà attuative incontrate in questi anni nel computo della tariffa con riferimento, quantomeno, all'ammontare della parte commisurata ai costi di gestione, occorrerebbe assicurare, riguardo alla quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti da ciascun utente, sistemi di pesatura non più virtuali ed assolutamente approssimativi come quelli attualmente in uso (metodi cd. "a vista" o "in percentuale"), ma metodologie di rilevazione "effettiva" secondo le più diffuse tecnologie impiegate per identificare i contenitori di raccolta e quantificare i rifiuti conferiti.¹⁴¹

Al fine di contenere al massimo i costi di gestione, si può coniugare efficacia ed economicità facendo leva sul livello di sensibilizzazione ed educazione ambientale raggiunto dalle utenze domestiche e commerciali per intercettare frazioni sempre maggiori di rifiuti differenziati, così da ottimizzare il personale assegnato alle Società provinciali ed evitare di sovradimensionare il numero di addetti al settore con l'impiego di risorse ultronee attualmente in dotazione ai Comuni e ad altre imprese private appaltatrici.

Superando la penalizzante frammentazione operativa del settore (attualmente organizzato in un gran numero di imprese private di raccolta e trasporto operanti su scala pressoché comunale), verrebbero favorite, altresì, le condizioni per un più razionale utilizzo, all'interno del medesimo ambito territoriale, di mezzi, attrezzature e risorse umane in funzione dell'introduzione di tipologie di servizio sempre più diversificate e flessibili.

¹⁴⁰ Naturalmente, per affrontare adeguatamente tale compito sono richieste capacità (*know how*), esperienza e managerialità che le neocostituite Società provinciali non sembrano in grado di esprimere, fintantoché non apriranno la loro compagine sociale ad un socio di minoranza di consolidata competenza ed esperienza.

¹⁴¹ Più in generale, occorre trovare soluzione al problema dell'attendibilità delle rilevazioni dei quantitativi di rifiuti raccolti e conferiti nei vari impianti regionali, giacché, secondo quanto emerge dai dati trasmessi, almeno la metà degli Enti locali campani non sembrerebbe esercitare alcuna forma di riscontro oggettivo e sistematico circa i quantitativi di rifiuti rilevati dai rispettivi gestori, a causa della generale indisponibilità di pesa pubbliche comunali, il cui utilizzo è espressamente previsto dall'art. 198, comma 2, lett. f), del D.Lgs. n. 152/2006 quale strumento essenziale per eseguire la pesata dei rifiuti urbani "prima" che questi vengano inviati al recupero ed allo smaltimento.

Il metodo invalso nella prassi nel sovrintendere alle operazioni di controllo, vigilanza e pesatura del rifiuto si affida a sporadici controlli a campione da parte della Polizia Municipale ovvero al mero controllo cartolare della documentazione di accompagnamento del rifiuto al sito di destinazione (cd. FIR), i cui dati quantitativi sono spesso il risultato dell'applicazione, come detto, di metodi presuntivi di ripartizione "a vista" o "in percentuale" (in ragione cioè della popolazione residente e/o dei cassonetti/campane svuotati o supposti tali) e, in qualche caso, di rilevazioni effettuate facendo ricorso a pesa private ma senza la possibilità di comprovarne il peso ad inizio trasporto e in presenza di un pubblico funzionario che sovrintenda alla regolarità dell'operazione.

Tale prassi, oltre a vanificare qualunque metodo di determinazione dei costi *standard* cui commisurare l'ammontare della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, compromette in partenza anche la regolarità del flusso dei dati circa le movimentazioni dei rifiuti, come disciplinato dal Decreto del Ministro dell'Ambiente 1 aprile 1998, n. 145 e recentemente tradotto, ai sensi dell'art. 189 del D.Lgs. n. 152/2006 e dell'art. 11 del D.L. n. 90/2008, nel nuovo sistema informatico di monitoraggio e controllo della tracciabilità dei rifiuti denominato SINGER, un complesso sistema di rilevazione che, comunque, non appare in grado di rettificare tutti gli eventuali errori commessi all'origine nella compilazione del formulario di identificazione del rifiuto (FIR) e del modello unico di dichiarazione ambientale (MUD) previsto dalla legge n. 70/1994.

Naturalmente, le valutazioni che precedono hanno lo scopo di offrire spunti di riflessione per la soluzione dei problemi che, per la loro gravità e complessità, richiedono la più ampia ponderazione di interessi ma anche l'impiego di competenze tecniche e gestionali qualificate, capaci di orientare e regolare l'Amministrazione in funzione del miglior soddisfacimento dell'interesse pubblico perseguito.