

BREVI CONSIDERAZIONI SULLA DELIBERA N. 6/2007 DELLA CORTE DEI CONTI E SULLA GESTIONE DELL'EMERGENZA RIFIUTI IN CAMPANIA
di Giuseppe Girone - Direzione Centrale Legale e Contenzioso ANAS

La Corte dei Conti è intervenuta con la delibera n. 6/2007/G sulla gestione dell'emergenza rifiuti al Sud mettendo in discussione l'attività dei vari Commissari straordinari del Governo.

La Sezione centrale di controllo, dopo aver approvato, con le modifiche apportate dal Collegio in camera di consiglio, la relazione concernente *"La gestione dell'emergenza rifiuti effettuata dai Commissari straordinari del Governo"*, ha evidenziato nell'articolato testo della delibera "il disallineamento riscontrato dal confronto fra i dati forniti dalle sezioni di tesoreria provinciale e quelli rilevabili dal sistema integrato della Ragioneria generale dello Stato".

Di conseguenza, la Corte ha ordinato al Ministero dell'economia - Dipartimento della Ragioneria generale dello stato di depositare entro 30 giorni "una relazione contenente l'indicazione analitica delle modalità di afflusso e registrazione dei dati disallineati" e ha inviato la delibera al Collegio delle Sezioni riunite "affinché possa trarne deduzioni circa le modalità con le quali le amministrazioni interessate si sono conformate alla vigente disciplina finanziaria e contabile". Modalità che, sicuramente, secondo l'organo principale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, non sono state particolarmente trasparenti.

L'esito negativo delle gestioni commissariali dello smaltimento dei rifiuti nelle regioni interessate - Campania, Puglia, Calabria, Sicilia, Lazio - è stato ampiamente illustrato nel provvedimento adottato dalla Corte dei conti: una spesa totale di 1,8 miliardi di euro, il 21% dei quali per stipendi e funzionamento delle sedi; impianti in buona parte non realizzati; disfunzioni e sprechi a non finire, come i 725 mila euro che se ne sono andati in Campania per le sole telefonate in cinque anni; mancanza di campagne di sensibilizzazione ed educazione ambientale; infiltrazioni malavitose come conseguenza dell'affidamento di lavori a imprese spesso non competitive e inefficienti. Insomma, "un intreccio difficilmente districabile tra interessi pubblici e privati".

Nelle conclusioni della relazione la Corte ha affermato che la struttura organizzativa dell'emergenza rifiuti "ha perso gli originali caratteri della precarietà ed eccezionalità, e si è configurata come una complessa e duratura organizzazione "extra ordinem", che si è affiancata a quella ordinaria, bloccandone spesso l'operatività".

Questa situazione "ha favorito una prassi abnorme, che ha portato all'adozione di regimi commissariali derogatori anche per situazioni di pericolo determinate sostanzialmente da inefficienze, ritardi e imprevidenza degli ordinari apparati amministrativi". Un insieme di deroghe, secondo la Magistratura contabile, che oltretutto si porrebbe "in contrasto con lo spirito della riforma del titolo V della

Costituzione". Del resto, la stessa nozione di emergenza è risultata spesso opinabile e diversamente valutata dagli stessi soggetti attuatori.

In particolare in Campania, come riportato nella relazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti, lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi fu dichiarato l'11 febbraio 1994, con durata, in un primo momento, prevista al 30 aprile 1994. Presupposto di tale provvedimento fu il rapporto con cui il Commissario di Governo della Regione Campania segnalò lo stato di grave emergenza venutosi a creare nel settore, dovuto alla situazione delle discariche presenti sul territorio regionale, che già da tempo avevano esaurito la capacità di smaltimento e molte delle quali erano state chiuse con ordinanze dai Sindaci, in conseguenza dei ritardi nell'adozione, da parte della Regione Campania, del Piano strategico e del Piano di emergenza per lo smaltimento dei rifiuti, già previsti dalla legge regionale 10 febbraio 1993 n. 10, ma non ancora adottati fino al 1994.

Con successivi provvedimenti del Governo si procedette, nel corso dello stesso anno, ad ulteriori proroghe dello stato di emergenza fino al 31 dicembre 1995. A seguito della situazione sopra delineata, furono emanate, nel corso dell'anno 1994, diverse ordinanze molto ravvicinate nel tempo con le quali si attribuirono poteri ed incarichi. Il Commissario del Governo della Regione Campania-Prefetto di Napoli fu delegato ad attivare, d'intesa con il Ministro dell'ambiente, sentite le Amministrazioni locali, gli interventi necessari per fronteggiare la situazione di emergenza nel settore dei rifiuti entro i termini previsti dalle scadenze di cui ai decreti sopracitati, senza, peraltro, indicare, in un primo momento, specifici obiettivi da realizzare.

Con l'ordinanza del 31 marzo 1994, fu stabilito che il Commissario delegato avrebbe provveduto all'espletamento dell'incarico con la collaborazione dei Prefetti delle Province interessate e con facoltà di avvalersi di Subcommissari scelti fra dirigenti di Amministrazioni pubbliche, nonché delle autorità e degli uffici competenti in materia. Con ordinanza 7 novembre 1994, il Prefetto di Napoli fu nominato Commissario del Governo per l'espletamento delle funzioni relative agli interventi di emergenza nel settore dei rifiuti. Con d.P.C.M. 29 dicembre 1995, fu prorogato lo stato di emergenza a tutto il 1996. Nello stesso anno, il Presidente della Regione Campania fu nominato Commissario delegato per l'emergenza fino all'approvazione del Piano regionale per lo smaltimento dei rifiuti. Furono, altresì, attribuiti al Prefetto di Napoli compiti specifici in merito alla gestione delle discariche.

Al Commissario delegato-Presidente della Regione furono, quindi, affidati specifici adempimenti finalizzati all'avvio di un programma di interventi, i cui punti qualificanti, dettati dall'ordinanza n. 2425/1996, erano: la redazione di un Piano degli interventi di emergenza, secondo le specifiche indicazioni contenute nell'ordinanza

medesima, l'attivazione della raccolta differenziata, nonché la selezione, la valorizzazione e la produzione di composto dai rifiuti; l'obbligo -da disporre a cura del Commissario- a carico dei Comuni, di conferimento dei rifiuti urbani nei siti di produzione del *cdr*; l'obbligo di stipulare, entro il 31 maggio 1999, a seguito di procedure di gara comunitaria, contratti per la durata massima decennale di conferimento dei *rsu*, a valle della raccolta differenziata, con operatori industriali che si impegnassero a realizzare impianti per la produzione di *cdr* e ad utilizzare il combustibile prodotto in impianti esistenti, nonché a realizzare impianti dedicati alla produzione di energia mediante l'impiego di *cdr*, da porre in esercizio entro il 31 dicembre 2000.

Con riferimento a questi ultimi punti, ed in relazione alla localizzazione degli impianti, con l'ordinanza n. 2425/1996 si conferì la facoltà di derogare le norme relative alle procedure di valutazione di impatto ambientale, previste dalla legge n. 349/1986.

Con l'ordinanza n. 2560 del 2 maggio 1997, venne previsto che, per la realizzazione degli impianti di combustione e recupero energetico, si applicassero le migliori tecnologie, finalizzate ad assicurare le più elevate prestazioni energetiche ed il minore impatto ambientale.

A partire dall'anno 1996 e fino al 2003, con cadenza annuale, si procedette al rinnovo della proroga dello stato di emergenza ed alla conseguente emanazione di numerose ordinanze, che puntualizzarono gli incarichi ed i poteri conferiti ai Commissari.

Nel corso dell'anno 1998, si dispose, con ordinanza n. 2774/1998, che la realizzazione degli impianti di utilizzazione del *cdr* fosse subordinata alla sottoscrizione di un accordo di programma con le imprese vincitrici di gara. Con la medesima ordinanza, fu istituito un Comitato di rientro nella gestione ordinaria dei rifiuti.

Nel 1999 si procedette, con diverse ordinanze, alla proroga - oltre che dei poteri conferiti ai due Commissari straordinari- anche dei termini assegnati per lo svolgimento degli adempimenti affidati, nonché alla riconferma degli obiettivi e modalità circa la raccolta differenziata da attuarsi sul territorio regionale d'intesa con i Comuni.

Con l'ordinanza n. 2948/1999, fu stabilito che il Commissario delegato-Presidente della Regione realizzasse gli interventi per la produzione e l'utilizzo del combustibile derivato da rifiuti, assicurando la *valutazione della compatibilità ambientale* che, però, venne ascritta in capo al Ministero dell'ambiente. L'ordinanza n. 3011/1999 stabilì che, in caso di valutazione negativa della compatibilità ambientale, il Commissario delegato-Presidente della Regione provvedesse alla rilocalizzazione, da sottoporsi a nuova valutazione della compatibilità ambientale.

Con le ordinanze nn. 3100/2000 e 3111/2001, nel riconfermare i poteri conferiti al Commissario delegato-Presidente della Regione ed al Prefetto di Napoli fino alla data di cessazione dell'emergenza, si dispose che i Prefetti delle Province della Campania attuassero quanto

necessario per la gestione delle discariche esistenti, anche provvedendo all'ampliamento dei relativi volumi, nelle more del completamento degli impianti di produzione ed utilizzo del combustibile derivato dai rifiuti. Per i fini suddetti, e nella considerazione del progressivo aggravarsi della situazione igienico-sanitaria relativa allo smaltimento, i Prefetti, in deroga all'art. 13 del d.lgs. n. 22/1997, furono tenuti ad individuare con urgenza siti idonei all'immediato conferimento e stoccaggio temporaneo dei *rsu*. Per tali adempimenti, il Presidente della Regione Campania poté avvalersi di un Commissario vicario incaricato dei rapporti con le istituzioni, gli enti e la generalità dei soggetti rappresentativi di interessi sociali, oltre che del Vicecommissario e dei Subcommissari già precedentemente nominati. Si evidenzia che la prima delle due ultime ordinanze citate fu oggetto di impugnativa, nella parte in cui attribuiva, in via generale, al Commissario per l'emergenza rifiuti nella Regione Campania *"l'esercizio delle funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti."* Il Consiglio di Stato, in appello, accolse il ricorso ed annullò in parte l'ordinanza di protezione civile n. 3100/2000, motivando che la deroga introdotta al regime ordinario delle competenze era generica ed indeterminata nei suoi contenuti, perché il riferimento alla dizione *"funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti"* era onnicomprensivo e trasferiva al Commissario un settore di amministrazione non solo ampio, ma, soprattutto, non esattamente definito nei suoi contorni e nei suoi limiti di contenuto. Inoltre, appariva incerto il termine finale del regime straordinario introdotto con le ordinanze in questione, a causa delle proroghe degli stati di emergenza, sì da far ritenere che le varie ordinanze costituissero *"un unico provvedimento (pur complesso e (...) di difficile lettura)"*.

A seguito di tale pronunciamento, fu emanato il decreto-legge 7 febbraio 2003, n. 15, convertito dalla legge 8 aprile 2003, n. 62 - recante, tra le altre, disposizioni urgenti per il superamento di situazioni di emergenza ambientale- in cui, all'art. 1-ter, c. III, si dispose la conferma e la salvezza delle ordinanze di protezione civile e dei conseguenti provvedimenti emanati in regime commissariale, sul territorio nazionale, inerenti alle situazioni di emergenza già decretate. In considerazione del perdurare dello stato di emergenza, nel corso del 2003, si procedette alla emanazione di un ulteriore provvedimento del Governo con il quale lo stesso fu rinnovato a tutto il 2004. Il provvedimento fu preso sulla base delle note del Presidente della Regione e del Prefetto di Napoli, con le quali si era evidenziato l'aggravamento del contesto emergenziale, in relazione all'intervenuta chiusura di alcune discariche, unitamente alla mancata realizzazione degli impianti di termovalorizzazione già previsti dal Piano; si erano poste in evidenza, inoltre, le interferenze delle autorità locali, attraverso l'esercizio del potere interdittivo dei Sindaci di molti Comuni che, adottando autonomamente provvedimenti contingibili ed

urgenti, avevano vanificato concretamente le azioni poste in essere dalle strutture commissariali.

Con l'ordinanza n. 3286/2003, fu stabilito che il Commissario delegato-Presidente della Regione disponesse, anche mediante l'adeguamento della tariffa di conferimento dei rifiuti, ogni intervento che, nel funzionamento degli impianti di termovalorizzazione, garantisse, attraverso le soluzioni tecniche più idonee, la riduzione di emissioni, secondo quanto stabilito dalla direttiva comunitaria 2000/76/Ce, in fase di recepimento dalla legislazione nazionale.

Inoltre, il Commissario doveva disporre l'esecuzione di tutti gli interventi utili al fine di ridurre il livello di alterazione ambientale nei Comuni sede di utilizzo del combustibile derivato dai rifiuti, predisponendo un apposito piano, previa intesa con il Ministero dell'ambiente. Per l'attuazione di tali interventi, il Commissario era tenuto ad attivare le procedure necessarie per il cofinanziamento comunitario.

Con d.P.C.M. 23 dicembre 2004, si procedette alla proroga dello stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti fino al 31 dicembre 2005. Nel corso dell'anno 2004, si procedette, su specifica richiesta del Presidente della Regione Campania, alla nomina di un nuovo Commissario delegato per il superamento dell'emergenza nella persona di un funzionario di prefettura, al quale furono attribuiti tutti i poteri già previsti dalle precedenti ordinanze. Quest'ultimo fu autorizzato: ad assicurare, in via eccezionale, lo smaltimento dei rifiuti non ricevuti dagli impianti di produzione di *cdr*, avviandoli verso impianti ubicati in altre Regioni; a definire un Piano straordinario di emergenza per lo smaltimento dei rifiuti non ancora conferiti nell'ambito regionale, recante indicazioni sulla quantità e sulla natura dei rifiuti da smaltire in altre Regioni; ad assicurare il trasporto dei rifiuti avvalendosi di soggetti già convenzionati o da convenzionare; ad emettere provvedimenti finalizzati a consentire il differimento del termine di deposito del *cdr* nei siti di stoccaggio e la proroga dell'esercizio delle discariche attive, autorizzando l'apertura di quelle non più in esercizio, utilizzando ed ampliando le volumetrie residue; a definire un Piano finanziario di emergenza; ad assumere le iniziative più utili dirette all'individuazione, su base provinciale, di siti idonei allo stoccaggio dei rifiuti, assicurando, nella individuazione di questi ultimi, la più ampia comunicazione delle iniziative intraprese e acquisendo l'avviso di un'apposita Consulta costituita dal Presidente della Provincia e dai Sindaci dei territori interessati; ad adottare uno specifico programma finalizzato ad incentivare la raccolta differenziata.

Nel corso dell'anno 2005, fu emanato il decreto-legge 17 febbraio 2005, n. 14, convertito dalla legge n. 53 del 15 aprile 2005 recante *Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella Regione Campania*. Con tale provvedimento furono stabilite, fermi i poteri commissariali, norme circa l'accelerazione delle procedure di riscossione delle tariffe relative al conferimento dei rifiuti

negli impianti di produzione di combustibili derivati da rifiuti a carico di Comuni, consorzi ed altri affidatari dei servizi di smaltimento, soprattutto con riferimento alle situazioni debitorie nei confronti del Commissario delegato e dei soggetti concessionari del servizio.

Inoltre, con riferimento agli impianti di smaltimento esistenti, fu disposto che il Commissario autorizzasse le necessarie iniziative di adeguamento tecnico-funzionale degli impianti medesimi da parte dei soggetti affidatari e, nel caso di inadempienza da parte di questi ultimi, provvedesse in via sostitutiva, salve le azioni di rivalsa e le decisioni delle autorità giudiziarie competenti.

Con decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, convertito dalla legge 27 gennaio 2006, n. 21, fu prevista, tra le altre disposizioni, la proroga dello stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nelle Regioni interessate, compresa la Campania, fino al termine del 31 maggio 2006. Specificamente, con il suddetto provvedimento, furono adottate ulteriori *"misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore rifiuti della Regione Campania"*. Fu decretata, al fine di assicurare la regolarità del servizio di smaltimento dei rifiuti, la risoluzione dei contratti stipulati dal Commissario delegato con le affidatarie del servizio di smaltimento dei *rsu* in regime di esclusiva nella Regione e l'assegnazione al Commissario del compito di provvedere, sulla base di procedure accelerate di evidenza comunitaria, all'individuazione di nuovi affidatari, oltre che alla definizione, sentiti gli altri organismi interessati, degli adeguamenti del Piano regionale dei rifiuti, 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. per le finalità predette fu autorizzata la spesa massima di 27 milioni di euro per l'anno 2005 e di 23 milioni per l'anno 2006. La stessa norma istituì la Consulta regionale per la gestione dei rifiuti nella Regione Campania, presieduta dal Presidente della Regione e composta dai Presidenti delle Province, con compiti consultivi in ordine alla equilibrata localizzazione dei siti per le discariche e per lo stoccaggio dei rifiuti trattati, nonché degli impianti per il trattamento e la combustione dei rifiuti.

Con l'ordinanza 14 dicembre 2005 n. 3479, emanata a seguito dell'intervenuto decreto-legge n. 245/2005, oltre alla definizione di procedure di dettaglio circa l'attività commissariale in ordine alla risoluzione contrattuale con le società affidatarie, si procedette alla nomina di un soggetto attuatore, con l'incarico, fino alla cessazione dello stato di emergenza, di coordinare l'attività di gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti, affidata in via transitoria alle società cessanti, provvedendo, in particolare, ad emanare le direttive necessarie ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi indicati nella ordinanza medesima e più dettagliatamente: provvedere -previo accertamento da parte del Commissario delegato dello stato di conservazione e manutenzione degli impianti di produzione di combustibile derivato dai rifiuti- affinché, presso i 7 impianti di

produzione di combustibile derivato dai rifiuti, fosse assicurata la verifica qualitativa e quantitativa dei flussi di rifiuti in ingresso e in uscita dagli impianti; garantire il graduale ripristino del funzionamento ordinario di tutti gli impianti a condizioni compatibili con lo stato delle attrezzature; garantire l'ottimizzazione gestionale degli impianti; predisporre, entro 20 giorni dall'entrata in vigore dell'ordinanza, un programma di iniziative che consentissero il miglioramento della qualità dei flussi dei rifiuti in uscita dagli impianti, compatibile con le tecnologie a disposizione e con lo stato di conservazione e manutenzione degli impianti di produzione di *cdr*.

Con l'ordinanza 11 febbraio 2006, n. 3493, furono stabiliti ulteriori compiti affidati al Commissario, nella considerazione dell'ulteriore acuirsi della situazione emergenziale, dovuta anche all'impedimento dell'utilizzo di discariche collocate al di fuori del territorio regionale. Il Commissario fu tenuto ad individuare con urgenza le discariche presso le quali conferire i rifiuti, nonché disporre la messa in sicurezza delle discariche già utilizzate. Doveva, inoltre, predisporre un apposito Piano di sorveglianza e di controllo, al fine di garantire un adeguato livello di sicurezza igienico-ambientale.

Con l'ordinanza 23 marzo 2006, n. 3506, fu disposto che il Gestore della rete di trasmissione nazionale del sistema elettrico (*Grtn*) fosse tenuto a stipulare, entro 60 giorni dalla sottoscrizione dei contratti di affidamento del servizio di smaltimento dei rifiuti alle nuove società aggiudicatrici, convenzioni per la cessione dell'energia elettrica prodotta dagli impianti, alle condizioni previste dalla delibera Cip 6 del 29 aprile 1992, con gli aggiudicatari del servizio. In aggiunta, fu stabilito che la *Terna* s.p.a. fosse tenuta a progettare ed eseguire, con oneri a carico degli affidatari, la linea di allacciamento tra l'impianto di produzione di energia mediante termovalorizzazione e la rete nazionale, nel termine di 24 mesi decorrenti dalla concessione delle autorizzazioni necessarie. Con ordinanza di protezione civile n. 3520 del 2 maggio 2006, a soli venti giorni dalla fine dell'emergenza, furono attribuite al Commissario una lunga serie di facoltà di deroghe al nuovo testo unico ambientale in materia di rifiuti.

Con d. P.C.M. del 1° giugno 2006, lo stato di emergenza fu prorogato fino al 31 gennaio 2007.

La successiva ordinanza del Presidente del Consiglio 30 giugno 2006, n. 3529 assegnò un ulteriore contributo di 43 milioni di euro per lo sviluppo della raccolta differenziata. Inoltre, al Commissario delegato venne attribuito il potere di utilizzare cave dismesse e di proporre modifiche al Piano delle attività estrattive. Venne anche stabilita la possibilità di aumentare le tariffe per i Comuni che non raggiungessero l'obiettivo del 35% di raccolta differenziata.

Con decreto legge 9 ottobre 2006, n. 263, il Capo del Dipartimento della Protezione civile fu nominato Commissario delegato per il periodo necessario al superamento dell'emergenza e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2007 e furono ridefiniti alcuni

aspetti della struttura commissariale e del servizio. Fu, così, stabilita una riduzione dell'organico dell'ufficio, la nomina di 3 nuovi Subcommissari, di cui uno con specifica competenza nel campo della raccolta differenziata e la istituzione di una Commissione composta di 5 soggetti di qualificata e comprovata esperienza nella soluzione delle emergenze ambientali. Fu annullata la procedura di gara avviata per il nuovo affidamento del servizio di smaltimento dei rifiuti, stabilendosi la pubblicazione, a breve, di un ulteriore bando di gara. Nel frattempo, nelle more, fu data la possibilità di affidamenti diretti della gestione dei rifiuti anche a soggetti diversi dalle attuali affidatarie del servizio. Per tali interventi, gli oneri gravano sulla tariffa regionale di smaltimento dei rifiuti.

Il d.P.C.M. 25 gennaio 2007, ha prorogato lo stato di emergenza al 31 dicembre 2007.

L'approvazione, nel marzo 2007, della nuova legge regionale sui rifiuti potrebbe risultare un passo per il ritorno alla gestione ordinaria.

Considerazioni finali.

La Campania, la Sicilia, la Calabria e la Puglia, sono le prime quattro nella classifica delle regioni con il più alto numero di reati ambientali. Le stesse risultano, come evidenziato nel libro di Roberto Saviano "Gomorra", sconcertante e dettagliato viaggio nell'impero affaristico della camorra, i territori con maggiori sodalizi criminali, con il maggior tasso di disoccupazione e con la partecipazione più alta ai concorsi per volontari nell'Esercito e nelle forze di Polizia.

Cinque termovalorizzatori a pieno regime, uno per ogni provincia della Campania, secondo alcuni esperti della materia, sarebbero sufficienti a risolvere lo smaltimento dei rifiuti ordinari, ma è soltanto un'utopia, perché sarebbe uno smacco troppo imponente al giro di affari illeciti esistenti da sempre tra parte delle istituzioni locali e la camorra.