



## **IL DISASTRO AMBIENTALE DELLA CAMPANIA**

### **Cronaca e analisi storica dell'emergenza rifiuti**

*Daniale Pallotta*

Nel 2007 la Commissione europea ha sospeso fondi per 135 milioni di euro per il periodo finanziario 2007-2013, a favore di progetti di gestione dei rifiuti, e di un ulteriore importo, pari a 10,5 milioni di euro, per il periodo finanziario 2000-2006 in via sanzionatoria e nell'attesa della sentenza della Corte di Giustizia alla procedura d'infrazione avviata nel medesimo anno. La procedura fu aperta a seguito delle numerose petizioni presentate dai cittadini e dai comitati civici e in considerazione dei gravi rischi per la salute pubblica e per l'ambiente determinati sino ad allora dall'abbandono dei rifiuti nelle strade, ed aveva per oggetto la non corretta applicazione della direttiva quadro sui rifiuti (direttiva 2006/12/CE sui rifiuti) nella regione Campania.

Il 3 luglio 2008, la Commissione, insoddisfatta delle risposte delle autorità italiane alle due fasi precedenti della procedura (messa in mora e parere motivato), deferisce l'Italia alla Corte di Giustizia, che si esprime con sentenza di condanna per l'Italia il 4 marzo 2010, in conseguenza dell'inadempimento degli artt. 4 e 5 della suddetta direttiva quadro (recepiti nell'ordinamento giuridico italiano per mezzo del D.Lgs. n. 152/2006). Nel testo della sentenza si legge:

La Repubblica italiana, non avendo adottato, per la regione Campania, tutte le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare, non avendo creato una rete adeguata ed integrata di impianti di smaltimento, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 4 e 5 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 5 aprile 2006, 2006/12/CE, relativa ai rifiuti.

La sentenza C-297/08 del 4 marzo 2010 impone al nostro Paese di uniformarsi alle direttive rifiuti, procedendo alla approvazione di un Piano per lo Smaltimento dei rifiuti solidi urbani e uno per i rifiuti speciali, alla definizione, con essi, di un dettagliato cronoprogramma della impiantistica e al ripristino di una gestione ordinaria degli investimenti legati ai piani stessi. La Commissione ha il compito di monitorare il corretto adempimento dell'Italia alle prescrizioni contenute nella sentenza. L'Italia ha 24 mesi di tempo per conformarsi a quanto previsto dalla sentenza, il che significa approvare un piano rifiuti e uno bonifiche conformi alla direttiva, ossia che tengano conto della gerarchia riduzione – riuso – riciclo – recupero energetico ad alta efficienza – smaltimento controllato in discarica. In particolare, la Commissione europea ha fatto sapere che il piano deve essere accompagnato da azioni concrete e da una credibile calendarizzazione per la realizzazione degli impianti (nozione che rinvia sia agli impianti per il riciclo sia agli inceneritori) e deve essere reso accessibile al pubblico mettendolo online, di modo che sia la Commissione che il pubblico possano verificarne l'attuazione (i 20 anni prospettati da Caldoro qualche a Bruxelles sono stati considerati inaccettabili dalla Commissione).

L'obiettivo entro il 2020 di un aumento del 50% in peso dei materiali riciclabili (carta, vetro, ecc.) proveniente dai rifiuti domestici è contenuto nella direttiva 2008/98, che però non è menzionata nel dispositivo della sentenza della Corte di Giustizia (che richiama invece la direttiva 2006/12, dove non vengono citati obiettivi quantitativi rispetto alla raccolta differenziata).

Qualora l'Italia non si adeguasse alla sentenza, non solo non riceverà i fondi bloccati dal 2007, ma la Commissione procederà con una seconda procedura d'infrazione ai sensi dell'art. 228 del Trattato



(quella conclusasi era ai sensi dell'art. 226), che segue le stesse tre fasi (messa in mora, parere motivato, deferimento alla Corte) e può concludersi invece (a differenza della procedura art. 226) con una "multa progressiva" che lo stato membro deve pagare per ogni giorno che passa senza che si sia adeguato alla sentenza della procedura precedente.

Margrete Auken, deputata al Parlamento Europeo, durante il convegno, tenutosi 22 Giugno 2010 nella sede del Complesso monumentale di Santa Maria La Nova a Napoli, *L'emergenza continua... riflessioni e proposte dopo la visita della Commissione Europea in Campania sulla questione rifiuti*, ha dichiarato che nel corso della visita ispettiva della commissione europea in Campania le irregolarità riscontrate sono state allarmanti, un pericolo per l'ambiente e la salute umana:

io stessa ho verificato che in alcune discariche, non a norma per condizioni di sicurezza, sono stati depositati rifiuti industriali che per legge devono essere smaltiti in modo differenziato dai rifiuti prodotti dai cittadini. Anche nell'unico inceneritore funzionante, quello di Acerra, viene sversato ogni genere di rifiuto, mentre negli inceneritori deve essere bruciato solo il prodotto di una selezione di rifiuti residui, ricavabili al termine della raccolta differenziata, ossia quello che non può essere riciclato. In Campania il ciclo integrato dei rifiuti è illegale secondo la normativa europea; ma c'è una parola che autorizza il governo italiano ad agire in questo modo: emergenza. In nome dell'emergenza il governo italiano utilizza l'esercito per presidiare i siti, ma questa situazione per me è incomprensibile, e deve finire. È necessaria la massima trasparenza nella gestione del ciclo dei rifiuti, e i cittadini devono poter controllare.

La Campania, grazie ai fondi UE, è la regione d'Italia, e forse d'Europa, più dotata di impianti di trattamento meccanico biologico, i cosiddetti STIR (già CDR). Ne esistono sette, con una capacità che eccede l'intera produzione regionale di rifiuti; con poche modifiche potrebbero permettere anche il riciclo – senza bisogno del successivo incenerimento, processo costoso e nocivo – di quasi tutto quello che vi entra. Ma quegli impianti sono stati mandati in malora dal gruppo Impregilo (cui fino al 2006 era stata affidata la gestione di tutto il ciclo di rifiuti campani) che i rifiuti ha provveduto solo ad impacchettarli, senza separarli, per accumularli in vista degli incentivi cip 6 che avrebbero incassato bruciandoli nell'inceneritore di Acerra: di qui i sei milioni di eco balle accumulati nelle campagne di Napoli e Caserta.

In sedici anni, dal 1994 al 2010 per l'emergenza rifiuti in Campania sono stati spesi (fonte Garante per gli appalti) 3 miliardi e 548 milioni di euro con 25 ordinanze emergenziali, e con il succedersi di commissari straordinari di governo, governi sia di centro destra che di centrosinistra, che devono rispondere del disastro che hanno combinato<sup>1</sup>.

## **Gli obiettivi di risanamento ambientale nel POR Campania 2007 – 2013**

Nel POR Campania 2007 – 2013 tra gli obiettivi operativi vengono indicati:

la gestione integrata del ciclo dei rifiuti, consistente nel «completare, in ogni sua parte, la filiera della gestione integrata del ciclo dei rifiuti urbani e promuovere la gestione eco-compatibile dei rifiuti industriali»;

migliorare la salubrità dell'ambiente, «attraverso la bonifica dei siti inquinati, prevalentemente nelle aree sensibili o a forte vocazione produttiva»; il risanamento ambientale, «mediante il potenziamento dell'azione di bonifica dei siti inquinati, migliorando la qualità dell'aria e delle acque, promuovendo la gestione integrata del ciclo dei rifiuti»; valorizzare il patrimonio ecologico, il sistema delle aree naturali protette (Parchi, Riserve Naturali, Aree Marine Protette, Siti della Rete Natura 2000) al fine di

<sup>1</sup> Guido Viale «La Repubblica», ottobre 2010, pp. 13, 24.



preservare le risorse naturali e migliorarne l'attrattività come aree privilegiate di sviluppo locale sostenibile; incrementare l'attrattività e l'accessibilità dei Parchi e delle altre aree protette, attraverso la riqualificazione dell'ambiente naturale, il potenziamento delle filiere economiche, ed il miglioramento dei servizi per i fruitori del territorio.

Nel POR si legge: «La Legge Regionale 4/2007, disegna un impianto normativo imperniato sul principio del decentramento amministrativo e della leale collaborazione tra Enti Locali con l'obiettivo di creare un sistema integrato di gestione dei rifiuti che contempererà le istanze di tutela della salute dell'uomo e dell'ambiente naturale con la salvaguardia degli interessi della produzione e del mercato [...] l'Intesa istituzionale di Programma» e «l'Accordo di Programma Quadro» previsti dalla Legge 662/96 (strumenti peraltro indicati sia nella Relazione della Commissione Parlamentare di inchiesta sui rifiuti in Campania depositata in Parlamento il 7.6.2007 che nella relazione al D.L. 61/2007 del Servizio Studi della Camera dei Deputati) «da adottare entro tempi certi (31 Ottobre 2007) appaiono soluzioni efficaci al fine di riproporre responsabilità delle decisioni, attività, risorse finanziarie occorrenti nonché procedure e soggetti tenuti alla verifica dei risultati»<sup>2</sup>.

Per quanto riguarda i fondi europei destinati alla raccolta differenziata la sezione regionale della Corte dei Conti, nella sua indagine sull'emergenza rifiuti pubblicata nell'ottobre 2010 afferma che

la Regione sconta, anche il ritardo nella progettazione e attuazione degli altri interventi infrastrutturali a sostegno della raccolta differenziata ammessi al cofinanziamento dei fondi strutturali comunitari (POR Campania 2000/2006, Misura 1.7). A fronte di uno stanziamento di 170 milioni di euro, sono giunti a compimento solo alcuni dei progetti per isole ecologiche e impianti di selezione e compostaggio programmati dal Commissario delegato all'inizio degli anni 2000 in esecuzione dell'OPCM n. 3100/2000 (circa 31 interventi, per oltre 18 milioni di euro, su 120 attivati), in aggiunta a 58 interventi (su 89 previsti) a sostegno dei Comuni per l'acquisto di attrezzature tecniche necessarie per la raccolta differenziata (campane, composte, bidoni, automezzi per la raccolta, etc.), nonché ad ulteriori 15 interventi (su 29 previsti) di aiuto alle imprese per la realizzazione di impianti destinati al recupero di materia da rifiuti (per complessivi 34 milioni di euro circa su un totale certificato, al 31 dicembre 2008, di 44 milioni di euro).

Nel POR per l'asse *Sostenibilità ambientale ed attrattività culturale e turistica* si indica un finanziamento totale di 2.025.000.000 di euro, di cui la metà costituita da fondi comunitari, da erogare nei sette anni del QSN.

## L'indagine della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti

Il 28 settembre 2010 la sezione regionale di controllo per la Campania ha pubblicato, come detto, un'indagine di controllo sulla Gestione dell'emergenza rifiuti in Campania.

Nella relazione si individua il quadro normativo generale di riferimento nella direttiva 15 luglio 1975, n.75/442/CEE del Consiglio delle Comunità europee; la direttiva, successivamente modificata e integrata dalle direttive nn. 91/156/CEE, 91/689/CEE, 91/692/CEE e dalla direttiva n.94/62/CE sugli imballaggi ed i rifiuti di imballaggi (come modificata dalla direttiva n.2004/12/CE), introduce «taluni principi fondamentali (non derogabili da parte del legislatore nazionale e regionale) quali l'obbligo di trattare i rifiuti in modo da evitare impatti negativi sull'ambiente e sulla salute dell'uomo e quello di

---

<sup>2</sup> POR Campania 2007-2013.



ripartire la parte dei costi non coperta dalla valorizzazione dei rifiuti secondo il principio del "chi inquina paga" ovvero della responsabilità condivisa o della responsabilità estesa del produttore»<sup>3</sup>.

Sono state adottate, a distanza di poco tempo l'una dall'altra, le direttive quadro, la n.2006/12/CE del 5 aprile 2006 e la n. 2008/98/CE del 19 novembre 2008, e le relative procedure, «le cui priorità assolute restano ancorate, nell'ordine, alla *prevenzione* della produzione dei rifiuti, al *recupero* degli stessi (da attuarsi, previo riutilizzo o riciclaggio dei materiali, anche mediante valorizzazione energetica) e infine (quale ultima opzione) allo *smaltimento* controllato e sicuro»<sup>4</sup>.

## La normativa italiana

In Italia la legislazione in materia di rifiuti, collocandosi nell'ambito della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» è materia di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Nel dare attuazione alle direttive comunitarie n.91/156/CEE sui rifiuti, n.91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e n. 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, il decreto "Ronchi" ha costituito la normativa

<sup>3</sup> Tra le molteplici direttive del settore si segnalano in particolare:

- la direttiva 22 dicembre 1986, n.87/101/CEE, che modifica la direttiva 75/439/CEE concernente l'eliminazione degli oli usati (ad essa il Governo italiano ha dato attuazione con il d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 95); tra l'altro, la direttiva rende prioritario il trattamento degli oli usati mediante rigenerazione;
- la direttiva 26 aprile 1999, n.1999/31/CE (recepita dal Governo italiano con il d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 e relativo D.M. 13 marzo 2003 di attuazione) con la quale si introduce il divieto di inviare a discarica rifiuti che non abbiano subito una qualche forma di trattamento, ad eccezione di quei rifiuti, come gli inerti, il cui trattamento non sia tecnicamente possibile; la direttiva sancisce, altresì, il principio in base al quale tutti i costi derivanti dalla realizzazione dell'impianto e dall'esercizio delle discariche, nonché i costi stimati di chiusura e bonifica per un periodo di almeno trenta anni, siano coperti dal prezzo applicato dal gestore;
- la direttiva 18 settembre 2000, n.2000/53/CE, relativa ai veicoli fuori uso a due o tre ruote (ad essa il Governo italiano ha dato attuazione con il d.lgs. 24 giugno 2003, n. 209, come modificato dal d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 149);
- la direttiva 4 dicembre 2000, n.2000/76/CE (recepita dal Governo italiano con il D.Lgs. 11 maggio 2005, n. 133) sull'incenerimento dei rifiuti non pericolosi diversi da quelli urbani (come i fanghi di depurazione, i pneumatici e i residui di origine medica) e dei rifiuti pericolosi esclusi dalla direttiva n.94/67/CE (come gli oli usati e i solventi);
- la direttiva n.2002/96/CE (anche nota come RAEE), volta a prevenire e limitare il flusso di rifiuti di apparecchiature elettriche e elettroniche destinate alle discariche, attraverso politiche di riutilizzo e riciclaggio degli apparecchi e dei loro componenti (tale direttiva, modificata dalla direttiva n.2003/108/CE, applica il concetto della responsabilità estesa del produttore ("chi inquina paga") e introduce il principio del "vuoto a rendere" per i rifiuti elettronici (consistente nel ritiro gratuito, da parte del negoziante, delle vecchie apparecchiature con componentistica elettronica al momento dell'acquisto delle nuove); ad essa il Governo italiano ha dato attuazione con il D.Lgs. 25 luglio 2005, n. 151, le cui previste date di entrata in vigore del nuovo sistema RAEE sono state prorogate, dapprima, con D.L. n. 173/2006, poi, con D.L. n. 300/2006 (c.d. "Milleproroghe");
- la direttiva 11 febbraio 2004, n.2004/12/CE, che modifica la direttiva n.94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, afferma il principio secondo il quale l'incenerimento dei rifiuti di imballaggio in impianti di recupero concorre al raggiungimento degli obiettivi complessivi di recupero da raggiungere entro il 31 dicembre 2008; ad essa il Governo italiano ha dato attuazione con il D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto "Ronchi");
- la direttiva 6 settembre 2006, n.2006/66/CE, come modificata dalla direttiva 11 marzo 2008, n.2008/12/CE relativa ai rifiuti di pile e accumulatori (abrogativa della direttiva n.91/157/CEE); l'Italia non ha ancora emanato un decreto di recepimento di questa direttiva.

<sup>4</sup> Nel procedere alla revisione della direttiva quadro sui rifiuti, si è inteso, tra l'altro, incorporare anche la direttiva sui rifiuti pericolosi (n.91/689/CEE), quella sugli oli usati (n.75/439/CEE) nonché le direttive sulle emissioni degli impianti industriali, tra cui:

- la direttiva n.96/61/CE (c.d. IPPC);
- la direttiva n.1999/13/CE, sulle delle emissioni di composti organici volatili di talune attività industriali;
- la direttiva n.2000/76/CE, sull'incenerimento dei rifiuti;
- la direttiva n.2001/80/CE, sui grandi impianti di combustione;
- le direttive n.78/176/CEE, n.82/883/CEE e n.92/112/CEE, sui rifiuti provenienti dall'industria del biossido di titanio.



quadro sulla gestione dei rifiuti fino all'entrata in vigore del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. "codice ambientale"). È stato previsto il potenziamento della "raccolta differenziata",

il cui ruolo risulta prioritario nel sistema di gestione integrato dei rifiuti, in quanto consente di ridurre il flusso dei rifiuti da avviare allo smaltimento che di condizionare positivamente l'intero sistema di gestione, garantendo: la valorizzazione delle componenti merceologiche dei rifiuti sin dalla fase della raccolta; la riduzione della pericolosità dei rifiuti da avviare allo smaltimento Indifferenziato; il recupero di materiali e di energia nella fase del trattamento finale.

Per assicurare una gestione unitaria dei rifiuti urbani vengono introdotti i cosiddetti "Ambiti territoriali ottimali" (ATO), aree, di norma coincidenti con le Province, per le quali si deve stabilire un livello minimo di raccolta differenziata.

Uno dei metodi di smaltimento dei rifiuti è costituito dall'*incenerimento*, anche se questa modalità, secondo la sezione regionale della Corte dei Conti, che in questo sostiene le istanze dei comitati di cittadini, «rappresenta l'ultima delle opzioni utili per risolvere il problema dei rifiuti». «Dal processo di incenerimento derivano: ceneri e polveri (che rappresentano circa un terzo dei rifiuti trattati); fumi (contenenti ceneri volatili e gas prodotti dal processo di combustione); acque reflue inquinanti (provenienti dalla depurazione degli effluenti gassosi); fanghi (prodotti dalla depurazione delle acque di processo); carboni attivi (provenienti dai filtri dei fumi); inerti (nel caso di inceneritori a "letto fluido"). L'inceneritore, pertanto, non evita del tutto la discarica, anzi, richiede il ricorso a discariche speciali».

Anche per detti motivi il decreto Ronchi ha previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 1999, la realizzazione e la gestione di nuovi impianti di incenerimento potessero essere autorizzate solo se il relativo processo di combustione, da contenere entro particolari livelli di emissioni inquinanti, venisse accompagnato da una quota minima di recupero energetico, di trasformazione cioè del potere calorifico dei rifiuti in energia utile (c.d. "termovalorizzazione")<sup>5</sup>.

## La legislazione di interesse regionale

La prima normativa regionale che ha disciplinato, nel rispetto dei livelli uniformi di tutela apprestati dallo Stato, le procedure per lo smaltimento dei rifiuti urbani in Campania risale alla legge regionale 10 febbraio 1993, n.10, recante *Norme e procedure per lo smaltimento dei rifiuti in Campania*. Vennero individuati 18 Bacini di utenza all'interno dei quali assicurare lo smaltimento dei rifiuti prodotti. I soggetti attuatori del Piano varato dal Consiglio regionale erano i Comuni, i loro Consorzi e le Comunità Montane, ai quali venne affidato il compito di costituire, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, i Consorzi di Bacino che avrebbero dovuto provvedere alla costruzione e gestione associata degli impianti di smaltimento.

L'inadeguatezza del sistema di gestione dei rifiuti prefigurato dalla Regione Campania rispetto ai principi ed agli obiettivi fissati dal legislatore comunitario e nazionale produsse rapidamente una situazione di paralisi tale da dover essere affrontata con misure di carattere straordinario fin dal febbraio 1994. Il perdurare di situazioni di estrema gravità nella gestione del ciclo dei rifiuti indusse, poi, la Presidenza del Consiglio dei

---

<sup>5</sup> La normativa quadro per il trattamento termico di qualsiasi forma di rifiuto e per le condizioni di esercizio degli impianti di termovalorizzazione è stata dettata dalla direttiva n.2000/76/CE, recepita tardivamente dallo Stato italiano con il D.Lgs. 11 maggio 2005, n. 133, soltanto dopo la condanna inflitta dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee.



Ministri a prorogare più volte, con cadenza annuale, lo stato di emergenza nel territorio della Regione Campania e a confermare gli incarichi ed i poteri del Commissario straordinario<sup>6</sup>.

In considerazione del protrarsi dello stato di emergenza, nel corso dell'anno 2005, con il decreto-legge 17 febbraio 2005, n. 14, convertito in legge 15 aprile 2005, n. 53 (recante *Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella Regione Campania*) si è dato maggiore impulso alle procedure di riscossione delle tariffe arretrate, da esigere nei confronti di numerosi Comuni, Consorzi ed altri affidatari dei servizi di smaltimento rimasti morosi, relativamente al conferimento dei rifiuti negli impianti di produzione di combustibili derivati da rifiuti (cd. CDR). Inoltre, con riferimento agli impianti di smaltimento esistenti, si è disposto che il Commissario delegato autorizzasse le necessarie iniziative di adeguamento tecnico-funzionale degli impianti medesimi da parte dei soggetti affidatari e, nel caso di inadempienza di questi ultimi, provvedesse in via sostitutiva. «Così facendo, il D.L. n.14/2005 finiva, però, col dilatare l'ambito dei già ampi poteri commissariali anche all'esercizio di poteri sostitutivi (non solo nei confronti di enti pubblici, ma anche) nei riguardi di soggetti privati inadempienti agli obblighi contrattuali».

Nella prospettiva del superamento dell'emergenza attraverso un nuovo assetto istituzionale del territorio, la legge regionale 28 marzo 2007, n. 4, contenente *Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati*, ha abrogato la L.R. n. 10/1993 e ridisegnato le competenze di ciascun ente territoriale.

L'articolazione della gestione integrata dei rifiuti è stata imperniata, in linea con il decreto legislativo n. 152/2006, sugli Ambiti territoriali ottimali, coincidenti, in sede di prima applicazione, con le circoscrizioni provinciali (salva la facoltà per la Provincia di Napoli di istituirne due). Per ciascun AT0 si è disposto la costituzione, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di un consorzio obbligatorio (denominato Autorità d'ambito) tra i Comuni e la Provincia appartenenti al relativo ambito territoriale.

## Il ruolo della Provincia

La legge regionale 14 aprile 2008, n. 4, ha incentrato tutta l'organizzazione, l'affidamento e il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti sulla Provincia, quale ente deputato dalla legislazione statale ad esercitare (ex art. 197 del D.Lgs. n. 152/2006) le funzioni in tema di «difesa del suolo». Ad essa vengono attribuite anche le funzioni amministrative concernenti la programmazione e

---

<sup>6</sup> L'istituto del Commissariamento in materia di rifiuti rappresenta un modello di intervento amministrativo straordinario che, non trovando una fonte normativa specifica, viene ricondotto nell'ambito degli interventi urgenti in materia di protezione civile. L'art. 2 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del Servizio nazionale di protezione civile, autorizza, infatti, una deroga alle ordinarie competenze in casi di «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari». In tali evenienze, è prevista: a) l'assunzione della gestione dell'emergenza da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, con la possibilità di avvalersi di un Commissario delegato per l'attuazione degli interventi; b) la potestà «di emanare ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente», fatti salvi i principi generali dell'ordinamento giuridico. La legittimità dell'esercizio di questi poteri – da concordare con le Regioni interessate in base a quanto disposto dall'art. 107 del D.Lgs. n. 112/1998 nonché dall'art. 5, comma 4 bis, del D.L. n. 343/2001 – è stata confermata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 127 del 1995, con la quale si è ritenuto che la legge n. 225/1995 fosse applicabile anche all'emergenza ambientale in considerazione della locuzione «altri eventi» che, per intensità ed estensione, debbano essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari. Sulla scorta di questa interpretazione, il Commissariamento costituisce, dunque, un intervento sussidiario il cui scopo non è la sostituzione *tout court e sine die* dell'ente da supportare, bensì quello di affrontare una situazione di emergenza che, per il suo carattere di straordinarietà, supera l'ambito localistico ma che necessita, pur sempre, di un tempestivo ripristino delle condizioni di normalità.



l'organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti, nonché l'adozione del Piano d'ambito e del connesso programma finanziario degli interventi (avendo la Provincia assorbito le funzioni delle Autorità d'ambito di cui all'art. 201 del D.Lgs. n. 152/2006)<sup>7</sup>.

Per effetto del richiamato D.L. n. 61/2007 sono stati attribuiti al Commissario delegato ulteriori poteri volti ad assicurare sia l'attivazione e la messa in sicurezza di siti da destinare a discarica che l'individuazione delle soluzioni ottimali (anche tramite provvedimenti di requisizione) per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti.

Per quanto concerne i servizi di raccolta differenziata, è stato, invece, introdotto l'obbligo per i Comuni della Regione di avvalersi in via esclusiva (fatti salvi i contratti in corso di esecuzione) dei Consorzi di Bacino, con facoltà del Commissario di disporre l'accorpamento ovvero lo scioglimento qualora i Consorzi non avessero adottato le misure prescritte per l'incremento dei livelli di raccolta differenziata.

Ai fini della soluzione dell'emergenza rifiuti, il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, in legge 14 luglio 2008, n. 123, nell'assegnare al Capo del Dipartimento della protezione civile, in sostituzione delle gestioni commissariali, l'incarico di Sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con funzioni di coordinamento della complessiva azione di gestione dei rifiuti nella Regione Campania per il periodo emergenziale,

ha disposto che i siti, le aree e gli impianti comunque connessi all'attività di gestione dei rifiuti costituiscano *aree di interesse strategico nazionale*. In virtù di detta qualificazione normativa, il Sottosegretario di Stato viene assistito dalla forza pubblica e dalle forze armate per l'approntamento dei cantieri e dei siti, la raccolta ed il trasporto dei rifiuti, nonché la vigilanza e la protezione dei suddetti cantieri e siti. Inoltre, vengono introdotte nuove fattispecie criminose per le ipotesi di introduzione abusiva ovvero ostacolo all'accesso autorizzato in dette aree, nonché di impedimento all'azione di gestione dei rifiuti anche mediante distruzione di componenti impiantistiche o beni strumentali connessi alla gestione stessa (artt. 340, 635, comma 2, e 682 del codice penale).

A riguardo dell'utilizzo dell'esercito Guido Viale scrive sul quotidiano la Repubblica del 24 ottobre 2010:

La legge 123/2008 impone 11 discariche (poi diventate dodici). Sono quasi tutte in aree naturalistiche protette, in cui la legge italiana e la normativa europea vieta di insediarle. Prima di lasciare, Bertolaso, usando l'esercito – come già aveva fatto prima di lui De Gennaro con Prodi – per difendere discariche e inceneritore dallo sguardo indiscreto di sindaci e popolazione, aveva già quasi riempito tutte le discariche esistenti al momento del suo insediamento, ne aveva fatta costruire una nuova (quella di Chiaiano), per poi lasciare la patata bollente delle due di Terzigno, nel Parco del Vesuvio, oggi epicentro della rivolta, a chi sarebbe venuto dopo di lui: senza soldi, senza poteri, senza progetti.

---

<sup>7</sup> Per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 314 del 30 novembre 2009, l'art. 1, comma 1, lettere e) ed m), della legge regionale n. 4/2008 è stato dichiarato incostituzionale nella parte in cui ha abrogato la lettera p) dell'art. 10, comma 2, ed ha modificato l'art. 20 della legge regionale n. 4/2007, con i quali si prevedeva, da un lato, che il piano regionale di gestione dei rifiuti dovesse contenere «le misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani», dall'altro, che l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti avvenisse «nel rispetto della normativa comunitaria, nazionale e regionale» senza il limite dell'affidamento esclusivo ad un soggetto a totale o prevalente capitale pubblico (introdotto dalla legge n. 4/2008) in quanto ritenuto in contrasto con il principio della libera concorrenza.



Con la legge 123/ 2008 inoltre, fermo restando l'obbligo del completamento del termovalorizzatore di Acerra (NA) da parte delle società già affidatarie del servizio di gestione dei rifiuti,

*si autorizza lo smaltimento in discarica di rifiuti pericolosi* (quali ceneri, fanghi e idrocarburi) provenienti dagli impianti di selezione e trattamento dei rifiuti. Viene inoltre imposta una maggiorazione (tra il 15 e il 40 per cento) sulla tariffa di smaltimento dei rifiuti indifferenziati a quei Comuni della Regione che non avessero raggiunto gli obiettivi minimi di raccolta differenziata previsti dal Piano regionale dei rifiuti (il 25 per cento dei rifiuti urbani prodotti entro il 31 dicembre 2009, il 35 per cento entro il 31 dicembre 2010 e il 50 per cento entro il 31 dicembre 2011).

Leggere nella relazione della sezione regionale della Corte dei Conti «si autorizza lo smaltimento in discarica di rifiuti pericolosi provenienti dagli impianti di selezione» porta a chiedersi quali e quanto siano efficienti gli impianti di selezione, considerato che la relazione, resa pubblica nel novembre 2010, redatta dal chimico Michele Moscariello, perito nominato dal Comune di Boscoreale, rileva che «i risultati delle analisi dell'ARPAC e dell'Asia hanno evidenziato il superamento dei limiti di legge di molti parametri, tra cui quelli relativi a metalli pericolosi, e la presenza di sostanze fortemente cancerogene; appare grave ed incomprensibile che non siano state adottate le procedure previste»<sup>8</sup>.

Attraverso la stessa legge «si autorizza la realizzazione di ulteriori tre termovalorizzatori in Province diverse nonché lo stoccaggio a tempo indeterminato».

## **Gli incentivi CIP 6 e gli interessi dell'ABI**

Gli inceneritori possono funzionare, dal punto di vista finanziario, grazie agli incentivi che lo Stato preleva da ogni bolletta, i Cip 6, e che destina alle risorse rinnovabili, ossia agli inceneritori, considerate energie rinnovabili assimilate.

Gli incentivi CIP 6 sono stati indicati dai comitati di cittadini di Acerra, Chiaiano, delle altre comunità della Campania più colpite dall'emergenza rifiuti, come il "fondamento finanziario" e la ragion d'essere degli inceneritori, le cui spese di realizzazione, gestione e manutenzione questi incentivi statali sarebbero insostenibili per le società vincitrici dell'appalto. Tesi sostenute negli ultimi anni anche dal Coordinamento Regionale Rifiuti Campania e dall'Assise dei cittadini di Napoli.

Una lettera del 13 ottobre 1998 inviata dall'allora direttore dell'ABI, a nome dell'intero sistema bancario italiano, Giuseppe Zadra, e indirizzata ad Antonio Rastrelli, allora presidente della Regione Campania e delegato all'emergenza rifiuti, è utile a comprendere la mole degli interessi finanziari legati alla questione rifiuti. Come riporta Paolo Rabitti, ingegnere e consulente tecnico della procura di Napoli per i processi che vedono imputati Antonio Bassolino e la FIBE Impregilo, nel suo libro *Ecoballe*, Rabitti nel 2008 scriveva che l'Associazione delle Banche

si permette di proporre al commissario di penalizzare i Comuni che organizzando una vera raccolta differenziata, semplicemente rispetterebbero quanto disposto dall'Ordinanza Napolitano: in altri termini si chiedeva di obbligare quei comuni che fossero riusciti a limitare la quantità di rifiuti grazie alla raccolta differenziata a versare la tariffa anche per la quantità non apportata. Una delle clausole proposte dall'Abi è quella di legare la tariffa per lo smaltimento dei rifiuti alla loro capacità di produrre calore. Come farebbero a produrre energia se si raccogliessero in modo differenziato il 25% tra imballaggi e frazione secca, cioè

<sup>8</sup> Ottavio Lucarelli, «La Repubblica», sezione cronaca di Napoli, 12 novembre 2010.



quella che produce calore? L'inceneritore è il vero affare. E i soldi a chi devono andare? All'Impregilo e alle Banche.

## L'inceneritore di Acerra

L'ingegnere Rabitti, a proposito della gara d'appalto del 2008 relativa alla produzione di CDR e all'inceneritore, scrive che è stata vinta dalla FIBE Impregilo con il progetto peggiore proposto ma con un prezzo di realizzazione di gran lunga inferiore ai concorrenti, parametro fissato in quella gara come determinante. Zadra, a nome dell'ABI, interviene anche nella gara d'appalto e in una lettera a Rastrelli spiega: «l'interesse delle banche si giustifica inoltre per il fatto che le gare previste in Campania sono le prime ad essere lanciate nel settore dei rifiuti in Italia. Ciò lascia ritenere che altre regioni seguiranno il loro esempio». A gestire l'inceneritore *multiutility* la società *a2a*, che gestisce l'inceneritore di Brescia e ora quello di Acerra, ha come azionisti di controllo il comune di Milano e il comune di Brescia, ciascuno dei quali ha una partecipazione al 27%. L'*a2a* detiene la maggioranza della Delmi, che a sua volta è il principale azionario della Edison. Giuliano Zuccoli è presidente del consiglio di gestione dell'*a2a* e presidente dell'Edison, S.p.A. leader nella fornitura di energia elettrica. In un articolo pubblicato sul Corriere della Sera del 1 dicembre 2008, Massimo Mucchetti ripercorre nei dettagli finanziari le vicende che portano alla nascita dell'*a2a* e segnala gravi mancanze nella trasparenza del comitato di sorveglianza. Dato importante: tra il 2007 e il 2008 il bilancio dell'*a2a* è in passivo e in costante declino.

L'inceneritore di Acerra verrà inaugurato il 26 marzo 2009 dal Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, nonostante i collaudi fossero ancora in corso.

Nel mese di novembre 2010 l'inceneritore di Acerra è attivo solo in una delle tre linee; i cittadini e "Medici per l'Ambiente" hanno segnalato fumo nero visto fuoriuscire dai camini dell'inceneritore, e ceneri depositatesi su terreni e frutteti. L'ARPAC ha riportato gli sforamenti dei limiti di tossicità delle emissioni dell'inceneritore, ma i comitati sostengono che i dati più allarmanti, ad esempio quelli relativi al piombo e al mercurio, siano tenuti nascosti. Tommaso Sodano, ex senatore, aveva inoltrato una denuncia nel 2009 per chiedere la chiusura dell'impianto, e a ottobre 2010 la Procura di Napoli ha aperto un'inchiesta. Sono previsti altri quattro inceneritori nel territorio campano, di cui uno a Salerno ed uno a Napoli EST.

Il decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, in legge 26 febbraio 2010, n. 26, ha introdotto nell'ordinamento giuridico nazionale alcune disposizioni integrative e correttive per:

la riforma della struttura commissariale (da ridurre a due sole unità, l'una di stralcio e l'altra operativa) da affiancare agli enti territoriali ordinariamente competenti; il trasferimento della proprietà del termovalorizzatore di Acerra dall'attuale concessionario ad altro ente pubblico; la gestione di impianti di selezione e trattamento dei rifiuti nonché il deposito e lo stoccaggio temporaneo dei rifiuti; l'assegnazione ai Presidenti delle Province dei compiti di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da organizzarsi all'interno dei rispettivi ambiti territoriali; l'attribuzione alle Società provinciali della facoltà di subentrare ai Consorzi di Bacino nei contratti in corso con soggetti privati svolgenti attività di raccolta, trasporto, trattamento, smaltimento ovvero recupero dei rifiuti, nonché della funzione esattoriale della TARSU e della TIA ai fini del recupero degli importi evasi; la riscossione dei crediti vantati dai Consorzi di Bacino e dalla Struttura del Sottosegretario di Stato nei confronti dei Comuni.



La legge regionale 21 gennaio 2010, n. 2 (finanziaria regionale per l'anno 2010), con l'art. 1, comma 68 (che introduce il comma 1- bis all'art. 10 della legge regionale n. 4/2007), ha inteso conservare ai singoli Comuni (o a loro associazioni) l'esercizio di funzioni connesse al servizio di gestione integrata dei rifiuti nei territori di rispettiva competenza, compatibilmente con le finalità strategiche fissate dagli strumenti di pianificazione regionale e provinciale.

## Le fasi dell'emergenza

Secondo la ricostruzione fornita dalla sezione regionale della Corte dei Conti «la ultradecennale storia dell'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani in Campania ha inizio con il DPCM 11 febbraio 1994, che dichiara lo stato di emergenza in conseguenza della mancanza di un adeguato sistema impiantistico a supporto del trattamento dei rifiuti». In attuazione di quanto stabilito da detto Piano regionale (pubblicato il 14 luglio 1997 dopo varie rimodulazioni e aggiornamenti) e in osservanza dell'ordinanza del Ministro dell'interno delegato per il coordinamento della protezione civile n. 2774 del 31 marzo 1998, venne indetta una gara d'appalto per affidare (per un periodo di dieci anni) il trattamento dei rifiuti ad operatori privati capaci di realizzare impianti per la produzione di combustibile derivato dai rifiuti (CDR) nonché impianti per l'incenerimento<sup>9</sup>. Quindi, si autorizzò alla entrata in funzione (pur con notevoli ritardi rispetto ai tempi programmati) dei sette impianti previsti per la selezione della frazione indifferenziata e la produzione di CDR, nonostante i lavori per la realizzazione degli unici due previsti impianti industriali di termovalorizzazione dei rifiuti non fossero ancora avviati a causa di carenze nella progettazione e difficoltà incontrate per la loro localizzazione<sup>10</sup>.

Era dunque prevedibile che, nelle more della realizzazione dei due termovalorizzatori di Acerra (NA) e di Santa Maria La Fossa (CE) nonché di un'efficace servizio di raccolta differenziata, finissero per accumularsi ingenti quantità di rifiuti (confezionati dagli impianti di produzione di CDR in "balle"), con necessità di reperimento di vaste aree di territorio da destinare al loro stoccaggio temporaneo. La grave situazione di emergenza in cui era precipitata la Regione nel 2001, per effetto della saturazione (e conseguente chiusura) delle due più grandi discariche di rifiuti presenti nel territorio regionale (Tufino e Parapotì), ha reso impossibile la realizzazione (data l'esigenza di smaltire il più rapidamente possibile la notevole quantità di

<sup>9</sup> I predetti appalti vennero aggiudicati, nel corso dell'anno 2000, alle società FIBE S.p.A. e FIBE Campania S.p.A., appartenenti al gruppo Impregilo.

<sup>10</sup> «In base all'ordinanza n. 2774/1998, si prescriveva infatti:

- il raggiungimento del 35% di raccolta differenziata entro il 1999;
- la realizzazione degli impianti di combustione rifiuti e recupero energetico, anche in variante al Piano regionale per lo smaltimento dei rifiuti, in siti che siano nella disponibilità delle imprese risultate aggiudicatarie a seguito dello svolgimento di gare comunitarie;
- la realizzazione, entro il 1998, degli impianti di selezione e trattamento delle due frazioni (secca e umida) del rifiuto indifferenziato ed, entro il 2000, dei due inceneritori previsti per il trattamento del CDR.

Peraltro, occorre considerare, a tale ultimo riguardo, che su sollecitazione del Ministero dell'ambiente ed a seguito dell'OPCM n. 2560 del 2 maggio 1997, il Commissario delegato-Presidente della Regione era stato indotto a ridimensionare sensibilmente il numero dei termovalorizzatori da realizzare (portandoli da 7, come previsto dal Piano originario, a 2) e quello degli impianti di produzione di CDR (ridotti da 9 a 7).

Al fine di evitare indebiti accumuli di CDR per il tempo necessario alla realizzazione degli inceneritori, l'ordinanza prevedeva, altresì, che lo stesso, da un lato, sarebbe stato bruciato in impianti alternativi extraregionali, dall'altro, che non avrebbe potuto eccedere la metà dei rifiuti complessivamente prodotti in Campania (ciò per non pregiudicare l'avvio della raccolta differenziata). Si stabiliva, inoltre, che l'elettricità prodotta dai termovalorizzatori avrebbe goduto, per un periodo di 8 anni, degli incentivi finanziari CIP 6/92. Ma già nel 1999, con le ordinanze n. 2948/1999 e 3011/1999, si ammettevano gli scarsi risultati raggiunti e si provvedeva, da un lato, a ridimensionare i valori obiettivo della raccolta differenziata, portandoli dal 35% al 15% entro la fine del 1999 ed al 25% entro i due anni successivi, dall'altro, a prorogare di un anno i termini fissati per la stipula del contratto di gestione relativo agli impianti di CDR.



rifiuti, in varia misura accumulati anche nelle strade) di una efficace selezione dei rifiuti (mediante tritovagliatura e stabilizzazione biologica) e di una regolare gestione degli impianti per la produzione del CDR attraverso l'attuazione dei necessari interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria. Ciò determinava, da un lato, il progressivo scadimento della qualità del trattamento dei rifiuti e del conseguente CDR contenuto nelle "eco-balle" (non più conforme ai parametri indicati dal D.M. 5 febbraio 1998), dall'altro, l'inutilizzabilità della frazione organica stabilizzata (FOS), ma, soprattutto, la perdita di qualsivoglia vantaggio (in termini di quantità e/o di qualità) rispetto al tradizionale smaltimento dei RSU direttamente in discarica (il cui fabbisogno finiva, comunque, per raddoppiare)<sup>11</sup>.

## Le cause

Secondo la sezione regionale della Corte dei Conti:

a determinare la situazione di paralisi avevano concorso molteplici cause, tra le quali si richiamano: l'erronea programmazione dei tempi di realizzazione degli impianti (con conseguente mancata individuazione delle necessarie aree di stoccaggio del CDR e delle discariche di supporto); i ritardi nella conclusione delle procedure autorizzative degli impianti di utilizzo del CDR e di termovalorizzazione; le difficoltà nella localizzazione e realizzazione degli impianti a supporto del ciclo (compresi quelli a supporto della raccolta differenziata); le forti opposizioni locali, sostenute anche dalle Amministrazioni comunali, conseguenti anche all'assenza di una preventiva valutazione di impatto ambientale dei siti prescelti; l'affidamento ad un soggetto unico (l'ATI. FIBE-FISIA Impianti S.p.A.) della costruzione e gestione dell'intero servizio di trattamento e smaltimento della frazione a valle della raccolta differenziata (compresa la scelta in ordine alla localizzazione degli impianti), la cui crisi di liquidità, conseguente ai notevoli esborsi dovuti per fronteggiare l'emergenza ed al sequestro giudiziario (per fatti penalmente rilevanti) della somma di 750 milioni di euro, ne avrebbe poi, di fatto, paralizzato l'attività;<sup>12</sup> il sovraccarico degli impianti ed il conseguente loro malfunzionamento; gli insufficienti livelli di raccolta differenziata; l'eccessiva frammentazione nella gestione locale del servizio di raccolta dei rifiuti (dovuta alla mancata attuazione degli ATO).

## La crisi del 2008

Una nuova e più grave crisi è scoppiata agli inizi del 2008 a causa della chiusura di uno dei più grandi siti di stoccaggio di eco-balle (quello di Taverna del Re, a Giugliano in Campania) determinando il contemporaneo blocco di tutti gli impianti di produzione di CDR e, quindi, la chiusura del più significativo sbocco alla raccolta quotidiana dei rifiuti. I mezzi delle aziende comunali e consortili, fermi all'ingresso dei detti impianti, non poterono sversare il loro carico di rifiuti e rendersi, quindi, nuovamente disponibili per le attività di raccolta, con il conseguente accumulo di considerevoli quantità di rifiuti sulle strade regionali<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> È quanto emerge dagli Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, XIV legislatura, Relazione territoriale sulla Regione Campania, approvata nella seduta del 26 gennaio 2006, pp. 16 e ss.

<sup>12</sup> Il citato provvedimento di sequestro penale, adottato nell'agosto del 2007, è stato, infine, annullato dalle Sezioni Unite Penali della Corte di Cassazione, con rinvio al Tribunale del Riesame di Napoli.

<sup>13</sup> In quella situazione, gli unici canali di smaltimento disponibili erano costituiti da:

- la discarica di Macchia Soprana che, per improrogabili lavori di adeguamento, poteva smaltire non più di 1.600 tonnellate al giorno (pari circa ad un quinto del fabbisogno di smaltimento);
- le spedizioni transfrontaliere di rifiuti verso la Germania, attivabili sulla base di pregressi rapporti contrattuali assunti dalla società intermediaria F.S. Logistica – B.U. Ecolog delle Ferrovie dello Stato (per un totale di 35.000 tonnellate di conferimenti).



Per fronteggiare la situazione e creare, contestualmente, le premesse per un rapido e definitivo superamento dell'esperienza commissariale, veniva separata l'attività di gestione del ciclo dei rifiuti da quella attinente alla liquidazione delle posizioni debitorie e creditorie pregresse, nominando, a tal fine, due distinti Commissari delegati, così da permettere al primo di concentrare l'attività sugli obiettivi operativi del ripristino della raccolta dei rifiuti e dell'attivazione dei siti da destinare a discarica, e al secondo di concentrare il proprio mandato sulla gestione e liquidazione dei rapporti pregressi e sugli interventi necessari per accelerare il passaggio delle funzioni dalla Struttura commissariale agli Enti territorialmente competenti in via ordinaria<sup>14</sup>. Un terzo mandato commissariale veniva conferito anche al Sindaco di Salerno, con il compito di provvedere alla localizzazione, progettazione e realizzazione non solo del nuovo impianto di termodistruzione ma anche degli impianti connessi al ciclo integrato dei rifiuti ed alla raccolta differenziata nel Comune di Salerno.

La sezione regionale della Corte dei Conti afferma che:

con l'apertura delle discariche di Savignano Irpino (AV) e Sant'Arcangelo Trimonte (BN), l'impiego del sito di stoccaggio provvisorio di Ferrandelle (CE) e, successivamente, l'entrata in funzione dell'impianto di Acerra (affidato per 15 anni, dopo il collaudo, alla gestione della società a2a S.p.A.), è stato possibile avviare a soluzione le maggiori criticità del territorio, realizzando lo smaltimento in discarica di circa 125.000 tonnellate di rifiuti prodotti e accumulati un po' ovunque, il trasferimento della frazione umida e delle ecoballe dagli impianti di selezione e tritovagliatura presso i quali erano state stoccate e l'incenerimento (con recupero di energia) di circa 200.000 tonnellate di "balle secche" l'anno. L'entrata in funzione, nel corso del 2009, di tre nuove grandi discariche - San Tammaro (CE), Chiaiano (NA) e Terzigno (NA) - ha poi favorito il progressivo normalizzarsi della situazione<sup>15</sup>.

La sezione regionale della Corte dei Conti parla nel settembre del 2010 di decisioni che avrebbero portato al *normalizzarsi* della situazione. Tuttavia i miasmi provenienti dalla discarica Sari di Terzigno sono prova di una mancanza di protezioni igienico sanitarie, che sembra avere un rapporto diretto con il forte aumento percentuale di allergie e problemi respiratori registrato nell'area, e gli sversamenti continui e anche in pieno giorno nella discarica di Chiaiano, distante in linea d'aria a meno di 2 km dalla zona ospedaliera, e le conseguenti proteste dei cittadini, che per mesi hanno tentato di fermare con il proprio corpo gli automezzi, sono segnali di una permanente condizione di tensione e pericolo.

---

<sup>14</sup> Gli ambiti di competenza dei due Commissari sono stati definiti dalle OPCM n. 3639 e 3653 di nomina, rispettivamente dell'11 e 30 gennaio 2008, con le quali è stato previsto, da un lato, l'impiego delle Forze armate (in particolare del Comando logistico Sud) per il supporto operativo e logistico nelle attività di approntamento e protezione dei cantieri e dei siti nonché per la raccolta e il trasporto dei rifiuti, dall'altro, l'avvio di una Conferenza istituzionale, composta dal Commissario liquidatore, dal Presidente della Regione Campania e dai Presidenti delle cinque Province, con il compito di indirizzare la gestione transitoria e le procedure per il definitivo trasferimento delle opere, degli interventi e della documentazione amministrativa, nonché per il coordinamento e l'attuazione dei Piani per la raccolta differenziata.

<sup>15</sup> Secondo quanto emerge dalla *Prima relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 123 del 14 luglio 2008* redatta dal Sottosegretario di Stato per l'emergenza rifiuti, all'atto dell'insediamento della nuova struttura (23 maggio 2008) lo stato di realizzazione dell'impianto di termovalorizzazione di Acerra (NA) risultava completo per il 90% delle opere, ma i lavori risultavano fermi per problematiche connesse ad aspetti economico-finanziari e gestionali. Viceversa, i sette stabilimenti di trattamento e imballaggio dei rifiuti (STIR) ricevevano giornalmente circa 2.200 tonnellate di rifiuti misti e versavano in condizioni di forti criticità, per via del sequestro giudiziale dell'impianto di Tufino operato dalla magistratura di Nola nell'agosto del 2006, che aveva comportato un ulteriore aggravio di rifiuti in ingresso agli altri impianti. Le quantità di rifiuti solidi urbani smaltiti dal mese di giugno a quello di dicembre 2008 ammontano a circa 1.231.000 tonnellate (di cui 6.167 t. smaltite fuori Regione e 79.074 t. inviate all'estero), a fronte di un totale (comprensivo di RSU, FO, Ecoballe e RD straordinaria) di 1.882.183 tonnellate.



Manifestazioni, è doveroso rimarcarlo, di resistenza non violenta; i facinorosi che hanno cercato uno scontro con le forze dell'ordine sono una minoranza; esiste il sospetto di appartenenza alla criminalità organizzata dei pochi facinorosi. Sono in corso indagini del *pool* coordinato dal procuratore aggiunto Rosario Cantelmo sulla presunta partecipazione della camorra alle proteste di piazza<sup>16</sup>.

È doveroso ricordare che anche l'ultima crisi, come le precedenti, era evitabile: dopo il decreto del 2008 che rendeva le discariche «zone di interesse strategico militare» numerose erano state le manifestazioni che denunciavano la riapertura di siti non a norma, possibile in deroga alla norme solo in base allo stato di emergenza. Nel suo libro *Ecoballe*, pubblicato nel 2008, Paolo Rabitti, scriveva, a pag 121:

la motivazione del sequestro del sito di stoccaggio di Terzigno è un esempio della cura con cui avveniva l'individuazione dei siti. Nel corso di vari sopralluoghi il personale tecnico del Parco del Vesuvio accerta che molte eco balle sono lacerate e collocate direttamente sul terreno, senza alcuna protezione. I tecnici segnalano forti esalazioni dovute a processi putrefattivi in atto sul materiale organico presente all'interno del CDR. Lungo la strada che conduce all'area di stoccaggio si nota una striscia di liquido maleodorante, indicativa del percolato proveniente dal CDR. C'è quindi il concreto pericolo di infiltrazione del percolato nel sottosuolo, oltre al disturbo dovuto ai gas maleodoranti emanati da molte ecoballe lacerate. Il pm decide di sequestrare l'area, nella quale risultano 750 ecoballe che occupano un'area di 840 mq, per un volume di 1600 mc.

Rabitti segnala che a Villa Literno nel 2008 erano presenti due milioni di eco balle "stracciate", ossia non integre. Le informazioni erano disponibili sin dal 2008, tuttavia a Terzigno il governo è intervenuto solo ad ottobre 2010, in seguito alle proteste quotidiane ed al blocco degli automezzi che i cittadini provavano ogni notte a sostenere.

## **Responsabilità della raccolta differenziata a Napoli**

Dalla fine del mese di settembre 2010 la città di Napoli, anche se solo in alcuni giorni ha subito l'interruzione della raccolta di rifiuti. «La fase acuta dell'emergenza rifiuti in Campania potrebbe ripresentarsi nei prossimi mesi in Campania con le stesse modalità del dicembre 2007, ma con l'aggravante che non ci sono più soldi per affrontarla» spiegava Daniele Fortini, amministratore delegato dell'ASIA Napoli, durante la presentazione del suo libro *Rifiuti, una questione non risolta*, avvenuta nel settembre 2010 a Napoli, e segnalava il rischio non lontano di una nuova crisi ambientale, «Crisi che non finirà mai fino a quando non si creerà un sistema integrato di ciclo dei rifiuti, con realizzazione di impianti di compostaggio, fornitura di nuovi automezzi, finanziamento della raccolta riciclata porta a porta».

Secondo l'assessore regionale all' Ambiente Giovanni Romano la crisi «è dovuta ai sindaci che non fanno la raccolta differenziata»<sup>17</sup>. L'amministratore dell'Azienda speciale igiene ambientale Daniele Fortini afferma invece che

per fare la raccolta differenziata porta a porta occorrono 7 euro all'anno per abitante ed il comune di Napoli negli ultimi 5 anni non ha ricevuto per questo servizio nemmeno 1 euro dalla Regione, dallo Stato o dal

<sup>16</sup> Dario Del Porto, «La Repubblica», sezione Napoli, 5 novembre 2010, p. II.

<sup>17</sup> «La Repubblica», sezione Napoli, 5 novembre 2010.



Conai, diversamente da altri comuni come Salerno. A Napoli dai 136.000 abitanti serviti porta a porta si prevedeva di passare entro fine 2010 a 200.000, ma sono finiti i soldi.

Si ricorda che sul territorio sono presenti migliaia di operatori, i precari BROS, con formazione in campo ambientale ma senza impiego.

La questione centrale secondo Fortini è la riduzione dei finanziamenti

lo Stato centrale non è più disposto a sborsare un euro. In più i finanziamenti FAS destinati alla Regione Campania per fronteggiare la crisi con la sentenza europea del 4 marzo 2010 sono stati sospesi fino a quando lo Stato Italiano non sarà in grado di dimostrare di aver ottemperato alla creazione di un ciclo integrato dei rifiuti.

L'Europa, secondo quanto riportato da Fortini, chiede che si passi ad una raccolta differenziata del 50%, che vengano realizzati impianti, non solo discariche, e in caso di necessità anche altri inceneritori:

So che l'inceneritore di Acerra è sottoposto a numerosi controlli, anche se non è uno dei migliori d'Italia. In quell'inceneritore viene bruciato trito vagliato secco tal quale, ossia plastica, gomma e altro, che non essendo CDR, non può essere portato fuori dalla Campania per lo smaltimento.

## La situazione nel Novembre 2010

Alla data del 12 novembre 2010 la discarica di Taverna del re Giugliano, risulta essere chiusa, e sulla precedente riapertura della discarica sta indagando il pool di magistrati coordinato dal procuratore aggiunto Aldo De Chiara<sup>18</sup>. È saturo l'impianto di trattamento di Tufino ed è vicina allo stop la stessa struttura di Caivano. Resta a disposizione di Napoli solo la discarica cittadina di Chiaiano che ingoia ogni notte 700 delle 1200 tonnellate di rifiuti prodotte. Da qui il rischio di vedere rapidamente moltiplicare le montagne di spazzatura per le strade di Napoli<sup>19</sup>.

A Terzigno la mobilitazione dei cittadini continua, i comitati chiedono la messa a norma della discarica di cava Sari e la cancellazione dalla legge 123 del 2008 di cava Vitiello come sito di smaltimento dei rifiuti, cava collocata all'interno del parco nazionale del Vesuvio.

## Responsabilità

La sezione regionale della Corte dei conti afferma che gli amministratori locali responsabilità per quanto concerne le prime fasi dell'emergenza. Aggiunge però che

il perdurante ricorso alla gestione straordinaria ha comportato il radicamento delle Strutture commissariali, le quali hanno assunto un ruolo omnicomprensivo di programmazione, attuazione e gestione dell'intero ciclo dei rifiuti, con la graduale esternalizzazione delle funzioni e la tendenza alla deresponsabilizzazione da parte dei livelli istituzionali ordinariamente competenti in materia.

Al fine di poter individuare le responsabilità, ricordando che i commissari straordinari sono nominati dal governo, è utile riportare i nomi dei commissari di governo succedutisi dal 1994 al 2010 e la durata del loro mandato.

<sup>18</sup> Dario Del Porto, «La Repubblica», sezione Napoli, 5 novembre 2010, pag II.

<sup>19</sup> Ottavio Lucarelli, «La Repubblica», sezione cronaca di Napoli, 12 novembre 2010.



Umberto Improta	11/02/1994 - 18/03/1996
Antonio Rastrelli	18/03/1996 - 18/01/1999
Andrea Losco	18/01/1999 - 10/05/2000
Antonio Bassolino	10/05/2000 - 27/02/2004
Corrado Catenacci	27/02/2004 - 09/10/2006
Guido Bertolaso	09/10/2006 - 05/07/2007
Alessandro Pansa	09/10/2006 - 05/07/2007
Umberto Cimmino	06/07/2007 - 31/12/2007
Gianni De Gennaro	11/01/2008 - 26/05/2008
Vincenzo De Luca	16/01/2008 - 30/12/2009
Goffredo Sottile (*)	30/01/2008 - 10/06/2008
Guido Bertolaso	23/05/2008 - 30/12/2009

È opportuno rimarcare che Antonio Bassolino per tre anni, dal 2001 al 2004, durante i quali era presidente di Regione, è stato Commissario del Governo di cui Silvio Berlusconi era Presidente del Consiglio; fatto, quello di attribuire competenze straordinarie a organi ordinari rivelatisi incapaci di provvedere ai loro compiti, che in una relazione del 2005<sup>20</sup> la Corte dei Conti definisce "paradossale".

Altra considerazione da mettere in luce è relativa al fatto che Guido Bertolaso è stato nominato commissario sia sotto il governo Prodi che sotto il governo Berlusconi.

## I rischi per la salute

Antonio Marfella, oncologo del Pascale di Napoli spiega che l'organismo umano è lapidato da "sassi cancerogeni", diossina, polveri sottili, amianto, che aumentano il rischio di contrarre tumori. «Bisogna ridurre le fonti di inquinamento, discariche non a norma, inceneritori, traffico, perché sono tutte nocive anche se non si sa quando il sasso sarà mortale». Si ricordano le ricerche già pubblicate: nel 2004. La rivista scientifica internazionale «The Lancet Oncology» ha riportato uno studio di Kathryn Senior e Alfredo Mazza, quest'ultimo ricercatore del CNR di Pisadal, dal titolo *Italian "Triangle of death" linked to waste crisis (Il "Triangolo della morte italiano" collegato alla crisi dei rifiuti)*; nel 2007 un ulteriore studio dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, Istituto Superiore di Sanità, Consiglio Nazionale delle Ricerche e Regione Campania ha monitorato in 196 comuni campani la mortalità per tumori e le malformazioni congenite nel periodo dal 1994 al 2002.

Altre ricerche, riguardanti soprattutto casi di mesotelioma pleurico, pubblicate tra il 2006 e il 2009, sono state effettuate dal gruppo di lavoro coordinato dal dottor Ciannella:

<sup>20</sup> Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato Programma delle attività di controllo sulla gestione per l'anno 2005, deliberazione n. 1/2005/G (la gestione dell'emergenza rifiuti effettuata dai Commissari straordinari del Governo).



nel 2009 noi ricercatori del Monaldi abbiamo riscontrato in Campania un aumento del 50% delle neoplasie tumorali pleuriche rispetto agli anni pregressi, e ogni anno diagnosticiamo 750 tumori polmonari non legati all'abitudine del fumo. Il rapporto diretto con le discariche abusive è dimostrato: l'area di Bagnoli, Pianura, Soccavo, Portici, San Giorgio a Cremano, Marigliano, san Giuseppe Vesuviano, sono le aree dove si rileva il più alto tasso di neoplasie, per le discariche abusive, l'inquinamento delle falde acquifere e dell'aria. Per l'amianto il rischio non è più lavorativo, ma abitativo. I progressi della medicina in campo di diagnosi preventiva sono insufficienti perché le cure non sono migliorate. L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha comunicato che i progressi per la salute dell'uomo sono legati alla bonifica dell'ambiente. La prevenzione ambientale costa molto meno delle cure. Noi chiediamo un registro dei tumori, monitoraggio ambientale del territorio, centraline per il rilevamento delle polveri sottili, monitoraggio biologico, ossia analisi del sangue a campione. La gente deve sapere, altrimenti rischiamo nei prossimi anni un'ecatombe di tumori.

Anche il suolo è contaminato. Il dottor Gennaro Esposito porta con sé un sacchetto con un caco, un mandarino e un limone, sono ricoperti di sostanze di colore scuro.

Un contadino di Acerra ha voluto farmeli vedere, sono ricoperti di oli combustibili, difficili da raschiare via. Le cause sono la centrale a biomasse che brucia olio di palma e probabilmente l'inceneritore. L'ASL, informalmente, ci ha detto che 3 campioni di frutta di Acerra su 68 sono contaminati da oli combustibili. Noi chiediamo un'analisi su almeno 1000 campioni. I cittadini non conoscono i valori delle emissioni dell'inceneritore. Le tre centraline non sono sufficienti. Mancano i dati relativi ai valori emessi dal camino. Nell'inceneritore viene sversato tritovagliato tal quale, cioè spazzatura tritettata, che non andrebbe smaltita così. Il direttore dell'ARPAC Volpicelli non ha ancora reso noti tutti i dati sulle emissioni. L'a2a se ne disinteressa, perché riceve i fondi cip 6.

La seguente tabella effettua una comparazione tra gli indici di mortalità per tumori tra Italia, Campania e nell'area di competenza dell'ASL NA4 denominata "Triangolo della morte".

Indice di mortalità per tumori (Italia, Campania, ASL NA4) (Fonte "The Lancet Oncology" 2004)

Tumore	Italia	Campania	ASL NA4
Fegato (uomini)	14,0	15,0	38,4
Fegato (donne)	6,0	8,5	20,8
Vescica (uomini)	16,6	21,7	22,9
Vescica (donne)	3,8	4,2	4,3
Sistema nervoso (uomini)	6,2	7,1	8,5
Sistema nervoso (donne)	4,8	4,1	5,6

## Possibili soluzioni della crisi

La sezione regionale della Corte dei Conti indica le seguenti cause della crisi:

gli insufficienti livelli di raccolta differenziata;

il malfunzionamento e sovraccarico degli impianti di selezione;

l'insufficienza degli impianti di compostaggio di qualità;

i ritardi nella realizzazione del termovalorizzatore di Acerra;



l'eccessivo frazionamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;  
la temporanea assenza di sufficienti volumi di discarica.

Il mancato decollo della raccolta differenziata è da ricondurre ad una strategia sino ad ora incentrata sulla filiera del "recupero energetico" (vale a dire sulla impiantistica da CDR a supporto dei termovalorizzatori) anziché sulla realizzazione di infrastrutture a sostegno della filiera del "recupero di materia" (isole ecologiche, impianti di selezione e valorizzazione della frazione secca, impianti di compostaggio e digestione anaerobica nonché di recupero di rifiuti inerti).

Il sovradimensionamento degli impianti di CDR ed il sostegno economico legato agli incentivi CIP 6/92, 138 fungendo da catalizzatore di ingenti quantitativi di rifiuti indifferenziati, ha costituito, infatti, un disincentivo alla implementazione della raccolta differenziata, tant'è che con la progressiva crescita di quest'ultima e la contestuale riduzione del fabbisogno di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani residui (RUR), è emersa una significativa disponibilità degli impianti stessi, con la contestuale esigenza di evitarne il sottoutilizzo attraverso il loro recupero funzionale e la riconversione ad altri usi (STIR).

Ma il più serio limite del sistema campano è costituito, tuttavia, dalla insufficienza di impianti di compostaggio e digestione anaerobica della frazione organica dei rifiuti solidi urbani (FORSU). La situazione è tale che pur attivando tutti gli impianti esistenti e quelli progettati ed in attesa di finanziamento, si potrebbe far fronte soltanto all'80% del fabbisogno richiesto per supportare una raccolta differenziata di appena il 35%.

Sotto questi profili, la Campania figura come un'anomalia nel panorama delle Regioni italiane, in quanto presenta la più alta percentuale di rifiuti sottoposti a trattamento meccanico-biologico insieme a una delle più basse percentuali di compostaggio dei rifiuti organici.

Il Comitato Regionale Rifiuti della Campania afferma che con la differenziata i comuni sostengono maggiori costi per la raccolta (più personale, più mezzi, maggiore complessità di gestione) ma risparmiano sullo smaltimento in discarica e sui vari siti di trasferta e stoccaggio. In più ricevono i seppur esigui contributi CONAI. Si segnala il risultato di comuni nel nord Italia che spendono meno con la differenziata di quanto spendevano prima non differenziando.

Il CoReRi sostiene che

I cittadini campani producono ogni anno circa 930.000 tonnellate di frazione organica. Se questa venisse interamente separata dal resto dei rifiuti a monte della raccolta (ipotesi però poco realistica) servirebbero poco più di una trentina di impianti di compostaggio da 30.000 t/a (che è la dimensione più frequente per questi impianti, il cui costo non dovrebbe superare i 10 milioni di Euro ad impianto. Con i 350 milioni di Euro che il governo, o la Regione, intende spendere per comprare l'inceneritore di Acerra si potrebbero costruire ex novo tutti gli impianti di compostaggio necessari per trattare tutta la frazione organica prodotta in regione in un anno). Facendo l'ipotesi più realistica di riuscire a recuperare almeno 450.000 t/a di frazione organica (lo prevedono le Linee programmatiche approvate dalla Regione Campania nel 2009) e ipotizzando di utilizzare per almeno il 25% frazioni di matrice ligno-cellulosica (importanti per ottenere un compost di buona qualità) servirebbero poco meno di 20 impianti di compostaggio (19 per la precisione). Oggi anche un solo impianto per l'intera provincia di Caserta sarebbe più che sufficiente perché la quantità di frazione organica raccolta è tutto sommato esigua (quello che non viene portato fuori regione viene rimischiato con l'indifferenziato per essere sversato in discarica). E l'impianto di San Tammamo, completo all'80% da più di tre anni e mai entrato in funzione sarebbe utile. Lo stesso dicasi per Benevento e Avellino. Un paio di impianti per Salerno e almeno 5 per Napoli. Solo per far fronte al problema immediato nel prossimo anno. La costruzione ex novo di un impianto di compostaggio richiede mediamente circa 6 mesi di lavoro dalla



*N.d.r. sull'attualità*

stipula del contratto alla consegna dell'impianto. I cosiddetti impianti di CDR esistenti in Campania (ce ne sono 7) sono in realtà impianti di TMB ed hanno già oggi una capacità di trattamento superiore a quella necessaria (siamo oltre il 120%, a Caserta oltre il 140%).

Il CoReRi ritiene che gli impianti di TMB vadano trasformati in impianti di Trattamento meccanico manuale (TMM), con l'aggiunta di un estrusore. Ciò consentirebbe di evitare la produzione di CDR da destinare all'incenerimento, che è il prodotto finale di un impianto di TMB.

La capacità impiantistica è già disponibile. E la ristrutturazione degli impianti potrebbe richiedere complessivamente al massimo un anno di lavoro.

Ricapitolando, secondo il CoReRi, i passaggi di un efficiente ciclo dei rifiuti sono:

- separazione iniziale secco-umido;
- l'umido avviato agli impianti di compostaggio o - ancora meglio - alle aziende agricole limitrofe che lo lavorerebbero;
- il secco avviato alla filiera del riciclo, e la parte secca residua avviata al TMM per essere ulteriormente differenziata e trasformata in granulato sintetico per costruire fondi stradali, panchine, materiali per l'edilizia.

DICEMBRE 2010