



# CAMERA DEI DEPUTATI

XVI LEGISLATURA

## Misure straordinarie per l'emergenza rifiuti nella regione Campania

D.L. 90/2008 – A.C. 1145

Elementi per l'istruttoria legislativa

<b>Numero del disegno di legge di conversione</b>	A.C. 1145
<b>Numero del decreto-legge</b>	23 maggio 2008, n. 90
<b>Titolo del decreto-legge</b>	Conversione in legge del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile.
<b>Settore d'intervento</b>	Ambiente
<b>Iter al Senato</b>	No
<b>Numero di articoli</b>	20
<b>Date</b>	
emanazione	23 maggio 2008
pubblicazione in Gazzetta ufficiale	23 maggio 2008
approvazione del Senato	23 maggio 2008
assegnazione	23 maggio 2008
scadenza	22 luglio 2008
<b>Commissione competente</b>	VIII Commissione (Ambiente)
<b>Pareri previsti</b>	I (Affari costituzionali)    II (Giustizia) IV (Difesa)                    V (Bilancio) VI (Finanze)                 VII (Cultura) IX (Trasporti)                X (Attività produttive) XI (Lavoro)                    XII (Affari sociali) XIII (Agricoltura)            XIV (Politiche dell'Unione Europea)

### Contenuto

L'articolo 1 introduce un nuovo modello per la gestione dell'emergenza campana. I commissari delegati e le relative strutture sono sostituiti da un apposito **Sottosegretario di Stato** presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. E' quindi attribuito al **Dipartimento della protezione civile** della Presidenza del Consiglio dei Ministri il **coordinamento della complessiva azione di gestione dei rifiuti** nella regione Campania per la durata del periodo emergenziale (fino al **31 dicembre 2009**).

L'articolo 2 affida al **Sottosegretario** il compito di **provvedere all'attivazione dei siti da destinare a discarica**. Il Sottosegretario può utilizzare **procedure espropriative** per l'acquisizione di siti per lo stoccaggio/smaltimento di rifiuti. Egli può inoltre disporre **l'acquisizione di ogni bene mobile funzionale al corretto espletamento delle attività di propria competenza**.

Ai siti, alle aree e agli impianti comunque connessi all'attività di gestione dei rifiuti è attribuita la **qualifica di "aree di interesse strategico nazionale"**. Chiunque si **introduca** in tali aree **abusivamente** o vi **ostacoli l'accesso** autorizzato è punito con **l'arresto da 3 mesi ad un anno o l'ammenda da 51 a 309 euro**.

I **poteri di urgenza** sono **esercitati dalle autorità competenti, d'intesa con il Sottosegretario**, mentre viene previsto il **coinvolgimento delle forze di polizia e delle forze armate** al fine di assicurare piena effettività agli interventi ed alle iniziative **per fronteggiare l'emergenza**.

Il **Sottosegretario richiede alle autorità competenti l'adozione di ogni provvedimento necessario all'esercizio delle prerogative di pubblica sicurezza**. E' punito con la **reclusione fino ad un anno** chiunque **impedisce, ostacola o rende più difficoltosa la complessiva azione di gestione dei rifiuti**. I capi, i promotori od organizzatori sono puniti con la **reclusione da 1 a 5 anni**.

Chi «distrugge, deteriora o rende inservibili, in tutto o in parte, componenti impiantistiche e beni strumentali connessi con la gestione dei rifiuti» è punito con **reclusione da 6 mesi a 3 anni**. Il delitto è perseguibile d'ufficio.

Il **Sottosegretario** può disporre **la precettazione dei lavoratori a qualsiasi titolo impiegati nell'attività di gestione dei rifiuti**. In caso di indisponibilità, anche temporanea, del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti derivante da qualsiasi causa, il Sottosegretario è autorizzato al ricorso ad **interventi alternativi anche attraverso il diretto conferimento di incarichi ad altri soggetti idonei**.

L'**articolo 3** reca disposizioni finalizzate a definire - in via transitoria e fino al termine dello stato emergenziale - la **competenza dell'autorità giudiziaria nei procedimenti penali relativi alla gestione dei rifiuti nella regione Campania**.

Sono quindi **demandate al Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli le funzioni di PM per i procedimenti penali relativi ai reati in materia di gestione dei rifiuti** e, più in generale, in materia ambientale nel territorio della regione Campania. Le **funzioni di GIP e GUP** sono esercitate da magistrati del **tribunale di Napoli**. E' attribuita al tribunale in composizione collegiale la competenza sulle richieste di misure cautelari personali e reali. Nel corso delle indagini preliminari, è fatto **divieto** a PM e ufficiali di polizia giudiziaria di disporre il **sequestro preventivo** di cose pertinenti al reato o la cui libera disponibilità possa aggravarne le conseguenze. Resta invece salva l'applicabilità delle disposizioni sull'attività di coordinamento del **Procuratore nazionale antimafia**, quando le indagini dimostrino il coinvolgimento della **criminalità organizzata**.

La **nuova disciplina è applicabile anche ai procedimenti in corso** per i quali non sia stata ancora esercitata l'azione penale. Inoltre, **le misure cautelari già disposte** dal PM o convalidate dal GIP **perdono efficacia se non sono convalidate**, entro 20 giorni dalla trasmissione degli atti, dal tribunale collegiale.

Per ovviare alle **accresciute esigenze di organico** degli uffici giudiziari di Napoli, sono adottate da parte del Ministro della giustizia misure di **ridistribuzione dei magistrati e di riallocazione di personale amministrativo**. Per tutta la durata dell'emergenza le aree destinate a discarica e a sito di stoccaggio possono essere oggetto di **sequestro preventivo** qualora sussistano gravi indizi di reato o sia impossibile contenere altrimenti il pregiudizio alla salute dei cittadini.

L'**articolo 4** disciplina la **tutela giurisdizionale relativa alle controversie attinenti alla gestione dei rifiuti**, anche qualora tale azione sia posta in essere con **comportamenti** dell'amministrazione pubblica o dei soggetti alla stessa equiparati. Le suddette controversie sono devolute alla **giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo**, la quale si estende anche a quelle relative a diritti costituzionalmente tutelati.

L'**articolo 5**, al fine di consentire il pieno rientro dall'emergenza, in deroga al parere della Commissione VIA del 9 febbraio 2005, **autorizza il conferimento ed il trattamento di una serie di rifiuti (tra cui le cosiddette "ecoballe") presso il termovalorizzatore di Acerra** per un quantitativo massimo complessivo annuo pari a **600.000 tonnellate**. Come sottolineato nella relazione illustrativa, tale norma consente al termovalorizzatore di bruciare "il rifiuto «tal quale» così come risultante dal processo di raccolta". Sono quindi autorizzati l'esercizio del **termovalorizzatore di Acerra** e la realizzazione del **termovalorizzatore di Santa Maria La Fossa**.

L'**articolo 6** dispone una **valutazione in ordine al valore dei seguenti impianti di selezione e trattamento dei rifiuti**: Caivano (NA); Tufino (NA); Giugliano (NA); Santa Maria Capua Vetere (CE); Avellino - località Pianodardine; Battipaglia (SA); Casalduni (BN); termovalorizzatore di Acerra (NA).

All'esito della procedura di valutazione, **gli impianti di selezione e trattamento possono essere convertiti** in impianti per il **compostaggio di qualità** e per le attività connesse alla raccolta differenziata ed al recupero, nonché per la trasferimento dei rifiuti urbani.

L'**articolo 7** prevede la **riduzione da 60 a 50 del numero dei componenti della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale**. Con decreti del **Ministro dell'ambiente** si provvede alla **nomina dei cinquanta commissari** e al **riordino** della Commissione. Viene poi istituita, presso il Ministero dell'ambiente, la figura del **Segretario generale**.

L'**articolo 8** autorizza il Sottosegretario alla **realizzazione di un impianto di termovalorizzazione** nel territorio del **comune di Napoli**. Il sindaco provvede all'**individuazione del sito ove ubicare l'impianto** entro trenta giorni; in caso di mancato rispetto del predetto termine, il Consiglio dei Ministri delibera in via sostitutiva. In base al **comma 2**, nella regione Campania è **autorizzato per un triennio l'esercizio degli impianti** in cui i rifiuti, aventi codice CER 19.12.10, 19.12.12, 19.05.01, 19.05.03, 20.03.01, sono scaricati e stoccati al fine di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero, trattamento o smaltimento.

Il **comma 3** proroga per un triennio, per i rifiuti aventi codice CER 19.12.10, 19.12.12, 19.05.01, 19.05.03, 20.03.01, **lo stoccaggio, in attesa di smaltimento e il deposito presso qualsiasi area di deposito temporaneo.**

L'**articolo 9** autorizza la realizzazione di **10 siti da destinare a discarica** presso i seguenti comuni e individua le **tipologie di rifiuti smaltibili**: Sant'Arcangelo Trimonte (BN) - località Nocecchie; Savignano Irpino (AV) - località Postarza; Serre (SA) - località Macchia Soprana; Serre (SA) - località Valle della Masseria; Andretta (AV) - località Pero Spaccone (Formicoso); Terzigno (NA) - località Pozzelle; Terzigno (NA) - località Cava Vitiello; Napoli località Chiaiano (Cava del Poligono - Cupa del cane); Caserta - località Torrione (Cava Mastroianni); Santa Maria La Fossa (CE) - località Ferrandelle;

**Ai fini dello smaltimento in tali discariche, i rifiuti urbani oggetto di incendi dolosi o colposi sono assimilati ai rifiuti urbani non differenziati (CER 20.03.01). Presso le discariche presenti nel territorio della regione Campania è autorizzato anche il pretrattamento del percolato da realizzarsi tramite appositi impianti ivi installati.**

Il **comma 5** introduce una **disciplina, derogatoria** sia delle norme del codice ambientale che della pertinente legislazione regionale in materia, **per la VIA relativa all'apertura delle discariche ed all'esercizio degli impianti.** Tale disciplina prevede la **convocazione**, da parte del Sottosegretario, **di una conferenza dei servizi** che è tenuta a rilasciare il proprio **parere entro e non oltre sette giorni** dalla convocazione.

E' inoltre prevista l'emanazione di apposita **ordinanza di protezione civile per la definizione**, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, delle discipline specifiche in materia **di benefici fiscali e contributivi in favore delle popolazioni residenti nei comuni sedi di impianti di discarica.** E' infine previsto che **le ordinanze contingibili e urgenti adottate dalle autorità locali** per il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti **possano essere reiterate per un periodo non superiore a 18 mesi** per ogni speciale forma di gestione.

L'**articolo 10** autorizza le attività di **trattamento e smaltimento del percolato** prodotto dalle discariche regionali **presso gli impianti di depurazione delle acque reflue** e - in deroga alle disposizioni in materia di **disciplina degli scarichi - l'immissione nei corpi idrici ricettori degli scarichi provenienti dagli impianti di depurazione** in una misura non superiore al 50 per cento rispetto ai limiti fissati dal Codice ambientale, **previa valutazione da parte di un apposito gruppo di lavoro** istituito dal Sottosegretario. L'**articolo 11** reca disposizioni volte ad **incentivare la raccolta differenziata** dei rifiuti nella regione Campania, attraverso le seguenti **misure: maggiorazione delle tariffe** in caso di mancato rispetto degli **obiettivi minimi di raccolta; monitoraggio dei dati di raccolta; scioglimento dei consorzi di bacino delle Province di Napoli e Caserta** e loro riunione in un **consorzio**; affidamento al **CONAI di campagne di comunicazione**; definizione di un **piano di raccolta differenziata per il comune di Napoli**; stanziamento di **47 milioni di euro** per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010 per la realizzazione di **misure di compensazione ambientale.** L'**articolo 12** autorizza i **capi missione** a provvedere - per un importo massimo pari a **quaranta milioni di euro** - alle attività **solutorie nei confronti di creditori, subappaltatori, fornitori o cottimisti delle società affidatarie** del servizio di gestione dei rifiuti. L'**articolo 13** prevede l'adozione di iniziative volte a **garantire l'informazione e la partecipazione** dei cittadini e degli pubblici e privati sui **temi ambientali e in materia di gestione e smaltimento dei rifiuti.** L'**articolo 14** dispone che le **ordinanze** adottate a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza nonché i **decreti** concernenti l'organizzazione del Dipartimento della protezione civile **non siano soggetti al preventivo controllo di legittimità della Corte dei conti.** L'**articolo 15** reca alcune misure di **potenziamento e organizzazione delle strutture facenti capo al Sottosegretario e al Dipartimento della protezione civile**, anche ai fini della determinazione degli **emolumenti** del personale impegnato nelle attività di gestione dell'emergenza rifiuti (inclusi forze di polizia, forze armate e vigili del fuoco). Vengono inoltre **sottratte al pignoramento e al sequestro le risorse finanziarie destinate all'emergenza rifiuti** e resi privi di effetti i **pignoramenti già notificati.** L'**articolo 16** introduce alcune **misure concernenti il personale del Dipartimento della protezione civile**, riguardanti sia il personale non dirigenziale, sia l'accesso alla seconda fascia dirigenziale. L'**articolo 17** istituisce il **Fondo per l'emergenza rifiuti Campania** con una dotazione per l'anno **2008** pari a **150 milioni di euro**, di cui un importo pari al **10 per cento** (15 milioni di euro) è destinato alle **spese di parte corrente** finalizzate alla risoluzione dell'emergenza. Il **comma 2** individua la relativa copertura finanziaria mediante **riduzione del Fondo per le aree sottoutilizzate** di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003). L'**articolo 18** autorizza il **Sottosegretario di Stato e i capi missione** a **derogare** - nel rispetto dei **principi fondamentali** in materia di **tutela della salute, dell'ambiente e del patrimonio culturale** - alle **disposizioni in materia ambientale, igienico-sanitaria, prevenzione incendi, sicurezza sul lavoro, urbanistica, paesaggio e beni culturali.** L'**articolo 19** prevede che lo **stato di emergenza** si protragga fino al **31 dicembre 2009**, mentre l'**articolo 20** reca le norme sull'entrata in vigore e la pubblicazione.

## **Relazioni allegatae**

Il decreto-legge è accompagnato dalla **relazione illustrativa** e dalla **relazione tecnica.**

## Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

La materia della gestione dei rifiuti nella regione Campania è stata disciplinata da numerosi decreti; da ultimo si segnalano il **decreto-legge 9 ottobre 2006, n. 263** e il **decreto-legge 11 maggio 2007, n. 61**.

## Motivazioni della necessità ed urgenza

Secondo quanto emerge dalla relazione illustrativa, il decreto-legge reca misure straordinarie per fronteggiare e risolvere l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché ulteriori disposizioni connesse al complessivo funzionamento del Dipartimento della protezione civile in relazione ai maggiori compiti assegnati.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento è riconducibile alla materia ambientale, assegnata dall'articolo 117, secondo comma, lettera s) Cost. alla competenza esclusiva dello Stato. Potrebbero inoltre rilevare le seguenti materie: "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato" e "giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa", riconducibili alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi, delle lettere g) e l) del medesimo comma 2 dell'articolo 117; "protezione civile" e "governo del territorio" assegnate dall'articolo 117, terzo comma, alla competenza concorrente tra Stato e regioni.

## Rispetto degli altri principi costituzionali

Con riferimento all'**articolo 3**, sembrerebbe opportuno un ulteriore approfondimento, anche alla luce dei principi posti dall'articolo 102 della Costituzione, in merito alle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 che derogano all'ordinaria disciplina sulla competenza territoriale del PM, del GIP e del GUP. Un ulteriore approfondimento sui profili di costituzionalità - con particolare riferimento al rispetto delle garanzie poste dall'articolo 25 della Costituzione potrebbe risultare utile in relazione al comma 5 dell'articolo in commento, ove si prescrive che le disposizioni di cui ai predetti commi 1 e 2 dello stesso articolo 3 sono applicabili anche ai procedimenti in corso, per i quali non sia stata esercitata l'azione penale.

## Specificità ed omogeneità delle disposizioni

In linea generale, le disposizioni contenute nel decreto-legge riguardano in modo omogeneo la materia della gestione dei rifiuti nella Regione Campania. Si segnala peraltro che alcune disposizioni sembrano avere una portata più ampia rispetto alla materia in esame. In particolare, si segnalano l'**art. 7** che modifica la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale e l'**art. 14**, che esclude dal preventivo controllo di legittimità della Corte dei conti le ordinanze adottate a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza nonché i decreti concernenti l'organizzazione del Dipartimento della protezione civile.

## Compatibilità comunitaria

### **Esame del provvedimento in relazione alla normativa comunitaria**

Il provvedimento non sembra presentare profili problematici dal punto di vista della compatibilità comunitaria.

### **Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea**

*(a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea)*

Nel quadro del sesto programma d'azione per l'ambiente, il 21 dicembre 2005 la **Commissione** ha presentato la **strategia per la prevenzione e il riciclo di rifiuti**, che comprende una comunicazione e una **proposta di direttiva** per modernizzare la direttiva quadro sui rifiuti 75/442/CEE. Il 9 febbraio 2007 la **Commissione** ha presentato una **proposta di direttiva** sulla **tutela penale dell'ambiente**, intesa ad assicurare un livello adeguato di protezione dell'ambiente affrontando, a **livello europeo**, il problema della criminalità ambientale. Il 13 febbraio 2007 il Parlamento europeo ha approvato una **risoluzione sulla strategia tematica per il riciclaggio dei rifiuti**. Il Parlamento europeo si è per altro occupato direttamente della **emergenza rifiuti in Campania**, con un **dibattito in sessione plenaria tenutosi il 15 gennaio 2008**

## Procedure di contenzioso

Il 6 maggio 2008 la Commissione europea ha deciso di **deferire l'Italia alla Corte di giustizia sull'emergenza rifiuti in Campania**, per non aver rispettato i suoi obblighi ai sensi della citata direttiva 75/442/CEE. Il 10 aprile 2008 la Corte di giustizia ha emesso nei confronti dell'Italia una **sentenza di inadempimento**, per essere venuta meno agli obblighi previsti dagli articoli 2, 5, 6, 10, 13 e 14 della **direttiva 1999/31/CE** sulle **discariche di rifiuti**, recepita con d.lgs. n. 36 del 2003. Il 31 gennaio 2008 la Commissione europea ha inviato all'Italia una **lettera di messa in mora ex art. 228 TCE** per non aver preso i provvedimenti necessari all'esecuzione della sentenza C-135/05, con cui la Corte di giustizia ha condannato l'Italia per non corretta applicazione degli articoli 4, 8 e 9 della direttiva 75/442/CEE sui rifiuti.

## **Incidenza sull'ordinamento giuridico**

### **Riflessi sulle autonomie e sulle altre potestà normative**

In relazione all'**articolo 18**, che autorizza il Sottosegretario di Stato e i capi missione a derogare - nel rispetto dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, dell'ambiente e del patrimonio culturale - alle disposizioni in materia ambientale, igienico-sanitaria, prevenzione incendi, sicurezza sul lavoro, urbanistica, paesaggio e beni culturali, si segnalano le deroghe concernenti disposizioni in materie di competenza concorrente o esclusiva delle regioni, anche con riguardo alla possibilità esplicita di derogare a leggi regionali contenuta nella norma in esame.

### **Formulazione del testo**

Si osserva che gli **articoli 15 e 16** sono contraddistinti dalla medesima rubrica. Inoltre, all'**articolo 18**, in relazione al decreto legislativo 22 gennaio 2004, occorre integrare il riferimento normativo con l'indicazione del decreto legislativo n. 62 del 26 marzo 2008, al quale si riferiscono le modifiche degli articoli da 20 a 46.