

Gestione dei rifiuti come servizio pubblico locale

di F. Daniela Piccolo

Il problema dei rifiuti urbani offre interessanti spunti di riflessione in materia di servizi pubblici(1); proprio in tal contesto è dimostrata la possibilità di una gestione che sia svincolata dall'ente locale e realizzata, anche, tramite soggetti diversi da quelli pubblici.

Il servizio pubblico si caratterizza per il fatto di essere un'attività non autoritativa, che si contrappone a quella funzionale e che si concreta nel fornire una serie indefinita di prestazioni in favore della collettività.

Di certo, è innegabile la centralità assunta dalla componente soggettiva nella descrizione degli elementi definitori del servizio pubblico(2).

Se per "pubblicità" s'intende indicare la destinazione del servizio pubblico ai cittadini, immediatamente si determina il collegamento con la pubblica amministrazione, essendo compito della medesima provvedere agli interessi della collettività.

Il dato finalistico che caratterizza i servizi pubblici li traghetta nell'ambito dei compiti della pubblica amministrazione.

Ma l'assunzione dei compiti-servizi da parte dell'ente pubblico non si deve confondere con la gestione degli stessi, che può anche avvenire ad opera di un soggetto diverso da quello pubblico e attraverso i più disparati moduli organizzativi.

Agli inizi del 1900, la disciplina della materia è affidata a regolamenti d'igiene e sanità(3), ovvero a regolamenti normativi secondari ed amministrativi, previsti per la tutela dell'igiene pubblica a livello locale.

L'art. 53 del T.U., adottato con r.d. 3 marzo 1934 n. 383 e costituente principale riferimento normativo dell'epoca, attribuisce al Podestà il potere di deliberare intorno ai «regolamenti di uso dei beni comunali, d'igiene e sanità, polizia locale attribuiti dalla legge ai comuni».

Un primo significativo intervento in materia si ha con la legge 20 marzo 1941 n. 366, recante norme per la raccolta, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti solidi di origine urbana, non tanto per aver il legislatore introdotto novità eclatanti in punto di disciplina, quanto per aver segnalato il carattere di interesse pubblico delle attività suddette, seppur ancora nei riflessi dell'igiene, dell'economia e del decoro.

Il D.P.R. 10 settembre 1982 n. 915, che disciplina la materia dei rifiuti urbani, speciali, tossici e nocivi, stabilisce che lo smaltimento è attività di interesse pubblico, la quale non comprende solo la fase di raccolta e di smaltimento dei rifiuti prodotti ma anche la cernita, il recupero e tutto ciò che avviene prima del momento del conferimento.

Risulta rimarcata e maggiormente evidenziata la natura di attività di interesse pubblico per effetto del D.P.R. 915/1982, al quale si riconosce il pregio di aver fissato, per la prima volta, le regole fondamentali per una corretta gestione del problema; l'organizzazione del settore è affrontata, in modo organico, solo nel 1982.

Dal riparto di competenze, delineato già dal precedente D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 e confermato dal legislatore del 1982, si evince, infatti, che il comune è il soggetto obbligatoriamente preposto all'attività di smaltimento dei rifiuti solidi urbani; di conseguenza si conferisce ad essa dignità di servizio pubblico locale (art. 3 D.P.R. 915/1982).

La qualificazione giuridica della materia in termini di servizio pubblico locale solleva il problema della scelta del modello di gestione più consono alle esigenze localizzate nel territorio sul quale s'interviene.

E' intimo il legame tra ambiente e collettività locale; esso è determinato dal fatto che i fenomeni d'impatto ambientale sono, spesso, precisamente localizzati ed è reso ancor più evidente dalla moderna accezione dell'ambiente, per cui esso non si sostanzia solo di connotati fisici e naturalistici ma si arricchisce di connotati storici della collettività insediata sul territorio(4).

Di conseguenza, è ampiamente giustificato riconoscere negli enti locali, quali esponenti della collettività, i primi e naturali gestori d'interessi ambientali.

I modelli gestionali adottati in Italia fino agli anni '90, nelle zone, ove il problema si fa maggiormente avvertire, rivelano scarsa efficienza; l'inadeguatezza dei sistemi adoperati determina la necessità di selezionare diverse soluzioni.

La legge 8 giugno 1990 n. 142, contenente disposizioni sull'Ordinamento delle autonomie locali, rappresenta la prima tappa di

un percorso innovativo, che, da più parti, si auspica di intraprendere.

In materia di servizi pubblici locali, il legislatore esplora nuovi spazi organizzativi, proponendo una vasta gamma di strumenti operativi, mutuati dal diritto civile, che per l'elasticità e la duttilità di cui si connotano, meglio si prestano a soddisfare le esigenze, che la mutata e complessa realtà socio- economica esprime.

La società per azioni a prevalente capitale pubblico locale è, di certo, una delle più interessanti novità, accolta con entusiasmo dagli amministratori comunali che da tempo avvertono l'esigenza di colmare un vuoto normativo. Il modello della società per azioni a prevalente capitale pubblico locale (art. 22, lett.e, L. 142/1990)(5), nella misura in cui la costituzione di una tale società apre spazi al coinvolgimento del soggetto privato, apporto di tecnologie, dovrebbe costituire una potenziale risposta al problema dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, in particolar modo nelle zone maggiormente oppresse, di cui la Campania rappresenta esempio emblematico.

Si tratta di organizzazione strumentale del comune, con la quale, si instaura un rapporto, per la gestione del servizio, di tipo convenzionale, senza necessità di attivare il procedimento concessorio, previsto per la gestione affidata a terzi(6). La scelta di tale modello è condizionata dall'opportunità di servirsi di soggetti imprenditoriali, portatori di una propria esperienza ritenuta utile all'ente(7). Il carattere prevalente del capitale pubblico deve essere riferito alla partecipazione dell'ente locale assuntore del servizio come socio di maggioranza, atteso che il modello di società, di cui l'originaria formulazione dell'articolo 22, richiede "la determinazione dell'ente locale di non estraniarsi dall'attività di gestione ma di essere presente nella compagine sociale tramite il capitale (di maggioranza) conferito". (8)

La suddetta legge ha, inoltre, previsto (art. 24, 26, 27) diverse tecniche di organizzazione e programmazione del servizio pubblico. Comuni e Province, possono, infatti, stipulare convenzioni per svolgere, in modo coordinato i servizi. Comuni, Province, Regioni, Amministrazioni Statali possono, inoltre, avvalersi dello strumento offerto dall'art. 27, L.142/90 (Accordi di Programma) per l'attuazione di opere e interventi.

Se negli anni '90 scoppia l'allarme rifiuti in Campania, la causa è da rinvenirsi nella pregressa cattiva gestione: da un lato, la carenza di strutture idonee, dall'altro, il vuoto "istituzionale" imprimono una forte spinta alla degenerazione degli anni '90.

Uno degli aspetti nodali della vicenda, fonte del degrado ambientale, è costituito dall'infelice e inopportuna scelta relativa al modello adottato per gestire il problema.

La prima previsione normativa riguardante la gestione dei pubblici servizi ad opera dell'ente locale risale alla L. 29 marzo 1903 n. 103, modificata dal R.D. 30 marzo 1923 n. 3047. La materia de quo trova, successivamente, una più dettagliata disciplina con il T.U. 2578 del 1925. L'ente locale, secondo la normativa predetta, ha un'ampia discrezionalità nell'individuazione degli strumenti per realizzare la gestione diretta, potendosi scegliere tra l'azienda speciale (nella sua triplice veste di azienda semplice; azienda cumulativa; azienda consortile)(9), la gestione in economia(10) e la concessione a terzi. Ad esse si aggiungono, nella prassi, altre forme come il consorzio e l'azionariato pubblico.

Il T.U., all'articolo 1, prevede la gestione in economia per vari servizi, tra i quali figura (art.1, lett.c) quello della "nettezza urbana" e "sgombero delle immondizie dalle case"; allo stesso sistema si ricorre, anche, per servizi non elencati espressamente dal T.U., purchè di tenue importanza. Seppur lentamente, matura la consapevolezza della inadeguatezza della gestione in economia rispetto all'entità del problema.

Lo smaltimento dei rifiuti richiede tecniche gestionali moderne, sofisticate, tipiche, cioè, delle imprese industriali. I piccoli e medi centri urbani continuano ad avvalersi di questo sistema, mentre nelle grandi città viene preferita l'azienda speciale. I risultati raggiunti in quegli anni, in particolar modo in relazione ai servizi idrici e allo smaltimento dei rifiuti, dimostrano la netta superiorità del sistema attuato con l'azienda speciale rispetto a quello della gestione in economia.

Il D.P.R. 915/1982 non introduce importanti novità in merito, non avendo il legislatore ampliato lo spettro delle possibilità gestionali; la gestione in economia, ormai considerata fallimentare ed obsoleta, è definitivamente sotto accusa e l'azienda speciale si impone come alternativa valida, in quanto maggiormente adeguata a fronteggiare una situazione diventata difficile e pericolosa.

Solo agli inizi degli anni 90, quando ormai non sembra più facile contenere e limitare gli effetti devastanti provocati da una inefficiente e poco strategica politica ambientale, si determina un cambiamento di rotta; il servizio, fino ad allora, gestito, in economia, direttamente dall'ente, viene abbandonato, propendendosi per uno "misto", ovvero in economia per la fase di raccolta e conferimento negli appositi punti e in affidamento a privati per quanto concerne il prelievo e il trasporto in discarica.

Note

(1) Cfr. L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F. A. Roversi-Monaco, *Diritto Amministrativo*, Bologna, Monduzzi Editore, 1993, I, pp.736-737, per la nozione di servizio pubblico (teoria soggettiva); si offriva una concezione semplicistica di servizio pubblico, ancorata a criteri nominalistici e formali, dai quali ne discendeva la qualificazione: il servizio pubblico era inquadrato come attività svolta da un soggetto pubblico; F. Caringella, *Il Diritto Amministrativo*, Napoli, Edizione Simone, 2003, II, pp. 1112-1113, per tracciare il discrimen tra teoria soggettiva e teoria oggettiva; la nozione di servizio pubblico ha, infatti, subito, nel corso degli anni un'evoluzione concettuale che ha determinato il tramonto della teoria soggettiva e l'affermazione di quella oggettiva. Raffinate elaborazioni dottrinali hanno proposto una moderna lettura della nozione, valorizzandone l'aspetto sostanziale ed esaltandone i profili contenutistici. Affermatasi, quindi, la teoria oggettiva, si esclude la necessità della relativa gestione da parte dello Stato o di altro ente pubblico.

(2) Cfr. in particolare Cons. Stato 2605/2001, ove si definisce il "servizio pubblico" quale attività che si concretizza nella produzione di beni o servizi in funzione di un'utilità generale o ad essa destinata in quanto preordinata a soddisfare interessi collettivi; Cons. Stato 2024/2003, ove il "servizio pubblico locale" viene definito come qualsiasi attività che si concreta nella produzione di beni e servizi in funzione di un'utilità per Comunità locale non solo in termini economici ma anche ai fini di promozione sociale.

(3) Cfr. *Intervento pubblico per la tutela dell'ambiente: ricognizione delle funzioni dello Stato, delle Regioni a statuto ordinario*, Quaderni della rivista «Impresa, ambiente e pubblica amministrazione», a cura di A. Brancasi, A. Corpaci, C. Maviglia, ISGEA, Milano, Giuffrè Editore, 1975, p. 64, per l'individuazione delle autorità competenti, in materia di rifiuti, agli inizi del 1900

(4) C. Murgia, *L'ambiente e la sua protezione*; *Atti del convegno di Studi Giuridici* [Cagliari 19-21 aprile 1989], Milano, Giuffrè Editore, 1991, p. 128.

(5) Per l'evoluzione della normativa riguardante la società per azioni di gestione dei servizi pubblici locali, cfr. M. Atelli, *Con il ricorso al patto parasociale tutelato l'interesse pubblico*, in «Guida agli enti locali», *Il Sole-24 ore*, n. 9, 20 dic. 1997, p. 96. Sono indicate sinteticamente le innovazioni che hanno riguardato il suddetto strumento societario fino al 1997; con L. 498/1992 è stato eliminato il vincolo della proprietà maggioritaria di cui al comma 3, lettera e, art. 22 L. 142/90. In attuazione del predetto articolo è stato emanato il D.P.R. 533/1996, recante norme sulla costituzione di una società mista a partecipazione pubblica locale minoritaria. La L. 127/97 (cosiddetta Bassanini-bis), modificando l'art. 22 L. 142/90, ha stabilito che la gestione dei servizi pubblici è realizzabile anche «a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale» (art. 17, comma 58).

(6) Cfr. V. Cerulli Irelli, *Corso di Diritto Amministrativo*, Torino, G. Giappichelli Editore, 1999, p. 352.

(7) Per un approfondimento sul tema delle società per azioni per la gestione dei servizi pubblici cfr. G. Caia, *Assunzione e gestione dei servizi pubblici di carattere industriale e commerciale*, in *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, Milano, Giuffrè Editore, 1993, II, p. 861 ss.; P. Piras, *Servizi pubblici e società per azioni a partecipazione comunale*, Milano, Giuffrè Editore, 1994; F. Luciani, *La gestione dei servizi pubblici mediante società per azioni*, in «Diritto amministrativo», Milano, Giuffrè Editore, 1995, p. 275 e ss.; A. Maffei Alberti, *Le società con partecipazioni degli enti locali*, in *I servizi pubblici locali: evoluzione e prospettive* (a cura di G. Caia), Rimini, Maggioli, 1995, p. 80 ss.

(8) V. Cerulli Irelli, *op. cit.*, p. 353.

(9) Cfr. C. Murgia , op. cit., p. 399 e ss., per l'inquadramento dell'azienda speciale.

(10) Per la descrizione delle caratteristiche del sistema della gestione in economia cfr. C. Murgia, op. cit., p. 405 e ss.