

## LA SITUAZIONE RIFIUTI IN CAMPANIA: DALL'EMERGENZA ALLA GESTIONE ORDINARIA

di Sergio Costa\*

L'emergenza rifiuti è stata ed è per l'Italia e per la Regione Campania è una delle più grandi emergenze mai vissute assumendo, nel tempo, una dimensione ciclopica che ha minato, a livello mondiale, l'immagine dell'Italia e, in particolare, della Campania. Il tentativo di uscirne è stato più volte messo in atto, ma una serie di elementi collegati a una deficitaria organizzazione e miope gestione del Sistema nel suo complesso intrecciatisi con interessi oscuri, hanno determinato il protrarsi di una situazione intollerabile ed economicamente insostenibile. Certamente da questa situazione se ne può uscire, ma c'è la necessità che le istituzioni preposte per legge, superando gli sbarramenti e le divisioni partitiche, lavorino assieme con senso dello Stato. Il nuovo Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Solidi Urbani della Regione Campania è sicuramente un elemento dal quale partire.

*The waste emergency has been and still currently is one of the worst ever problems for Italy and Campania: it has taken during the time an unprecedented size managing to damage, at world level, the consideration of Italy, in particular of Campania. A possible way out has been undertaken several ways: however a number of elements connected to a short-sighted organization and management of the global system, also overlapping with obscure interests, has caused the continuation of an unbearable and economically unsustainable situation. It is surely possible to overcome such situation, however joint efforts from governmental responsible bodies going beyond obstacles and political divisions are needed, aiming at working together in the name of the State. The new Regional Plan for the Management of Solid Urban Wastes in the Campania Region is a first element to start up.*

### Premessa

**N**egli ultimi anni la Campania, spesso è stata abbinata al termine rifiuti. Le immagini in cui sono apparse le strade della città di Napoli sommerse da spazzatura, hanno fatto il giro del mondo screditando, purtroppo, la storia e la cultura dei cittadini partenopei. Tra l'altro questa sorta di pubblicità negativa ha anche influito significativamente sull'economia regionale, con

\* Primo Dirigente - Comandante Provinciale di Napoli del CFS



particolare riguardo al settore turistico. In questi anni sull'argomento rifiuti in Campania sono stati scritti innumerevoli testi, articoli e commenti. Il seguente scritto intende porre in evidenza l'evoluzione storica dell'emergenza e il nuovo Piano Rifiuti della Regione Campania che, guardando al passato, sta cercando di condurre il proprio territorio fuori dall'emergenza.

## I rifiuti

La parola "rifiuti" tradisce il suo vero significato al quale guardare; infatti, la parola che origina dal latino *refutare* letteralmente significa: "respingere, ricacciare, spingere indietro". Il Decreto Legislativo 152/06 indica come rifiuto: "*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi*". Questo insieme di parole ci indica che il rifiuto è qualcosa che non ci interessa più e che per scelta o per obbligo vogliamo o dobbiamo disfarcene. Esso appare, quindi, come qualcosa che è ormai fuori dal nostro mondo e della nostra famiglia. In realtà questa visione ha da sempre condizionato negativamente tutta la questione, fin dal suo nascere. In altri paesi del mondo, come ad esempio i Paesi del nord dell'Europa, il rifiuto è stato da sempre concepito come un qualcosa del quale effettivamente disfarsene, ma che ha un valore residuo e per il quale il concetto di rifiuto si abbina a quello di opportunità economica. Se, dunque, si osserva la questione da questo presupposto, si può agevolmente verificare che il tutto prende una conformazione diversa e assume quella di occasione propizia per ottenere da una cosa della quale vogliamo o dobbiamo disfarcene, il migliore ritorno possibile.

Quest'ottica è, infatti, quella che ormai pervade tutto il sistema normativo europeo del diritto internazionale dell'ambiente, nel quale si legge che gli *steps* del ciclo dei rifiuti sono: prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero di altro tipo, smaltimento (art.179, D.to L.vo 152/06).

Se dunque l'Unione Europea ha sempre considerato un'opportunità, la gestione dei rifiuti, quale contrappeso e tutela ha richiesto agli Stati membri affinché un'opportunità non si trasformi, nella sua espressione estrema, in rischio per il cittadino?



La risposta è: assicurare la massima attenzione alla tutela igienico-sanitaria e alla tutela ambientale e dell'habitat naturale. Com'è agevole osservare quindi, la gestione completa del ciclo dei rifiuti non si traduce in una semplice raccolta e gestione del rifiuto ai fini economici, quindi opportunità di guadagno, ma in un ciclo integrato di rifiuti ove il bilanciamento dello sviluppo economico e della libera iniziativa commerciale sia sottoposta a un interesse collettivo primario di tutela del cittadino, degli esseri viventi (animali e vegetali) e dell'ambiente naturale.

L'Unione Europea, all'interno della Direttiva 2008/98/CE, recepita in Italia con il Decreto Legislativo 205/2010, stabilisce che i rifiuti siano recuperati e smaltiti, senza compromettere la salute umana, vietandone l'abbandono o lo smaltimento incontrollato e stabilendo un'adeguata e strutturata rete di installazioni impiantistiche che assicurino l'efficienza dell'intero ciclo di gestione.

I principi ispiratori di ogni Piano Regionale dei rifiuti devono, dunque, aderire a tale Direttiva e alle norme contenute nel Decreto legislativo 152/06 e ss.mm.ii., con particolare riguardo al Decreto legislativo 4/2008 e 205/2010.

In particolare si fa riferimento ai seguenti principi:

- *Principio dell'azione ambientale*: la tutela ambientale e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante un'adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio "chi inquina paga" che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle Unioni Europee, regola la politica della Comunità in materia ambientale.
- *Principio dello sviluppo sostenibile*: 1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ... *omissis* ... deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future. 2. Anche l'attività della pubblica amministra-



zione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui, nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità, gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetti di prioritaria considerazione. 3. Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro.

### **L'emergenza rifiuti in Campania**

L'emergenza rifiuti in Campania è convenzionalmente iniziata con deliberazione del Consiglio dei Ministri l'11 febbraio 1994, a firma di Carlo Azeglio Ciampi, allora Presidente del Consiglio dei Ministri. In effetti, quell'atto era già un'evidente presa d'atto della situazione che si era venuta a verificare in Campania a causa della saturazione delle discariche disponibili e, quindi, dell'impossibilità di versare giornalmente i rifiuti solidi urbani. L'atto governativo prevedeva la nomina di un Commissario Straordinario di Governo nella figura istituzionale di un Prefetto della Repubblica in grado di sostituire gli organi di gestione territoriale usufruendo di poteri straordinari atti a ripristinare lo stato di normalità. Gli atti posti immediatamente in attuazione furono, sostanzialmente, quelli di aumentare, in deroga, la capacità di invaso delle discariche in via di definitiva saturazione durò fino al 1996. Nel marzo del 1996 non c'è più il Governo Ciampi, sostituito dal Governo Dini, il quale, con ulteriore atto, assegna al Prefetto commissario di Governo per l'emergenza rifiuti il potere di gestire la raccolta degli RSU, mentre riaffida al Presidente della Regione in carica, il compito di predisporre il Piano Regionale Rifiuti. Nel 1997 la Giunta Regionale della Campania pubblica sul BURC il nuovo Piano Regionale Rifiuti che prevede, sostanzialmente, la realizzazione di due termovaloriz-



zatori e di sette impianti di produzione di "combustibile derivato dai rifiuti" denominati CDR. Da quel momento si inizia, dunque, a produrre CDR presso gli impianti campani di lavorazione dei RSU. È l'epoca della formazione delle "ecoballe", cioè dei rotorifiuti lavorati e compressi, in carenza di ossigeno, che sono cellofanati per poter essere, infine, utilizzati nei termovalorizzatori per la produzione di energia. Tali ecoballe vengono via via prodotte e accantonate in siti appositamente individuati. Esse non saranno mai destinate all'abbruciamento nei termovalorizzatori e tuttora sono depositati a cielo aperto in ragione di 6 milioni di tonnellate circa.

Nel 1998 il Presidente della Giunta Regionale della Campania - Antonio Rastrelli - indice una gara pubblica per l'affidamento della gestione del sistema rifiuti in Campania, secondo i presupposti di cui al Piano Regionale Rifiuti. Nel 2000 la gara è assegnata, mentre, nel frattempo, è eletto il nuovo Presidente della Giunta Regionale della Campania - Antonio Bassolino - che, ovviamente, mantiene anche l'incarico di Commissario straordinario per l'emergenza rifiuti. La gara è vinta da un'associazione temporanea d'impresa che ha il nome di FIBE la quale, quindi, si aggiudica il contratto per la costruzione di sette impianti di produzione di CDR, di due termovalorizzatori e di alcune discariche collegate al sistema di gestione dei rifiuti. La FIBE è l'acronimo delle società che costituiscono l'ATI e cioè: FISIA Italimpianti s.p.a., Impregilo s.p.a., Babcock Kommunal GMBH, Deutsche Babcock Anlagen GMBH, Evo Oberhausen AG. La società capofila è la FISIA Italimpianti. Gli elementi fondamentali che convincono il Presidente della Giunta Regionale ad assegnare la vittoria della gara pubblica a FIBE sono: il prezzo assolutamente competitivo rispetto agli altri concorrenti e la rapidità della consegna degli impianti. Viceversa, gli altri concorrenti, a fronte di prezzi più importanti e di tempi più lunghi, offrivano maggiori garanzie circa la tecnologia e la qualità degli impianti a costruirsi. La FIBE, anche a causa delle forti manifestazioni di piazza e di un generale clima di sfiducia, non consegna in tempo utile (31.12.2000) il termovalorizzatore di Acerra (NA) e, comunque, produce CDR inadeguato alla termovalorizzazione, poiché troppo umido. Tale situazione, però, non ferma la produzione di eco-



balle, come previsto dal Piano Regionale Rifiuti e dall'appalto, per cui attualmente sono ancora depositate circa 5 milioni di tonnellate di rifiuti che corrispondono a circa 6 milioni di tonnellate di rifiuti semi umidi non smaltiti, ma accantonati in siti di deposito, per lo più nell'ambito della provincia di Napoli e Caserta. Sempre nell'anno 2000 il Prefetto di Napoli, commissario governativo per la raccolta rifiuti, dichiara pubblicamente che le discariche campane sono ormai in via di definitiva saturazione e che la situazione emergenziale rischia di precipitare con gravi rischi per la convivenza civile.

Nel frattempo, già nel 1998 il Parlamento, rispetto alla situazione esplosiva che via via andava configurandosi, costituisce un'apposita commissione parlamentare che, sulla base degli atti parlamentari, nel 2002 fa emergere con chiarezza, come la situazione emergenziale era ancora perdurante, malgrado il commissariamento e l'assegnazione di gara pubblica.

Negli anni 2001 e 2002 è evidente che la FIBE non è in grado di rispettare il contratto – al di là delle responsabilità di ogni singolo soggetto - e che la raccolta differenziata non è mai realmente partita, se non in forma sporadica e per iniziativa di pochi sindaci illuminati. Inoltre, elemento assolutamente non trascurabile, per una serie di pessime introduzioni della politica locale, nel 1993 vengono costituiti degli specifici Consorzi di Bacino per la raccolta dei rifiuti, con consistenti assunzioni di personale che manifestano scarsa propensione per il lavoro di raccolta, sia a causa di una assoluta disorganizzazione del sistema, sia per una serie di clientelismi fuori di ogni etica di servizio verso la pubblica amministrazione.

Alla luce di quanto innanzi riferito dal 2001 inizia una sorta di tentativo di gestire l'immediata emergenza territoriale riaprendo discariche ormai esaurite o non conformi, come la discarica di Serre (SA) e quella di Castelvolturmo (CE). Inoltre, si trasferiscono in altre regioni (Toscana, Umbria, Emilia Romagna) e all'estero (Germania) migliaia di tonnellate di rifiuti. La conseguenza strutturale sul sistema è il blocco campano di una organizzazione di seria gestione integrata dei rifiuti ed un aumento vertiginoso della TARSU a carico dei cittadini campani. Contestualmente, tra il 2001 ed il 2002, vengono aperti gli impianti di CDR



di Caivano (NA), Giugliano (NA), Tufino (NA), Casalduni (BN), Avellino, Santa Maria Capua Vetere (CE) e infine Battipaglia (SA) nel 2003. Il CDR così prodotto, non provenendo da una reale raccolta differenziata e da impianti non all'altezza della migliore tecnologia, non sono adeguati al bruciamento in termovalorizzatori (ne era prevista la costruzione di due), pertanto le ecoballe rimangono depositate e i siti diventano, di fatto, enormi discariche a cielo aperto, all'attualità ancora presenti e mai bonificate. L'autosufficienza della Campania si allontana sempre di più e, sotto la pressione dell'opinione pubblica e della piazza, la struttura politico-amministrativa insegue solo l'oggi emergenziale e non più l'orizzonte strutturale programmatico. Negli anni immediatamente successivi, la situazione non tende sostanzialmente a cambiare, anche in relazione ai diversi contenziosi amministrativi e civili che si aprono tra i vari soggetti interessati, inoltre emergono le prime crepe nel sistema della gestione emergenziale e degli appalti e sub-appalti, come dimostrato dalle numerose inchieste di rilievo penale che si susseguono nelle varie Procure della Repubblica di tutta la Campania e, infine, presso la Direzione Distrettuale Antimafia di Napoli, in quanto si colgono evidenti rapporti oscuri con la malavita organizzata e con uno spaccato dell'economia nazionale *border line*. In questa situazione, di fatto bloccata, si arriva fino alla grave crisi del 2007 durante la quale la totale saturazione delle discariche impone un nuovo importante intervento governativo a livello nazionale. L'allora Presidente del Consiglio dei Ministri – Romano Prodi – individua nuovi siti di apertura di discariche e orienta, via via, la soluzione dello smaltimento dei rifiuti verso la regionalizzazione autorizzando la costruzione di tre nuovi inceneritori. In questo modo l'intervento nazionale supera, di fatto, il Piano Regionale Rifiuti del 1997. Quasi contestualmente, il 27 giugno 2007, viene avviata presso la Commissione Europea, una procedura di infrazione contro l'Italia per il perdurare della situazione di emergenza in violazione delle direttive europee. Sempre nell'anno 2007, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli deposita gli atti giudiziari di rinvio a giudizio per 28 persone per il cosiddetto "Processo rifiuti" con l'accusa di truffa aggravata ai danni dello Stato, falso ideologico, falso





materiale di atti pubblici, abuso d'ufficio. Tra gli indagati risultano i vertici del Commissariato emergenza rifiuti ed i vertici della FIBE, titolari dell'ATI vincitrice della gara d'appalto per la gestione del sistema integrato dei rifiuti in Campania. In sostanza la Procura contesta il mancato rispetto del contratto siglato con la Regione Campania, aver prodotto CDR scadente e inidoneo alla termovalorizzazione, anche grazie al colpevole mancato controllo da parte del Commissariato emergenza rifiuti. In particolare dagli atti di indagine, emerge che le ecoballe prodotte non sono composte da rifiuti adeguati, ma da rifiuti "tal quale" che non possono essere bruciati, inoltre depositati presso siti assolutamente carenti in termini di sicurezza ambientale delle matrici.

Una ulteriore OPCM del Governo Prodi viene firmata in data 31.01.2008 e contestualmente viene nominato un nuovo commissario straordinario per l'emergenza rifiuti, nella persona dell'ex capo della Polizia di Stato, Prefetto Gianni De Gennaro. È il momento storico dell'apertura di nuove discariche fortemente osteggiate dalla popolazione locale che, ormai, non assegna alcuna affidabilità alle scelte politiche, con grandi manifestazioni di piazza e con interventi violenti e scontri sui nuovi siti. È il caso dell'apertura della discarica di Chiaiano (NA), quartiere periferico dell'area metropolitana della Città di Napoli.

Nel maggio 2008 il nuovo governo nazionale simbolicamente riunisce il primo Consiglio dei Ministri proprio a Napoli approvando il Decreto Legge 90 del 23.05.2008, convertito poi in Legge 123 del 14.07.2008, nel quale, sulla linea del OPCM Prodi, si incrementa la costruzione dei termovalorizzatori da tre a quattro e si individuano dieci siti di discarica. I siti così individuati sono anche definiti siti di interesse strategico nazionale di competenza militare, inoltre si stabiliscono sanzioni per i comuni campani che non attuano adeguatamente la raccolta differenziata. Alla luce di tale norma è stabilito il termine della fine dell'emergenza rifiuti al 31.12.2009. È, infine, delegato al superamento della fase di emergenza rifiuti il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Guido Bertolaso, già commissario straordinario di governo negli anni 2006 e 2007. Si segnala che la legge 123/08 autorizza, tra l'altro, lo smaltimento nelle discariche individuate in Campania, anche di rifiuti con CER non consentiti ordinaria-





mente nelle altre discariche nazionali. Infine, a parziale modifica del codice di procedura penale e dell'ordinamento giudiziario, limitatamente alla Regione Campania, prevede l'assegnazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, della competenza per l'accertamento dei reati commessi in tutto il territorio campano, in ordine ai reati ambientali.

Sempre nel 2008, con OPCM, viene disposto il commissariamento dei sette impianti ex CDR che, ormai, non sono trasformati in STIR, cioè Siti di Tritovagliatura e Imballaggio Rifiuti. Il 18 luglio 2008 è dichiarata la fine dell'emergenza rifiuti.

L'emergenza rifiuti, nella realtà, non trova fine, infatti il Governo Berlusconi il 06.11.2008 emana il Decreto Legge 172 prevedendo una serie di norme per i territori colpiti dall'emergenza rifiuti, tra i quali spicca l'arresto in flagranza di reato per coloro che abbandonano rifiuti (norma di carattere penale non prevista per altri territori nazionali e che suscita molte perplessità, in termini di diritto costituzionale).

Dopo un percorso amministrativo-gestionale durato dodici anni, il 26 marzo 2009 viene inaugurato il mega termovalorizzatore di Acerra (NA), costruito sulla base di tre vie di termovalorizzazione. Le polemiche circa la gestione del termovalorizzatore si susseguono, anche in relazione a dati che affermano esserci emissioni di PM10 oltre i limiti di legge. Sorgono vari e diversi comitati di base che contrastano l'azione di termovalorizzazione. Ad acuire lo stato di agitazione dei comitati di cittadini si evidenzia l'apertura della discarica di Cava Sari in tenimento del comune di Terzigno (NA), nel centro del Parco Nazionale del Vesuvio. Nel corso del 2010, a causa di alcuni guasti occorsi sulle linee dell'unico termovalorizzatore esistente non si riesce a bruciare a pieno regime i rifiuti previsti (circa 2000 tonnellate di tritovagliato al giorno), ma solo 500 tonnellate, determinando un peggioramento della situazione generale della Campania. Infatti, nell'autunno del 2010, il problema dell'abbandono incontrollato dei rifiuti nelle città campane e segnatamente nella città di Napoli, si ripresenta tendendo ad attenuarsi notevolmente all'inizio del 2011, allorché vengono aumentati i conferimenti nelle discariche di Chiaiano e Tufino. Il 4 marzo del 2010 la Corte di Giustizia Europea del Lussemburgo condanna l'Italia per il caso dei rifiuti in Campania.



Gli esiti dell'emergenza rifiuti, al di là della facile demagogia sulla scarsa capacità dei campani a gestire il proprio territorio, ha certamente comportato una serie di conseguenze di pesante rilievo. Scrive la Corte dei Conti nella relazione del 2005: "È evidente a tutti come continuare ad assegnare a un organo di Governo poteri *extra ordinem*, in riferimento a gestioni pubbliche di ambito regionale e sub regionale, rappresenti un ulteriore incentivo alla deresponsabilizzazione, anche politica, degli enti e organi che in base alla ripartizione di competenze, debbono occuparsi della materia dei rifiuti. Inoltre, la gestione con poteri straordinari e deroghe consentite rende "pigri" i meccanismi procedurali che devono essere svolti a regime. Una riflessione sulle politiche ambientali oltre il commissariamento richiede, pertanto, uno sforzo per determinare i confini temporali dell'intervento commissariale. Ragionare dell'oltre significa, in altri termini, individuare il *dies ad quem* dell'azione del Commissariato, essendo quest'ultimo intimamente connesso alla straordinarietà della situazione, e alla temporaneità dell'istituto. Diversamente, si fa del Commissariato un'istituzione che tende a stabilizzarsi e quindi a preoccuparsi più della propria auto sussistenza che delle finalità per le quali era stato istituito, con la conseguenza di atrofizzare gli organi supportati."

Non si contano le indagini avviate e, in taluni casi, ancora in corso, che hanno riguardo sia con le Procure della Repubblica ordinarie, sia delle Direzioni Distrettuali Antimafia facendo intendere chiaramente, in quest'ultimo caso, come la malavita organizzata sia largamente intervenuta nelle larghe maglie della gestione del ciclo emergenziale dei rifiuti. Non dimentichiamo le inchieste che hanno riguardo alla gestione dei terreni di stoccaggio delle ecoballe e dell'incremento iperbolico dei costi di affitto a carico dell'erario. Oppure la gestione truffaldina e clientelare a favore di soggetti palesemente collegati con il clan dei casalesi, come emerso nell'indagine del Consorzio di raccolta CE4, in provincia di Caserta.

La Commissione parlamentare sul ciclo dei rifiuti afferma: "Dalle attività di indagine è emerso che dal 2001 al 2003, sui siti di smaltimento di Giugliano in Campania (NA), intestati alla Resit s.r.l. e successivamente acquisiti dal Consorzio NA3, sono



proseguite le attività con modalità illegali e senza garanzie sufficienti per la tutela ambientale, con numerose e ripetute falsificazioni ideologiche”.

L'attuale presidente della Commissione parlamentare ha affermato che “C'è una sacca illegale nella quale c'è la criminalità, ma anche all'interno del sistema legale c'è la presenza permanente di comportamenti illegali, dunque non è soltanto la criminalità esterna a inquinare il ciclo dei rifiuti”.

### La situazione allo stato attuale

Il nuovo Piano Regionale Gestionale dei Rifiuti Urbani della Campania, approvato all'inizio dell'anno 2012, si pone i seguenti obiettivi che sono in linea con la Direttiva 2008/98/CE, come recepita dal D. Lgs. 205/2010:

- Minimizzare l'impatto del ciclo dei rifiuti, a protezione della salute umana e dell'ambiente;
- Conservare le risorse, quali materiali, energia e spazi;
- Gestire dei rifiuti “*after care free*”, in modo tale che nessuna attività posta in essere possa determinare problemi da risolvere per le generazioni future;
- Raggiungere l'autosufficienza regionale nella gestione dei rifiuti urbani;
- Trattare in sicurezza ed in tempi ragionevoli tutti i rifiuti stoccati da anni sul territorio regionale;
- Raggiungere la sostenibilità economica del ciclo dei rifiuti.

Gli obiettivi innanzi esplicitati tengono conto del mondo dei rifiuti solidi urbani, ma il PRGRSU è costruito anche per tener conto, in modo dinamico, dell'evoluzione del Sistema che deve considerare anche il Piano di Gestione dei Rifiuti Speciali, il Piano delle Bonifiche, il Piano Regionale delle Attività Estrattive (per la quota parte riguardante le cave abbandonate e dismesse) e, infine, il Piano Regionale di Risanamento e Mantenimento della Qualità dell'Aria.

Gli obiettivi innanzi riportati e la dinamicità del PRGRSU partono da alcuni assunti che sono insuperabili per la buona riuscita del Piano:

- Riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti;



- Costante diminuzione della produzione di rifiuti durante il corso di validità del Piano;

In sostanza il principio fondamentale a cui si affida il PRGRSU è "il danno ambientale evitato".

Il Piano si fonda sul concetto di prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclo, recupero di altro tipo, smaltimento e, nell'ambito della prevenzione, pone principalmente l'attenzione sulla percentuale di raccolta differenziata da raggiungere che, sulla base delle norme nazionali di riferimento, deve essere:

- 35% entro il 2010 (L.123/08, art. 11);
- 50% entro il 2011 (L. 123/08, art. 11);
- 65% entro il 2012 (d.L.vo 152/06, art. 205, comma 1, lett. c )

Sulla base dei dati in possesso (Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente in Campania e Dipartimento della Protezione Civile) la raccolta differenziata è così assestata come valore medio:

- Anno 2008 tra il 19% ed il 22%
- Anno 2009 il 29% circa
- Anno 2010 a seguire, circa il 40% (dato non ufficiale)

Sulla base di tali dati il Piano ritiene che sia realistica l'ipotesi di raggiungere, in breve tempo, la media regionale di raccolta differenziata del 50%, mentre sia irrealistica la media del 65%, almeno entro il primo quadriennio di applicazione del Piano.

Il PRGRSU considera, inoltre, anche la composizione dei rifiuti. Cioè l'elemento raccolta differenziata non è l'unico parametro da avere in debita considerazione, ma il Piano è stato costruito sulla base della produzione di rifiuti solidi urbani prodotti in Campania, come elaborati su dati ISPRA-ARPAC nell'anno 2010 (rapporto rifiuti) e riferiti alla produzione 2008 ed appresso riportati:

Produzione RSU	Tonnellate/giorno
Rifiuti indifferenziati	6.033,70
Rifiuti ingombranti a smaltimento	8,80
Rifiuti da raccolta differenziata	1.418,70
<b>Totale RSU prodotti</b>	<b>7.461,20</b>



Per comprendere meglio la situazione è bene osservare il dato disarticolato per provincia.

Provincia	Popolazione – abitanti -	Produzione RSU Kg. Per abit/giorno	Produzione RSU, tonn/anno
Napoli	3.074.375	1,41	1.584,340
Caserta	904.197	1,27	418,096
Salerno	1.106.099	1,14	458,547
Benevento	288.726	1,00	105,739
Avellino	439.565	0,98	156,604
<b>Campania</b>	<b>5.812.962</b>	<b>1,28</b>	<b>2.723,326</b>

Sulla base dello studio ISPRA-ARPAC si è anche elaborata la diversa composizione della raccolta differenziata per tipologia di rifiuti, secondo la seguente tabella.

Composizione merceologica della raccolta differenziata	Tonn./giorno	% sul differenziato
Frazione organica + verde	449,68	31,70
Carta e cartone	381,25	26,87
Vetro	304,47	21,46
Legno	23,39	1,65
Plastiche	54,09	3,81
Metalli	26,05	1,84
Tessili	8,45	0,60
RAEE	16,56	1,17
Ingombranti e recupero	154,01	18,56
Raccolte selettive (medicinali, batterie, vernici, ecc.)	0,53	0,04
Altro	0,23	0,02
<b>Totale raccolta differenziata</b>	<b>1.418,70</b>	<b>100,00</b>



## Dotazione impiantistica presente attualmente in Campania

Attualmente esistono n. 7 Stabilimenti di Tritovagliatura e Imballaggio Rifiuti (STIR), per una capacità complessiva di trattamento pari a 2.493.000 t/anno che, sulla base delle giornate lavorative per anno, consentono la lavorazione di 8.500 t/giorno. Ben oltre la produzione di rifiuti indifferenziati regionale. Vanno, però, considerate le chiusure prolungate per manutenzione straordinaria e per motivi giudiziari. Il Dipartimento della Protezione Civile, nel 2009, comunica che sono state trattate 756.196 tonn., cioè circa il 30% della potenzialità nominale totale.

STIR	Caivano	Giugliano	Tufino	Pianodardine	Casalduni	S.Maria C.V.	Battipaglia
Provincia	Napoli	Napoli	Napoli	Avellino	Benevento	Caserta	Salerno
Potenzialità t/anno	607.000	451.500	495.300	166.100	90.885	361.700	406.600
Potenzialità t/giorno	2.023	1.505	1.651	464	363	1.205	1.355

N. 1 Termovalorizzatore sito in agro del comune di Acerra (NA), le cui operazioni di collaudo sono state definite il 28 febbraio 2010. L'impianto è basato su tre linee di termovalorizzazione e depurazione dei fumi operanti in parallelo, con una potenzialità massima per ciascuna linea pari a 27 t/ora, con un input termico a ciascun forno di 113,33MW. All'attualità il Termovalorizzatore funziona quasi al massimo della sua potenzialità nominale raggiungendo l'86%, circa le 515.000 t/anno contro le 600.000 t/anno al massimo impiego.

N. 6 impianti di trattamento biologico, come da seguente tabella (in taluni casi in fase di costruzione)

Impianti	Salerno	Eboli	San Tammaro	Giffoni Valle Piana	Molinara	Teora
Provincia	Salerno	Salerno	Caserta	Salerno	Benevento	Avellino
Tipologia	anaerobico	aerobico	aerobico	Aerobico a biocelle	aerobico	Aerobico
Potenzialità t/anno	30.000	21.000	30.000	30.000	6.000	3.000



## N. 6 discariche

discarica	Savignano Irpino	S. Arcangelo a Trimonte	San Tamaro	Chiaiano	Terzigno cava "Sari"	Serre
Provincia	Avellino	Benevento	Caserta	Napoli	Napoli	Salerno

**Problematiche tecniche che hanno provocato la crisi campana**

Lo stesso Piano riporta le problematiche tecniche che hanno portato la crisi in Campania e che sono di seguito riportate:

- a) La capacità di trattamento nominale dell'unico impianto di termovalorizzazione (1.600 t/g) è lontano dalla quantità dei rifiuti da trattare che, nonostante la raccolta differenziata si assesti mediamente intorno al 30%, rimangono ancora in ragione di 5.300 t/g, quindi con un differenziale negativo al giorno pari a 2.700 t/g, ammesso che il termovalorizzatore non abbia limitazioni di impiego dovute a manutenzione ordinaria e straordinaria. Ovviamente tale fatto incide significativamente anche sulla produzione degli STIR, per i quali l'esito deve essere per la maggior parte accantonato, prima di essere assegnato alla termovalorizzazione;
- b) Nell'ipotesi di un funzionamento a regime di tutti gli STIR la questione non è ancora risolta, in quanto da tali impianti viene prodotto un materiale secco declassato (CER 19.12.10) ed un materiale umido declassato (CER 19.05.03). Per tali materiali non esiste un vero e proprio recupero, infatti solo da poco tempo, grazie alla L. 1 del 24.01.2011 è possibile l'impiego della frazione umida per le bonifiche dei siti ed il riempimento delle cave, previa analisi ed autorizzazione regionale, mentre per la frazione secca l'invio alla termovalorizzazione è limitata dalla limitazione potenziale dell'unico impianto presente in Regione Campania. La conseguenza di tale situazione è l'invio di enormi quantità di materiale trattato direttamente a discarica con l'ovvia rapida saturazione delle discariche esistenti e la continua ricerca di nuovi siti che, a loro volta, quasi in una sorta di avvistamento senza fine, determinano l'insorgere della popolazione (effetto NIMBY- *Not In My Back*





Yard, letteralmente "Non nel mio cortile") e vertiginoso aumento dei costi di gestione del sistema con chiaro aumento della TARISU;

- c) Individuazione necessaria di discariche che, al di là delle motivazioni di cui alla lettera precedente, non può non esserci, in quanto taluni residui della lavorazione dei rifiuti non sono ulteriormente reimpiegabili e quindi vanno necessariamente a discarica;
- d) La raccolta differenziata, al di là di luoghi sporadici di eccellenza, è largamente inferiore alla necessità del territorio regionale;
- e) L'impiantistica di recupero energetico cui inviare la frazione secca derivata dal trattamento STIR è chiaramente insufficiente rispetto alla produzione e tale rimarrebbe, anche con un aumento significativo della raccolta differenziata;
- f) I rifiuti storici depositati in più siti presenti nella Regione Campania sono circa 5 milioni di tonnellate per i quali è necessario un sistema di intervento parallelo e straordinario rispetto a quello previsto per la produzione giornaliera ordinaria;
- g) L'impiantistica del trattamento biologico – aerobico e anaerobico – è largamente inferiore rispetto alle esigenze del territorio mortificando, così, anche quei comuni che hanno punte di raccolta differenziata ampiamente superiore alla percentuale richiesta dalla legge.

Il PRGRSU della Regione Campania, innanzi alle questioni sopra riportate, propone di spingere fortemente verso la raccolta differenziata proponendo un sistema articolato che tenga conto, tra l'altro, anche della diversa situazione urbanistico-territoriale regionale. L'ottimizzazione del sistema del ciclo integrato dei rifiuti passa obbligatoriamente per un'alta percentuale di raccolta differenziata che, oltre ad essere obbligatoria per legge, è elemento irrinunciabile per la risoluzione strutturale della questione.

### **Impiantistica esistente a supporto della raccolta differenziata**

**Provincia di Avellino:** 16 centri di raccolta + 21 isole ecologiche (alcune hanno bisogno di interventi).



**Provincia di Benevento:** diverse piattaforme per ritiro rifiuti da imballaggio (non censiti).

**Provincia di Caserta:** 31 isole ecologiche + diversi siti di stoccaggio comunali ed intercomunali (non censiti) + diverse piattaforme per ritiro rifiuti da imballaggio (non censite).

**Provincia di Napoli:** diverse isole ecologiche (non censite) + diversi siti di stoccaggio comunali ed intercomunali (non censiti) + diverse piattaforme per ritiro rifiuti da imballaggio (non censite).

**Provincia di Salerno:** 70 isole ecologiche convenzionate anche per i RAEE + 1 impianto di selezione multi materiale + 10 piattaforme per ritiro rifiuti da imballaggio.

Nella Regione Campania, inoltre, esistono n. 117 piattaforme ove i comuni depositano i rifiuti raccolti, secondo le diverse specifiche per materiali, in accordo con la gestione CONAI per i seguenti Consorzi: COMIECO, COREVE, COREPLA, CIAL, CNA, RILEGNO.

### La nuova impiantistica prevista nel PRGRSU

Per soddisfare le esigenze di gestione integrata dei rifiuti per la Regione Campania, è necessario:

- Attuare politiche di prevenzione della produzione di rifiuti, al fine di ridurre massa, volume e pericolosità dei rifiuti;
- Avviare a riciclo la massima frazione possibile di rifiuti che sia possibile trattare in maniera economicamente ed ecologicamente sostenibile;
- Mineralizzare completamente le sostanze organiche contenute nei rifiuti non riciclati per evitare problemi successivi nelle discariche;
- Immobilizzare i costituenti dei residui della mineralizzazione;
- Smaltire i residui immobilizzati in siti adeguati, cioè formazioni geologiche dove i residui non richiedano ulteriori trattamenti.

Gli scenari regionali sono collegati a:

- a) Minimizzare il ricorso alle discariche;
- b) Minimizzare il ricorso ad operazioni che implicino un consumo eccessivo di materie prime ed energia;



c) Massimizzare il recupero di materia;

d) Massimizzare il recupero di energia.

Il percorso che viene definito per uscire definitivamente dall'emergenza rifiuti e strutturare un sistema virtuoso è il seguente:

- 1) Raccolta differenziata spinta a non meno del 50%;
- 2) Apertura di impianti di gestione della frazione organica in ragione di un potenziale nominale pari a 560.000 t/anno di cui già esistenti 120.000 t/anno;
- 3) Apertura di altri 3 impianti di termovalorizzazione (oltre quello già esistente ad Acerra (NA)) e più precisamente: Napoli Est con potenzialità nominale pari a 400.000 t/anno, Salerno con potenzialità nominale pari a 300.000 t/anno, Provincia di Caserta con potenzialità nominale pari a 90.000 t/anno;
- 4) Apertura di un impianto di termovalorizzazione dedicato alle ecoballe depositate storicamente in ragione di 5.000.000 milioni per circa 6 milioni di tonnellate. Sito individuato in Giugliano (NA);
- 5) Apertura di nuove discariche volte allo smaltimento del materiale già prodotto e stoccato in regione per un totale di 8.800.000 mc. tenendo conto che tali dati sono suscettibili di variazione in relazione alla rapidità di costruzione degli impianti.

## Conclusioni

Il PRGRSU ha posto le fondamenta per la svolta definitiva, esso è stato costruito sulla logica della soluzione per *steps*, attraverso:

- a) la costruzione di un termovalorizzatore dedicato al bruciamento delle ecoballe illecitamente prodotte durante il periodo emergenziale che, al di là delle attribuzioni di colpe, giacciono in ragione di 6 milioni di tonnellate di rifiuti, presso siti di stoccaggio che continuano a produrre danni igienico-sanitari ed ambientali;
- b) l'incremento significativo della raccolta differenziata, mediante piani di sviluppo comunale e organizzazione della filiera per le varie tipologie di materiali – grazie anche a specifici accordi con il CONAI;



- c) costruzione di termovalorizzatori di ultima generazione, per la parte residua alla raccolta differenziata;
- d) costruzione di digestori per l'umido che oggi rappresentano in media il 30 % dei rifiuti prodotti;
- e) allestimento di discariche ad ambito provinciale che, in una prima fase, vengano impiegate per tamponare la produzione di rifiuti, fintanto che il sistema impiantistico non decolla e, successivamente, servano per accogliere la parte residua del sistema che, via via, tende a diminuire per quantità di materiale indifferenziato.

La Campania, dopo lunghe vicissitudini si sta oggettivamente predisponendo ad uscire strutturalmente dall'emergenza rifiuti guardando, finalmente, non più e non solo all'immediato, ma anche al medio e lungo termine. L'approvazione del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Solidi Urbani è l'inizio di un percorso che, incrociato con l'approvazione e lo sviluppo degli altri Piani di Gestione (Rifiuti Speciali, Bonifiche, Qualità dell'aria, Attività Estrattive) può, senz'altro, porre un termine all'emergenza, ormai, divenuta quasi strutturale.

Il percorso è ancora lungo e lo testimoniano gli ulteriori molteplici commissariamenti che, con provvedimenti nazionali e regionali, sono stati definiti (si pensi alla nomina del commissario straordinario per l'individuazione delle discariche, oppure ai commissari straordinari per l'espletamento delle gare per la costruzione dei termovalorizzatori) e che non depongono a favore del sistema gestionale "ordinario" degli Enti Pubblici preposti che, in taluni casi, sembra che desiderino ancora continuare a rimanere ai margini della questione.

I maggiori problemi che adesso si affacciano alla gestione del sistema rifiuti in Campania sono riassumibili in tre elementi:

- a) corretta gestione del PRGRSU sia in termini tecnici che amministrativo-gestionali, improntato secondo principi di trasparenza e sana gestione della Pubblica Amministrazione, con particolare riguardo al momento degli appalti e sub-appalti;
- b) riscoperta del ruolo di indirizzo e gestione degli Enti pubblici preposti per legge al sistema rifiuti, al fine di rendere organici gli interventi, di raccogliere le reali istanze sociali della cittadinanza e di ricostruire negli uffici interni, lentamente, quel



substrato di conoscenze, esperienza e professionalità diffuso che è stato, di fatto, cancellato con il protrarsi dell'azione del Commissariato Emergenza Rifiuti;

- c) accredito di fiducia da parte dei cittadini campani che vedono il sistema rifiuti, nel suo complesso, come un macigno sul proprio futuro e su quello delle proprie famiglie, oltre che un peso economico a causa delle eccessive spese di TARSU che ognuno è costretto a pagare per l'inettitudine e la mala gestione del sistema nel suo complesso.

Affrontare questi temi oggi non è facile e non prenderà un tempo breve, ma è possibile a patto che ciascuna istituzione faccia fino in fondo, con senso dello Stato, ciò a cui è chiamata dalle leggi e dal buon senso.

## Bibliografia

Rabitti Paolo, 2008 – Ecoballe – Tutte le verità su discariche, inceneritori, smaltimento abusivo dei rifiuti- Roma, Alberti Editore.

Massarutto Antonio, 2009 – I Rifiuti – Come e perché sono diventati un problema – Bologna, Il Mulino Editore.

Pierobon Alberto, 2010 – Il “Cammino” della gestione dei rifiuti – Normativa e orientamenti attuali e in cantiere, anche con riferimento alle Regioni in emergenza – Falconara Marittima (AN), Free Service Edizioni.

Pierobon Alberto + 55 coautori, 2012 – Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente – Analisi giuridica, economica, tecnica e organizzativa – Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli Editore.

Sodano Tommaso e Trocchia Nello, 2010 – La Peste - La mia battaglia contro i rifiuti della politica italiana – Milano, Rizzoli Editore.

Regione Campania, 2012 - Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Solidi Urbani.

Atti Giudiziari – Tribunale di Napoli e Tribunale di Santa Maria Capua Vetere – Procura della Repubblica di Napoli – Direzione Distrettuale Antimafia.

