

**\*Pubblicato su [www.diritto.it](http://www.diritto.it), 11/2012**

**Brevi riflessioni sulla natura giuridica dei consorzi per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti in Regione Campania e sui rimedi giuridici per l'ipotesi di inadempimento da parte dei consorzi degli obblighi discendenti dalle convenzioni stipulate con i Comuni**

di

Giovanni Maria di Lieto

Una breve sintesi del quadro normativo, con particolare riferimento alla legislazione regionale.

Si riporta il testo dell'art. 6 L.R.C. 10/1993 ("Soggetti attuatori del Piano"), applicabile (ex art. 32 LRC 4/2007) sino alla data di aggiudicazione del servizio di gestione integrato dei rifiuti da parte delle province ai sensi dell'art. 20, comma 1, L.R.C. 4/2007:

"1. I soggetti attuatori del Piano sono i Comuni, i Consorzi di Comuni e le Comunità Montane.

2. Essi possono costituire società miste con la partecipazione di imprese singole o associate per la realizzazione di impianti di smaltimento previsti dal Piano.

3. Inoltre i Comuni possono esplicare le varie attività di smaltimento dei rifiuti secondo le norme stabilite dalla legge 142/90 o Enti e Imprese specializzate, debitamente autorizzate con provvedimenti regionali.

4. Nei casi in cui i Comuni non provvedono, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, a costituire gli organismi consorziali per la costituzione e la gestione associata degli impianti di smaltimento dei bacini individuati del Piano, ed ove i comportamenti omissivi degli Enti obbligati determinino grave pregiudizio alla tutela della salute pubblica o dell'ambiente, la Giunta regionale vi provvede, in via sostitutiva, entro 90 giorni".

La costituzione (obbligatoria) dei Consorzi è prevista dalla legge 5 luglio 2007, n. 87, di conversione del decreto legge n. 61 del 11 maggio 2007, in particolare dall'art. 4 ("Consorzi di bacino"), con il quale si disponeva che i comuni della

regione Campania fossero obbligati ad avvalersi, in via esclusiva, per lo svolgimento del servizio di raccolta differenziata, dei consorzi costituiti ai sensi dell'articolo 6 della legge della regione Campania 10 febbraio 1993, n. 10.

Il quadro normativo è caratterizzato da numerosi e recenti interventi tesi a fronteggiare e superare l'emergenza. La L.R.C. 4/2007, recante "norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati" rappresenta il testo fondamentale che disciplina la materia in Regione Campania e innova il quadro normativo delineato dalla precedente L.R.C. 10/1993.

In particolare, l'articolo 32 bis della L.R.C. 4/2007 dispone che i consorzi obbligatori per lo smaltimento dei rifiuti cessano di svolgere le proprie funzioni, trasferite alle province, che subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi dal momento dell'avvenuto trasferimento dei servizi al nuovo soggetto gestore (articolo aggiunto dall'articolo 1, comma 1, lettera r, della legge regionale 14 aprile 2008, n. 4, poi modificato dall'articolo 1, comma 69 della legge regionale 21 gennaio 2010 n. 1). Successivamente, la Corte Costituzionale con sentenza 23 febbraio – 3 marzo 2011, n. 69 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato comma 69 ripristinando la versione del presente comma originariamente introdotto dalla legge regionale 14 aprile 2008, n. 4: "la disposizione censurata, la quale abroga l'art. 32 bis l. reg. n. 4 del 2007, che disponeva l'immediata cessazione dell'attività dei consorzi obbligatori per lo smaltimento dei rifiuti e il trasferimento delle relative funzioni alle province [...], lede la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, in quanto determina uno slittamento temporale dell'effettivo passaggio delle funzioni amministrative in tema di raccolta e smaltimento dei rifiuti in Campania e, in ultima analisi, individua, in modo eccentrico rispetto alla legge statale, l'ente pubblico responsabile dell'intera attività di raccolta e smaltimento dei rifiuti".

La legge n. 26/2010 (di conversione del DL n. 195 del 2009), all'art. 11, definisce le modalità per la cessazione dello stato di emergenza ed in particolare individua i ruoli assegnati alle province e alle società provinciali. Sulla base delle previsioni di cui alla legge della regione Campania 28 marzo 2007, n. 4, per evitare soluzioni di continuità rispetto agli atti compiuti nella fase emergenziale, le

amministrazioni provinciali, anche per il tramite delle relative società da costituirsi in via d'urgenza, subentreranno nei contratti in corso con soggetti privati che attualmente svolgono in tutto o in parte le attività di raccolta, di trasporto, di trattamento, di smaltimento ovvero di recupero dei rifiuti (co. 2). In fase transitoria, fino e non oltre il 31 dicembre 2010, le sole attività di raccolta, di spazzamento e di trasporto dei rifiuti e di smaltimento o recupero inerenti alla raccolta differenziata continueranno ad essere gestite secondo le attuali modalità e forme procedurali dai comuni (comma 2-ter).

Da ultimo, il decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante «proroga di termini previsti da disposizioni legislative», al comma 5 dell'articolo 13, ha prorogato, al 31 dicembre 2012, la durata della fase transitoria prevista dall'articolo 11, comma 2-ter, del decreto-legge n. 195 del 2009, durante la quale le sole attività di raccolta, di spazzamento e di trasporto dei rifiuti e di smaltimento o recupero inerenti alla raccolta differenziata continueranno ad essere gestite secondo le attuali modalità e forme procedurali dai comuni della regione Campania, in luogo del subentro in tali funzioni delle province, come previsto dal comma 2 del medesimo articolo 11.

Dunque, la situazione attuale è questa: la legge autorizza la protrazione della gestione consortile per le sole attività di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti e, quanto a quelle di smaltimento o recupero, esclusivamente per la raccolta differenziata; la norma statale limita la protrazione della gestione consortile (obbligatoria) fino al 31 dicembre 2012 (si tratta di gestione interinale commissariale ad opera dei liquidatori).

Le convenzioni “tipo” che regolano la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani prevedono che i consorzi si impegnino a provvedere all’espletamento, a perfetta regola d’arte, dei servizi affidati dal Comune e che l’Amministrazione comunale possa dichiarare la decadenza dall’affidamento quando l’ente gestore si renda responsabile di gravi violazioni di legge o prescrizioni relative all’espletamento del servizio, accertate mediante verbale redatto in contraddittorio dal responsabile del Servizio del Comune e dal rappresentante

individuato dal consorzio per il coordinamento delle attività sul territorio comunale.

In ogni caso, deve ritenersi sussistere un potere eccezionalmente riconosciuto all'amministrazione di intervenire dall'esterno nel rapporto, anche in mancanza di un'apposita clausola convenzionale, per l'ipotesi di inadempimento del gestore.

Dunque, una cosa è l'obbligatorietà dei consorzi dei quali, secondo la legge, i comuni della regione Campania sono obbligati ad avvalersi fino al 31/12/2012, in via esclusiva, per lo svolgimento dell'attività di raccolta, di spazzamento e di trasporto dei rifiuti e di smaltimento o recupero inerenti alla raccolta differenziata; altra è la violazione da parte del consorzio degli obblighi derivanti dalla convenzione (deve trattarsi di gravi violazioni di legge o prescrizioni relative all'espletamento del servizio), tale da compromettere l'efficienza del servizio. Nel caso di violazione degli obblighi, il Comune "potrà" (scelta discrezionale) dichiarare la decadenza, rispettando la regola procedimentale del giusto procedimento e del contraddittorio, che impone la comunicazione di avvio del procedimento, adeguata istruttoria e motivazione del provvedimento che dichiara la decadenza. Le eventuali violazioni dovranno essere previamente contestate mediante verbale redatto in contraddittorio dal responsabile del Servizio del Comune e dal rappresentante individuato dal consorzio per il coordinamento delle attività sul territorio comunale e poi potrà motivatamente disporsi la revoca-decadenza, caratterizzata dalla sopravvenuta esigenza di interesse pubblico alla non prosecuzione del rapporto, conseguente all'inadempimento del gestore.

C'è un potere eccezionalmente riconosciuto all'amministrazione di intervenire dall'esterno nel rapporto, anche in mancanza di un'apposita clausola convenzionale. La revoca-decadenza, in quanto espressione di un potere discrezionale, deve essere congruamente motivata ed ancorata a rigorosi presupposti oggettivi.

Dichiarata la decadenza, essendo di fatto anticipatamente cessate le funzioni del consorzio (rispetto alla data del 31/12/2012), potrebbe ritenersi – quanto alla forma di gestione del servizio – che i Comuni possano esplicitare le varie attività

di smaltimento dei rifiuti secondo le norme stabilite dagli artt. 22 e seguenti legge 142/90, ora artt. 112 e seguenti DLgs 267/2000 (anche ai sensi del comma 3, art. 6 LRC 10/1993). In attesa che – alla data del 31/12/2012 – le relative funzioni passino a regime alle Province.

In ogni caso, disposta la decadenza, e sempreché eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente lo richiedano e non si possa altrimenti provvedere, il Sindaco, nell'ambito della propria competenza, potrà ordinare il ricorso temporaneo a speciali forme di espletamento del servizio di smaltimento dei rifiuti, anche in deroga alle vigenti disposizioni, al fine di rimuovere le situazioni di pericolo per la salute pubblica o per l'ambiente, ai sensi dell'art. 191, DLgs 3 aprile 2006, n. 152 ("Ordinanze contingibili e urgenti e poteri sostitutivi").

12/11/2012

Giovanni Maria di Lieto