

L'emergenza nello smaltimento dei rifiuti e la proposta di istituzione di un'Agenzia per il territorio del Mezzogiorno

di Matteo Gnes

Sommario: 1. Premessa. - 2. Le criticità nella gestione dei rifiuti. - 3. Superamento dell'emergenza ed istituzione di un'agenzia per la gestione dei rifiuti. - 4. Il contesto normativo. - 5. Vantaggi e svantaggi della creazione di un'agenzia per la gestione dei rifiuti: prime riflessioni.

1. Premessa

La lunga durata dell'emergenza dei rifiuti in Campania, Lazio, Puglia, Calabria e Sicilia dimostra l'incapacità di risolvere e riportare ad una gestione «ordinaria» la raccolta, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti prodotti in tali Regioni. Anche la formale cessazione dell'emergenza nello smaltimento dei rifiuti in Campania, stabilita con il decreto legge 30 dicembre 2009, n. 195 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 26) sembra rispondere più alla necessità politica del superamento dell'emergenza che al reale termine della stessa.

L'emergenza nello smaltimento dei rifiuti (di cui l'esempio più noto e rilevante è quello della Campania) «ha perso gli originali caratteri della precarietà ed eccezionalità e si è venuto configurando come una complessa e duratura organizzazione *extra ordinem*, che si è affiancata a quella ordinaria, paralizzandone spesso l'operatività»¹ e ha portato alla sovrapposizione di un vero e proprio «sistema amministrativo e di gestione alternativo» a quello ordinario, che il giudice amministrativo ha ritenuto in contrasto con le condizioni stabilite dalla normativa nazionale in materia di protezione civile (art. 5 della legge n. 225/1992), sia per l'incertezza – di fatto – sui tempi della cessazione del regime

¹ Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, *Relazione su «La gestione dell'emergenza rifiuti effettuata dai Commissari straordinari del Governo»*, approvata con la deliberazione n. 6/2007/G del 5 aprile 2007, 164 (consultabile sul sito www.corteconti.it).

di emergenza², sia per l'estensione dei poteri commissariali dall'attività di raccolta all'intera gestione dei rifiuti, trasferendo così al commissario «un settore di amministrazione non solo ampio ma soprattutto non esattamente definito nei suoi contorni e nei suoi limiti di contenuto», entrando in contrasto con i principi stabiliti anche dalla Corte costituzionale³.

Che l'emergenza campana non sia terminata è dimostrato sia dalla costituzione di un'unità stralcio (con la funzione di gestire le pendenze economiche e contabili, in regime di specialità, con la sottrazione, fino al 31 gennaio 2011, dei debiti insoluti delle strutture commissariali e della unità stralcio alle azioni giudiziarie ed arbitrali)⁴, sia di un'unità operativa, destinata ad operare «in fase di prima attuazione, fino e non oltre il 31 dicembre 2010» anche con poteri speciali (come la possibilità di ricorrere, nel caso di indisponibilità, anche temporanea, del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti derivante da qualsiasi causa, ad interventi alternativi anche attraverso il diretto conferimento di incarichi ad altri soggetti idonei)⁵.

La più che quindicennale durata dell'emergenza campana, cui si accompagnano le emergenze nelle altre Regioni indicate, ha dimostrato sia il fallimento dei poteri d'urgenza, sia la difficoltà a tornare ad un gestione ordinaria dei rifiuti⁶.

Ci si può quindi domandare se una volta superata, o, almeno, avviata la fase conclusiva dell'emergenza con l'utilizzo dei poteri d'urgenza, nelle Regioni meridionali, in generale, ed in specifico nelle cinque Regioni oggetto di commissariamento (ivi compren-

² Il giudice amministrativo, già nel 2002 (Cons. Stato, Sez. V, 13 novembre 2002, n. 6280, in «Giorn. dir. amm.», 2003, p. 1157), aveva ritenuto che «il complesso delle disposizioni contenute nelle ordinanze [...] costituisce un unico provvedimento (pur complesso e [...] di difficile lettura) di emergenza e non [...] una serie di distinte disposizioni» per concludere che «il periodo di otto anni sia eccessivo per qualificare in termini emergenziali l'intervento di protezione civile di cui trattasi». Si era così determinata la «sovrapposizione di un sistema amministrativo e di gestione alternativo a quello ordinario con l'attribuzione di competenze sempre più ampie al Commissario e con la dotazione di mezzi e personale che ha finito [...] per estromettere completamente i comuni e quindi le comunità locali che esprimono le amministrazioni di livello locale, dalla gestione di un così significativo aspetto della vita delle comunità medesime». Cfr. anche Cons. Stato, Sez. V, 13 dicembre 2002, n. 6809.

³ Cfr. Corte costituzionale, 14 aprile 1995, n. 127, in «Giur. cost.», 1995, p. 994.

⁴ Art. 3, comma 5, del d.l. n. 195/2009.

⁵ Art. 4 del d.l. n. 195/2009, che richiama l'art. 2, comma 12, del d.l. 23 maggio 2008, n. 90.

⁶ Su cui si rinvia a M. Gnes, *Le ordinanze di protezione civile per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania*, in «Riv. giur. Mezzogiorno», 2008, pp. 433 ss.

dendo anche il Lazio, che conosce una analoga situazione di emergenza), si possa pensare ad un effettivo ritorno alla normalità, con la svolgimento delle attività da parte delle amministrazioni regionali e locali, ovvero si debba pensare all'istituzione di uno o più enti od organi che possano evitare il ripetersi di situazioni d'emergenza.

Tra le diverse proposte avanzate, vi è quella di istituire un'Agenzia per il territorio del Mezzogiorno che potrebbe annoverare, tra i suoi compiti, anche quello della programmazione e gestione in materia di rifiuti.

L'individuazione della soluzione che possa consentire sia il superamento dell'emergenza della gestione dei rifiuti, sia la gestione nell'ordinario richiede un approfondimento sotto il profilo socio-culturale, economico, politico e giuridico. Al fine di contribuire al dibattito sul tema, con il solo scopo di offrire alcuni elementi preliminari di valutazione, verranno di seguito esaminati alcuni aspetti che possono offrire un primo, ed incompleto, quadro del contesto e dei problemi in cui un'Agenzia per il Mezzogiorno potrebbe operare.

2. Le criticità nella gestione dei rifiuti

Diverse indagini hanno cercato di individuare le ragioni, le cause nascoste dell'emergenza cronica dello smaltimento dei rifiuti che ha colpito la Campania ed altre Regioni meridionali, e che minaccia in modo sempre più forte altre Regioni italiane, come il Lazio. Tra i documenti più significativi vi sono alcuni atti pubblici, come i resoconti e le relazioni della 13^a Commissione permanente del Senato (Territorio, ambiente, beni ambientali) e della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse (poi Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti), nonché le relazioni della Corte dei Conti, il rapporto annuale dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale – ISPRA, istituito con il d.l. 25 giugno 2008, n. 112, ed in cui è confluita l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici – APAT, i documenti redatti da associazioni ambientaliste (come Legambiente) e indagini svolte da diversi studiosi.

In estrema sintesi, possono essere individuate diverse criticità (utilizzando come modello l'emergenza napoletana): lo scarso sviluppo della raccolta differenziata, la lavorazione di bassa qualità dei rifiuti, le infiltrazioni della criminalità nella gestione dei rifiuti, la

commistione tra politica ed amministrazione (con lo sfruttamento della situazione d'emergenza per ottenere vantaggi di diverso tipo).

Innanzitutto, l'elemento di criticità maggiore, rilevato in tutti gli studi compiuti, è la bassa percentuale della raccolta differenziata (relativamente ai cd. rifiuti urbani) effettuata nelle Regioni del Meridione d'Italia. Nelle Regioni meridionali, infatti, la raccolta differenziata è passata dal 6,7% del 2003 al 14,7% del 2007 (mentre al Nord si è passati, nello stesso arco temporale, dal 33,5% al 45,5% ed al Centro dal 17,1% al 22,9%). Le Regioni che, nel 2008, hanno raggiunto la minore percentuale di raccolta differenziata sono il Molise (6,5%), la Sicilia (6,7%), la Basilicata (9,1%), la Puglia (10,6%), la Calabria (12,7%), il Lazio (12,9%) e la Campania (19%); le migliori sono state, invece, il Trentino Alto Adige (56,8%), il Veneto (52,9%), il Piemonte (48,5%) e la Lombardia (46,2%)⁷.

Le cause della ridotta raccolta differenziata sono molteplici e non può essere invocata esclusivamente a «comoda, quanto superficiale, giustificazione una sorta di invincibile ritardo culturale che segna le comunità campane; se è vero, come è vero, che vi sono molteplici Comuni in cui le percentuali di raccolta differenziata viaggiano stabilmente al di sopra dei parametri indicati dal decreto Ronchi»⁸, pur se comunque «l'autentica svolta nella protezione dell'ambiente non può che passare attraverso una crescita culturale»⁹. Invero, tra le ragioni vi è, in particolare, la carenza di un'attenta analisi da parte dei commissari straordinari che hanno gestito le cinque emergenze regionali, nel presupposto che doversero essere le Regioni e gli enti locali a farsene carico¹⁰.

Tra le altre cause del perdurare dell'emergenza vi sono la carente programmazione degli interventi¹¹, derivante anche dalle difficoltà degli organi regionali (giunta e consiglio) e dalla «fra-

⁷ Cfr. ISPRA, *Rapporto rifiuti urbani*, edizione 2008 (tab. 2.3) ed edizione 2009 (fig. 1.6, fig. 1.16 e tab. 1.6) (consultabile sul sito www.isprambiente.it).

⁸ Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, *Relazione territoriale sulla Campania* (relatore On. Paolo Russo), approvata nella seduta del 26 gennaio 2006, Camera e Senato, doc. XXIII, n. 17, p. 32.

⁹ Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, *Relazione territoriale sulla Campania* (relatore On. Paolo Russo), approvata nella seduta del 15 febbraio 2006, Camera e Senato, doc. XXIII, n. 19, p. 18.

¹⁰ Come rilevato dalla Corte dei Conti nella *Relazione su La gestione dell'emergenza rifiuti*, cit., p. 60.a.

¹¹ Cfr. Corte dei Conti, *Relazione su La gestione dell'emergenza rifiuti*, cit., p. 170.

gilità degli equilibri politici»¹² e comunque incentrata più sul superamento della contingenza (con la realizzazione di discariche, impianti di produzione di CDR e di inceneritori) che sulla programmazione di un'efficace raccolta differenziata. Vi è, poi, la scelta della localizzazione degli impianti «dall'alto», sulla base di logiche d'impresa, senza tenere conto dei problemi del territorio e delle possibili alternative¹³. E, inoltre, la realizzazione di prodotti di scarsa qualità: «eco-balle» di combustibile derivato da rifiuti (CDR) di bassissima qualità, impossibile da utilizzare e quindi da smaltire nelle discariche¹⁴; e frazione organica stabilizzata (FOS) che però gli impianti non erano in grado di produrre, per l'impossibilità di distinguerla dagli altri rifiuti)¹⁵. E, infine, l'influenza della politica e l'infiltrazione della camorra.

L'emergenza rifiuti ha costituito lo strumento per poter assumere, in deroga alle vigenti norme, «lavoratori socialmente utili» con contratto a tempo determinato da impiegare nei consorzi di cui i Comuni dovevano obbligatoriamente servirsi anche per lo sviluppo della raccolta differenziata¹⁶. Questi lavoratori sono stati successivamente stabilizzati e se ne è proposto l'assorbimento nell'azienda comunale per la raccolta dei rifiuti di Napoli, nonostante ne fosse stato rilevato lo scarso utilizzo e la scarsa preparazione¹⁷. Quindi, l'emergenza ha favorito la Commistione tra politica e criminalità organizzata. Vi è stata, infatti, la convergenza di interessi diversi: quello della politica a dare posti di lavoro utilizzando risorse statali; e quello della criminalità a lucrarvi, pretendendo il versamento di somme elevate per l'inserimento nella graduatoria regionale per l'avviamento al lavoro nella raccolta dei rifiuti¹⁸.

La criminalità, ed in particolare, in Campania, la camorra, ha

¹² Cfr. l'analisi di G. Gribaudo, *Il ciclo vizioso dei rifiuti campani*, in «Il Mulino», 2008, pp. 17 ss.

¹³ Cfr. ancora G. Gribaudo, *Il ciclo vizioso dei rifiuti campani*, cit.

¹⁴ Come sottolinea la Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti, *Relazione territoriale sulla Campania*, cit., p. 18, «il CDR è prodotto perché deve essere termovalorizzato; se non si riesce a termovalorizzare esso è un rifiuto, da cui non solo non si ricavano profitti (connessi alla vendita dell'energia prodotta), ma che richiede ulteriori risorse economiche per il suo definitivo smaltimento».

¹⁵ Cfr. Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti, *Relazione territoriale sulla Campania*, cit., p. 17.

¹⁶ Cfr. Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti, *Relazione territoriale sulla Campania*, cit., pp. 29 ss.

¹⁷ Come rilevato dal gen. Jucci, Presidente della struttura di coordinamento e supporto alle attività dei Commissariati per l'emergenza dei rifiuti in Campania, Lazio, Puglia e Calabria, nell'audizione parlamentare dell'8 febbraio 2007, occorre realizzare specifici corsi per formare, ai diversi livelli, personale e politici.

¹⁸ Cfr. G. Gribaudo, *Il ciclo vizioso dei rifiuti campani*, cit.

sfruttato le inefficienze per potersi insinuare, fino a fare fallire i piani dei commissari. Infatti, la camorra, ben radicata nelle aree dove sono stati o avrebbero dovuto essere realizzati impianti e discariche, ha approfittato dell'emergenza per poter rivendere terreni appena acquistati a prezzi di molto maggiorati.

3. *Superamento dell'emergenza ed istituzione di un'agenzia per la gestione dei rifiuti*

In base a quanto stabilito dal cd. Codice dell'ambiente¹⁹ spettano allo Stato, tra l'altro, le funzioni di indirizzo e coordinamento, la definizione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti, l'individuazione delle iniziative e delle misure per prevenire e limitare la produzione dei rifiuti, nonché per ridurre la pericolosità, l'adozione di criteri generali per la redazione di piani di settore per la riduzione, il riciclaggio, il recupero e l'ottimizzazione dei flussi di rifiuti, l'individuazione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale²⁰. La normativa (ed in particolare il Codice dell'ambiente) prevede che vengano adottati diversi piani di settore: quelli regionali per la gestione dei rifiuti²¹, quelli di bacino distrettuale sull'utilizzazione delle acque e la difesa del suolo²², quelli per i parchi²³, ecc.

Tale scelta, operata per la difficoltà di realizzare una programmazione generale, incontra però difficoltà laddove gli organi competenti ad emanare e realizzare la programmazione a livello regionale, provinciale e comunale siano troppo «sensibili» agli interessi della popolazione locale. Infatti la cd. sindrome *NIMBY* (*not in my back-yard*), unita all'interesse della criminalità a sfruttare la situazione di emergenza (ed i poteri conseguentemente affidati a strutture straordinarie) per trarne profitto, porta alla difficoltà di realizzare soluzioni efficaci, in grado di consentire la migliore gestione dei rifiuti.

Quindi, forse, la soluzione migliore potrebbe essere quella di

¹⁹ D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*. Si v. A. Germanò, E. Rook Basile, F. Bruno e M. Benozzo, *Commento al Codice dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2008.

²⁰ Art. 195 del d.lgs. n. 152/2006.

²¹ Art. 199 del d.lgs. n. 152/2006.

²² Artt. 65 e 66 del n. 152/2006.

²³ Legge 6 dicembre 1991, n. 394, *Legge quadro sulle aree protette*.

attribuire la competenza a decidere, o, quanto meno, a regolare la programmazione, lontano dal territorio. Questa sembra essere stata la via in parte intrapresa dal legislatore, che ha trasferito altrove alcune competenze giurisdizionali: infatti, è stata introdotta, in via generale (ma per rimediare soprattutto alle interferenze ed ai problemi emersi nell'ambito dell'emergenza campana), la competenza territoriale del Tribunale amministrativo regionale del Lazio a giudicare sulle ordinanze di protezione civile adottate durante lo stato d'emergenza (nonché sui consequenziali provvedimenti commissariali)²⁴.

Si potrebbe quindi pensare che, nelle Regioni ove si è determinata un'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti, o, più in generale, nelle Regioni del Meridione italiano (cui dovrebbe aggiungersi anche il Lazio), debba intervenire, direttamente con funzioni di pianificazione, ovvero, con funzioni di regolamentazione, un soggetto che mostri maggiore «distacco» rispetto alla politica ed al rapporto con i cittadini.

Specie nel caso che tale organo assuma le caratteristiche di un'autorità indipendente, si avrebbe una maggiore garanzia del distacco dalla politica e dagli interessi individuali. Tale autorità, pur se tenuta ad ascoltare i cittadini e le persone interessate (secondo quanto stabilito anche da convenzioni internazionali, come il Trattato di Aarhus)²⁵, potrebbe avere funzioni di pianificazione, oppure funzioni di indirizzo, regolamentazione e controllo.

La decisione di istituire un'autorità indipendente o un'agenzia tecnica (a seconda del grado di indipendenza e delle funzioni che si ritenga opportuno attribuirvi) è però delicata e va mediata con attenzione. Infatti, si deve evitare di sostituire ad un regime derogatorio, ma dettato dall'emergenza (pur se cronica), un nuovo sistema derogatorio per la gestione ordinaria dei rifiuti: le deroghe alle norme nazionali ed europee sulla gestione dei rifiuti devono essere evitate, pur se vi possono essere limitate deroghe alle competenze ed alle modalità amministrative di attuazione.

²⁴ Art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater del d.l. 30 novembre 2005, n. 245. Cfr. Corte costituzionale, 26 giugno 2007, n. 237, in «Giorn. dir. amm.», 2007, p. 1051, con nota di M. Gnes, *La competenza giurisdizionale sui provvedimenti adottati durante lo stato di emergenza*.

²⁵ Cfr. anche Corte dei Conti, *Relazione su La gestione dell'emergenza rifiuti*, cit., p. 167.

4. Il contesto normativo

La complessa disciplina della gestione dei rifiuti è basata su alcuni principi, derivati, in gran parte, dalla normativa comunitaria (che, quindi, non possono essere oggetto di deroghe)²⁶. Innanzitutto, i principi europei di riferimento sono quello per cui «chi inquina paga» (per cui chi produce inquinamento ambientale deve farsi carico dei suoi costi)²⁷, di precauzione (per cui, in caso di rischio potenziale, devono essere prese misure di prevenzione) e sostenibilità, di sussidiarietà, di autosufficienza e prossimità (per cui i rifiuti devono essere trattati il più vicino possibile alla fonte)²⁸. Inoltre, come specificato nella normativa italiana,

la gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario, con particolare riferimento al principio comunitario «chi inquina paga». A tal fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità e trasparenza²⁹.

Non solo: la gestione dei rifiuti deve avvenire in modo unitario, tanto che, con tale termine si indica «la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi la supervisione di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento nonché le operazioni effettuate in qualità di commercianti o intermediari»³⁰; inoltre «costituisce attività di pubblico interesse»³¹.

La normativa nazionale provvede a disciplinare le competenze normative ed i rapporti tra le diverse istituzioni pubbliche coinvolte nella gestione dei rifiuti. Nonostante l'art. 117 della Costituzione attribuisca allo Stato la competenza esclusiva in materia di «tutela

²⁶ Per una rapida sintesi della disciplina sui rifiuti si rinvia a F. Gualtieri, *Rifiuti*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 365 ss.; N. Lugaresi, *Diritto dell'ambiente*, Padova, Cedam, 2008, pp. 186 ss.; P. Dell'Anno, *Rifiuti*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5302 ss.

²⁷ Da ultimo, si v. l'art. 14 della dir. 2008/98/CE del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga le precedenti direttive in materia.

²⁸ Art. 16 della dir. 2008/98/CE. Sull'applicazione del principio di prossimità in base alla normativa italiana, si v., di recente, Corte costituzionale, sentenze 26 gennaio 2007, n. 12 e 23 gennaio 2009, n. 10.

²⁹ Art. 178, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006.

³⁰ Art. 3, n. 9, della dir. 2008/98/CE.

³¹ Art. 178, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006.

dell'ambiente»³², invero la potestà regolamentare e le funzioni amministrative in materia sembrano appartenere alle Regioni e, in certa misura, agli enti locali. Infatti, sia sulla base di quanto disposto dalla Costituzione, sia in attuazione dei principi comunitari di sussidiarietà e prossimità, la gestione dei rifiuti deve avvenire al livello di governo e nella collocazione geografica quanto più vicina possibile al produttore di rifiuti³³.

Il sistema attuale di gestione dei rifiuti, pur se distribuito su diversi livelli di governo e prevedendo rilevanti competenze a livello statale (per le importanti funzioni attribuite al Ministero ed all'APAT, poi ISPRA), attribuisce importanti compiti di pianificazione e gestione al livello regionale e locale. In sintesi, compete alle Regioni, sentite le Province, i Comuni e, per quanto riguarda i rifiuti urbani, le autorità d'ambito, la predisposizione di piani regionali di gestione dei rifiuti, ove devono essere previste «misure tese alla riduzione delle quantità, dei volumi e della pericolosità dei rifiuti»³⁴. Spetta alle Regioni, inoltre, sentite le Province ed i Comuni interessati, delimitare gli ambiti territoriali ottimali (eventualmente d'intesa tra di loro, qualora essi siano ricompresi nel territorio di due o più Regioni). Spetta sempre alle Regioni il compito disciplinare «il controllo, anche in forma sostitutiva, delle operazioni di gestione dei rifiuti, della funzionalità dei relativi impianti e del rispetto dei limiti e delle prescrizioni previsti dalle relative autorizzazioni»³⁵.

Gli ambiti territoriali ottimali, previsti sia per la gestione delle risorse idriche, sia per la gestione integrata dei rifiuti urbani, non sempre hanno dato risultati soddisfacenti, tanto che le norme ne hanno nel tempo definito in modo differente i criteri per l'individuazione dell'ambito geografico di riferimento (coincidente con le Province nella previgente disciplina dettata dal cd. decreto Galli³⁶, e poi ridefinito dal Codice dell'ambiente e da successive leggi finanziarie) ed hanno consentito l'utilizzo di forme organizzative alternative³⁷. Infine, ne è stata recentemente prevista la soppressione,

³² Art. 117, comma 2, lett. s) Cost.

³³ A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia e N. Olivetti Rason, *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, Laterza, 2007, pp. 73 ss. Cfr. anche R. Ursi, *Il sistema di gestione integrata dei rifiuti, con particolare riferimento alla normativa della Regione Siciliana*, in M.P. Chiti e R. Ursi (a cura di), *Studi sul codice dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 363 ss.

³⁴ Art. 199, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006.

³⁵ Art. 200, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 152/2006.

³⁶ Art. 23 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

³⁷ Secondo quanto disposto dall'art. 200, comma 7, del d.lgs. n. 152/2006, «le Regioni possono adottare modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali laddove predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza

entro il 27 marzo 2011, con la previsione che «le Regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza»³⁸.

La previsione della soppressione degli ambiti territoriali ottimali, senza l'indicazione legislativa dell'amministrazione o dello strumento organizzativo che ne prenderà il posto, da un lato, desta dubbi e perplessità; dall'altro sembra aprire nuove prospettive.

5. Vantaggi e svantaggi della creazione di un'agenzia per la gestione dei rifiuti: prime riflessioni

La soppressione degli ambiti territoriali ottimali potrebbe essere l'occasione, per le Regioni ove la pianificazione non ha funzionato, per sperimentare soluzioni alternative. Tra le diverse soluzioni finora prospettate, nessuna sembra essere del tutto convincente. Attribuire le funzioni alle Province non sembra coerente proprio con l'idea di identificare l'ambito geografico migliore per l'esercizio di una determinata funzione, dal momento che la delimitazione delle Province risponde più a criteri storico-politici che di efficienza e di efficacia economica ed amministrativa; attribuire le funzioni a consorzi tra Comuni sembra essere in contraddizione con la tendenza del legislatore, che «al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica» ne ha previsto la soppressione³⁹; l'utilizzo di accordi ed altri strumenti convenzionali non sembra – da solo – poter risolvere i problemi nelle Regioni ove la gestione dei rifiuti non ha funzionato.

Anche la pianificazione, che dovrebbe costituire l'elemento più importante per la gestione dei rifiuti, non ha funzionato. Ed i motivi vanno ricercati non solo nella mancata predisposizione dello strumento di pianificazione da parte dei governi di alcune Regioni, dal momento che anche in alcune delle Regioni ove era stato approvato si è trattato di un adempimento formale, che non ha portato ai risultati previsti. Quindi, ciò dimostra sia la minore capacità di alcune amministrazioni (rispetto ad altre) di impiegare competenze e conoscenze, sia la ragione profonda del fallimento

rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri generali e alle linee guida riservati, in materia, allo Stato ai sensi dell'art. 195».

³⁸ Art. 2, comma 186-*bis* della l. 23 dicembre 2009, n. 191, aggiunto dall'art. 1, comma 1-*quinquies* del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, nel testo integrato dalla legge di conversione (l. 26 marzo 2010, n. 42).

³⁹ Art. 2, comma 186, della l. 23 dicembre 2009, n. 191.

della pianificazione, che va ricercata nella cultura amministrativa⁴⁰.

Nell'ambito, quindi, di un panorama nazionale ove, accanto ad esperienze estremamente positive di gestione dei rifiuti, vi sono delle situazioni di grave emergenza, è necessario individuare attentamente le differenti cause dei successi e degli insuccessi, utilizzando strumenti differenti a seconda delle diverse situazioni. Dove, infatti, la gestione dei rifiuti ha funzionato, può continuare ad operare il sistema basato su una pianificazione che lascia ampi spazi al ruolo dei privati e ad una certa apertura alla concorrenza; laddove, invece, la situazione è critica (ossia in gran parte del Meridione, come dimostrato dai dati relativi alla raccolta differenziata), occorre un intervento pianificatorio mirato, che, man mano, apra spazi sempre maggiori alla concorrenza⁴¹.

In tale quadro, l'istituzione di un'Agenzia per il territorio del Mezzogiorno potrebbe avere un ruolo importante. Infatti, l'istituzione di un organo tecnico con competenza geografica limitata alle sole Regioni meridionali (oltre, eventualmente, al Lazio), sembra rispondere alle esigenze di differenziazione legate alla tendenza dell'ordinamento verso un più marcato regionalismo (o federalismo). L'istituzione di tale amministrazione, data la commistione di competenze (normative, regolamentari ed amministrative) in materia di rifiuti, dovrebbe scaturire da una decisione della Conferenza Stato-Regioni, dalla quale dovrebbero essere nominati i membri dell'organo di vertice. Si deve infatti evitare che si crei un'ulteriore deroga alle regole sulle competenze.

Quanto alla natura ed alle funzioni, si può prospettare, da un lato, l'istituzione di un'agenzia con funzioni tecniche e di supporto

⁴⁰ Cfr. G. della Cananea, *Extra europea nulla salus*, in *Studi sul codice dell'ambiente*, cit., pp. 50 ss.

⁴¹ Sui rischi di chiusura alla concorrenza arrecati da interventi pianificatori si v. la segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato del 1° luglio 2009, rif. AS550, *Osservazioni in merito alle determinazioni della Regione Lazio in materia di gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati*, ove si conclude che «nelle more dell'emanazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti, l'Autorità coglie pertanto l'occasione per evidenziare la necessità di superare gli effetti restrittivi della concorrenza prodotti dalle determinazioni commissariali in base alle quali non solo veniva individuato il numero di impianti di recupero presenti sul territorio, ma anche stabiliti i quantitativi di RSU da conferire agli impianti stessi. Tali variabili devono essere affidate al confronto competitivo tra gli operatori liberamente e legittimamente presenti sul mercato. L'Autorità auspica che i principi concorrenziali sopra formulati possano essere tenuti in considerazione in occasione dell'elaborazione del nuovo Piano regionale di gestione dei rifiuti, in modo che lo stesso non risulti ingiustificatamente discriminatorio nei confronti di operatori interessati a operare nel mercato del recupero dei rifiuti».

all'amministrazione, cui spetta adottare le decisioni; dall'altro, l'istituzione di una vera e propria autorità indipendente, con compiti di indirizzo e di controllo, se non anche di pianificazione.

I vantaggi derivanti dalla creazione di una tale autorità sono diversi. Innanzitutto, sotto il profilo tecnico-scientifico, la creazione di un'amministrazione specializzata dall'ampia competenza geografica permette lo sviluppo di un personale di elevata qualità tecnico-scientifica, in grado sia di risolvere problemi che difficilmente potrebbero trovare una soluzione in ambito locale, sia di formare il personale delle amministrazioni con cui opera.

In secondo luogo, un'amministrazione cui è affidata una limitata, se non esclusiva, competenza tecnica, può decidere sulla base del solo interesse di cui è portatrice, senza doverlo contemperare con altri interessi pubblici.

In terzo luogo, affidare l'attività decisoria e di pianificazione ad una vera e propria autorità indipendente consentirebbe di adottare decisioni dettate più dalla ricerca della migliore soluzione sotto il profilo tecnico, che dalla necessità di rispondere agli interessi dei cittadini (o della criminalità organizzata).

Viceversa, l'istituzione di un'autorità (o agenzia) non solo può essere vista come un caso di ulteriore proliferazione delle autorità indipendenti⁴², ma come una deroga all'assetto delle competenze, all'apertura al mercato ed ai principi comunitari (in particolare a quelli di prossimità e sussidiarietà). C'è, in sintesi, il rischio che un'autorità indipendente sia vista come una sorta di nuovo commissariamento.

Invero, ad una prima analisi, sembrerebbe opportuno che la nuova agenzia debba avere compiti di programmazione e pianificazione o di partecipazione alle stesse; possa svolgere, direttamente o indirettamente, la funzione di coordinamento ed incentivazione alla stipulazione di accordi, sia tra soggetti pubblici, sia tra soggetti pubblici e privati⁴³; debba promuovere forme di coordinamento con altre amministrazioni ed altre autorità indipendenti.

Spetterà però alla politica, rispettando sia i principi europei in materia, sia il riparto delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali, individuare la migliore soluzione.

⁴² Cfr. M. Gnes, *Le autorità indipendenti*, in *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 93 ss.

⁴³ Sugli accordi si v. S. Casabona, *L'accordo in materia fallimentare*, Padova, Cedam, 2008.