

5. LO STATO DELL'IMPIANTISTICA.

Il piano integrato di smaltimento dei rifiuti solidi urbani (RSU) della regione Campania è stato incentrato su due termovalorizzatori per la produzione di energia elettrica, alimentati da combustibile derivato da rifiuti (CDR). A seguito di bando di gara, il servizio fu affidato al raggruppamento vincitore FIBE-FISIA, la prima per la costruzione degli impianti e la seconda per la successiva gestione.

A seguito degli interventi legislativi posti in essere nel 2005, veniva risolto il contratto di gestione, mentre permaneva l'obbligo, a carico della FIBE, di completare la costruzione degli impianti già cantierati¹.

Il percorso organizzativo previsto dalle ex affidatarie del servizio vedeva come presupposto del sistema integrato di smaltimento dei rifiuti la realizzazione e l'esercizio di sette impianti di produzione di CDR. Tali impianti, ubicati nei comuni di Avellino (località Pianodardine), Casalduni (BN), S. Maria Capua Vetere (CE), Giugliano (NA), Caivano (NA), Tufino (NA) e Battipaglia (SA), sono stati progettati per ricevere rifiuti urbani indifferenziati a valle della raccolta differenziata, al fine di sottoporli ad una selezione mediante tritovagliatura e stabilizzazione biologica con conseguente ottenimento di una frazione secca e di una frazione umida stabilizzata.

Gli impianti di selezione erano stati progettati per produrre CDR a norma del decreto ministeriale 5 febbraio 1998 pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 16 aprile 1998, e quindi avrebbero dovuto realizzare «un'attività di recupero per produzione di combustibile derivato dai rifiuti (CDR) ottenuto attraverso cicli di lavorazione che ne garantiscano un adeguato potere calorifico, riducano la presenza di materiale metallico, vetri, inerti, materiale putrescibile, contenuto di umidità e di sostanze pericolose in particolare ai fini della combustione». Il combustibile derivato dai rifiuti avrebbe dovuto presentare le caratteristiche individuate dalla voce 1 dell'allegato 3 del citato decreto. In particolare:

- potere calorifico inferiore (PCI) minimo di 15.000 kJ/kg;
- umidità massima del 25 per cento.

Le analisi eseguite a partire dal 2004 hanno evidenziato una carenza di potere calorifico (che è risultato pari mediamente a 13.200 kJ/kg) e un eccesso di umidità (mediamente superiore al 32 per cento) rispetto ai corrispondenti previsti dai contratti sottoscritti da FIBE e FIBE Campania.

Un'altra criticità è rappresentata dalla inutilizzabilità della FOS per i fini previsti, come conseguenza della sua non adeguata stabilizzazione e non sufficiente pulizia. Ne consegue che il fabbisogno di volumetrie di smaltimento finale (in discarica) risulta raddoppiato.

¹ Per la descrizione compiuta dell'intero percorso, dalla gara fino alla risoluzione del rapporto contrattuale, si rimanda alla relazione territoriale sulla Campania approvata nel corso della XIV legislatura.

Tali difformità, rilevate dalla magistratura inquirente a partire dal 2004 attraverso il sequestro degli impianti di CDR, hanno imposto la revisione dei codici CER dei sette impianti della Campania.

Con l'emanazione dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3481 del 2006 è stato «declassato» il CDR (CER 191210) a frazione secca (CER 191212) e la FOS (CER 190503) a frazione umida (CER 190501).

Successivamente, con l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3506 del 2006, è stato possibile prefigurare l'assegnazione alla frazione umida anche del codice CER 190503, laddove il processo di stabilizzazione effettuato nell'impianto di selezione ne consenta l'applicazione.

Alla data di subentro del nuovo Commissario delegato, il capo del Dipartimento della protezione civile, dottor Guido Bertolaso, gli impianti di selezione versavano, dunque, in condizioni di forte criticità, connessa soprattutto al sequestro dell'impianto di Tufino, operato dalla procura di Nola nell'agosto del 2006, che ha comportato un aumento del carico di rifiuti trattati dai restanti sei impianti, con conseguente impossibilità di operare interventi di manutenzione ordinaria degli stessi.

Inoltre, la difficoltà di evacuare dagli impianti la frazione umida ivi temporaneamente stoccata ha comportato, a ritroso, anche difficoltà di ricezione del rifiuto «tal quale» in ingresso agli impianti, con ripercussioni, infine, sulla raccolta nei centri urbani ed il conseguente accumulo di rifiuti su strada.

L'improprio riempimento degli impianti ex CDR, dovuto all'accumulo di frazione umida non smaltita, è anche diretta conseguenza del ritardo maturato, per cause meteorologiche e non solo, nell'apertura della discarica Tre Ponti di Montesarchio (BN), a valle della chiusura di quella di Basso dell'Olmo - Campagna (SA) avvenuta il 31 gennaio 2006.

La gestione dei rifiuti trattati dagli impianti regionali campani, infatti, nel periodo compreso tra il 1° febbraio 2006 e l'11 aprile 2006 (data di apertura della discarica di Montesarchio) si è basata esclusivamente sugli smaltimenti fuori regione, prevalentemente in Puglia, la cui disponibilità, in termini di bilancio quantitativo, è risultata sistematicamente inferiore ai quantitativi giornalieri prodotti e da smaltire. Tale scenario ha portato a un accumulo di circa 300.000 tonnellate presso gli impianti «ex CDR», con conseguente ulteriore peggioramento delle capacità di esercizio e considerevole incremento del pericolo di incendio, soprattutto per la frazione umida trattata biologicamente.

L'apertura della discarica di Montesarchio (chiusa però già a partire dal 21 settembre 2006, dopo che la sua apertura era avvenuta appena l'11 aprile dello stesso anno) e soprattutto quella di Villaricca (dal 10 ottobre 2006) hanno consentito di evitare almeno parzialmente il completo intasamento degli impianti. Attualmente, a fronte delle difficoltà gestionali connesse allo smaltimento del percolato prodotto presso la discarica di Villaricca e la prossima chiusura dello stesso sito, gli impianti ex CDR sono nuovamente in fase di criticità.

I rifiuti prodotti a valle degli impianti di selezione, ad oggi, hanno mediamente le seguenti caratteristiche, considerata una perdita di processo del 3 per cento:

- frazione secca (ex CDR, codice rifiuto 191212) pari a circa il 42 per cento del rifiuto in ingresso: messa in riserva presso il sito di Villa Litterno – Giugliano (produzione giornaliera totale di circa 2.200 eco-balle/giorno);

- scarti pari a circa il 5 per cento del rifiuto in ingresso: in parte avviati ad impianti di smaltimento, in parte avviati ad impianti di recupero;

- frazione umida (ex FOS, codice rifiuto 190501) pari a circa il 50 per cento del rifiuto in ingresso: smaltita in parte nella discarica di Villaricca, in parte fuori regione, in parte in accumulo nei capannoni di stabilizzazione e raffinazione; con conseguente difficoltà di evacuazione sopra descritta.

Attualmente, in tutti gli impianti risulta difficile l'allontanamento della frazione umida prodotta a valle del trattamento meccanico di selezione. Ciò condiziona anche la qualità dei materiali in uscita, non potendosi realizzare un vero processo di biostabilizzazione. Tale situazione, inoltre, continua a comportare, in alcuni periodi di maggiore produzione, una difficoltà di ricezione dei rifiuti in ingresso agli impianti, con pesanti conseguenze sulla raccolta nei centri urbani.

Pur persistendo la precedente situazione di criticità gestionale connessa alla presenza negli impianti di selezione di rifiuti non smaltiti, l'azione della struttura commissariale è tesa alla ricerca di soluzioni che consentano di superare definitivamente l'attuale sistema di trattamento dei rifiuti e garantire quindi stabilità a lungo termine.

In particolare, permane la necessità e l'urgenza di poter rimettere in attività l'impianto di Tufino, posto, come detto, sotto sequestro giudiziale nel mese di agosto 2006. A tal fine, oltre a garantire la costante evacuazione dei materiali stoccati in eccesso presso i capannoni, è stata predisposta una specifica e dettagliata istruttoria tecnica in merito all'implementazione del sistema antincendio, al programma di disinfestazione e al monitoraggio e controllo delle emissioni in atmosfera, rispetto a quelli già adottati dall'ex affidataria. Per quanto concerne il sistema antincendio, il Commissario ha sottoposto il relativo documento al comitato tecnico regionale per un parere di merito, mentre per le altre questioni sono state recepite le osservazioni e le prescrizioni dell'Istituto superiore di sanità, che si è espresso su richiesta dello stesso commissario.

Ferma restando la prioritaria esigenza di rimozione dei rifiuti eccedenti le capacità progettuali degli impianti (la cui praticabilità è legata all'allestimento delle discariche di cui al recente decreto-legge), la struttura commissariale sta predisponendo un complesso programma di *revamping* degli impianti di selezione.

Per quanto attiene ai due termovalorizzatori, l'ubicazione è prevista nelle aree industriali dei comuni di Acerra e S. Maria La Fossa.

Entrambi utilizzano lo stesso *flow-sheet* di processo, ed impiegano le stesse tecnologie. Quello di Acerra si sviluppa su tre linee in parallelo, mentre quello di S. Maria La Fossa su due, con una potenzialità di combustione per linea di 27 t/h di CDR con potere calorifico di 15000 kJ/kg. Ne risulta per l'inceneritore di S. Maria La Fossa una potenzialità pari a 54 t/h e per quello di Acerra pari a 81 t/d. Relativamente all'impianto di S. Maria La Fossa, allo stato risulta individuata l'area ad esso destinata, ed è tuttora pendente l'approvazione finale della compatibilità ambientale a cura della commissione per la valutazione dell'impatto ambientale (VIA).

Per quanto, invece, riguarda l'impianto di Acerra, alla data del 22 maggio 2007, secondo stima del direttore dei lavori, lo stato di avanzamento dei lavori risulta del 70 per cento. Il cronoprogramma dei lavori prevedeva il completamento della costruzione dell'impianto al 31 dicembre 2006. Nella riunione della commissione di collaudo del termovalorizzatore, tenutasi presso il cantiere di Acerra, FIBE ha presentato un cronoprogramma aggiornato. Sulla base di tale documento e delle dichiarazioni dei responsabili FIBE al Commissariato di Governo, l'azienda costruttrice assicura il completamento di una linea, insieme ai servizi comuni alle altre linee, entro il 25 settembre 2007, così da renderne attivabile l'avviamento. I completamenti della costruzione della seconda e della terza linea sono assicurati, con sfalsamento di un mese, entro il 24 ottobre 2007 ed il 26 novembre 2007. I responsabili FIBE hanno altresì assicurato che tutti i materiali e le attrezzature necessarie al completamento sono già disponibili.

Allo stato attuale, risultano effettuate con esito positivo le prove di tenuta idraulica sotto pressione delle caldaie della prima e della seconda linea, quest'ultima con ritardo di quindici-venti giorni rispetto alla data prevista di inizio aprile.

All'avanzamento fisico dei lavori di costruzione del termovalorizzatore è indispensabile associare l'individuazione del nuovo gestore e la formalizzazione dell'affidamento, essendo intervenuta la risoluzione ex lege del contratto di gestione del servizio alla FIBE.

Sul punto, onde evitare, per un verso, situazioni di paralisi quanto all'immediato avvio dell'impianto e, per l'altro, scelte pregiudizievoli dei principi di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa, appare opportuno distinguere la fase di transizione – circoscritta ai primi mesi di operatività della struttura – da quella a pieno regime.

Per la prima fase, e solo per essa, può essere considerata l'adozione di iniziative che, utilizzando il percorso di somma urgenza richiamato dall'articolo 2 del decreto-legge n. 61 del 2007, giungano all'individuazione di soggetti tecnicamente attrezzati e con specifiche esperienze gestionali, in grado di governare l'avvio dell'impianto.

Nel contempo, tuttavia, occorre mettere in moto le procedure di evidenza pubblica, anche con respiro europeo, che consentano la partecipazione dei più qualificati operatori internazionali, in condizioni di assoluta trasparenza ed imparzialità.

In attesa del nuovo gestore, il costruttore non può avviare le attività di *commissioning* dell'impianto, che consiste nell'acquisizione da parte dei futuri operatori della dettagliata conoscenza delle caratteristiche dei componenti dell'impianto, del loro singolo funzionamento e governo, del ruolo delle interfacce, del funzionamento dell'insieme dei componenti e di vari altri rilevanti aspetti operativi.

Per poter avviare le operazioni di *commissioning* è necessario interfacciare alla struttura tecnica del costruttore uno *staff* del gestore di comparabili competenze e consolidata operatività di settore.

La figura del gestore è assolutamente indispensabile ai fini dell'attivazione di tutte le non poche procedure *time consuming* per l'ottenimento delle autorizzazioni all'esercizio e per l'intitolazione dei contratti di servizio, in mancanza dei quali è preclusa l'accensione e l'avviamento dell'impianto.

Il CDR attualmente prodotto negli impianti della regione Campania ha un potere calorifero inferiore, mediamente intorno a 13.200 kJ/Kg. La sua utilizzazione nel costruendo termovalorizzatore non è compatibile con la prescrizione della VIA, pur disponendo l'impianto, con forno a griglia mobile, di grande flessibilità operativa, che consentirebbe, come si vedrà più avanti, la combustione a CDR da 12.000 a 18.000 kJ/Kg.

Il Commissariato di Governo deve perseguire con la massima determinazione l'obiettivo del *revamping* degli impianti CDR per ottenere prodotto a norma di VIA.

6. VERSO IL CICLO INTEGRATO DEI RIFIUTI.

Le prospettive di soluzione per l'immediato, in assenza di impianti di gestione e trattamento finali, non potranno che consistere nell'individuazione di discariche sul territorio regionale.

Subito dopo, occorre promuovere efficacemente la raccolta differenziata. Infatti, quali che siano le soluzioni adottate per la gestione integrata del ciclo degli RSU, è di fondamentale importanza la riduzione a monte della massa, e dunque del volume, da trattare. È quindi necessaria la realizzazione di adeguate infrastrutture di raccolta locale, allo scopo di formare le diverse frazioni differenziate da destinare ai diversi fruitori, che le acquisiranno per il riciclo, il riuso o altro. Inoltre, appare opportuna l'introduzione di più organiche misure destinate a ridurre l'incidenza degli imballaggi, prevedendo forme di disincentivazione per i prodotti imballati e, viceversa, adeguati meccanismi incentivanti per i produttori che utilizzino contenitori riusabili.

In questa ottica, occorrerà prevedere meccanismi di premialità rivolti ai singoli utenti (o a piccoli gruppi) fino ad arrivare, laddove possibile, al passaggio da tassa per superficie a tariffa a peso.

Al fine, poi, di evitare la divaricazione fra il mondo delle imprese interessate al riciclo e il mondo della raccolta, occorre avviare iniziative con le associazioni di categoria maggiormente coinvolte, valutando altresì il diretto coinvolgimento nella raccolta delle imprese interessate.

Un ulteriore aspetto critico della gestione dei rifiuti solidi urbani è dato dallo smaltimento del materiale accumulato sotto forma di «ecoballe» in diversi siti di stoccaggio sparsi sul territorio regionale.

Tale materiale, a causa delle attuali deficienze degli impianti di produzione del CDR, non può considerarsi, a norma del citato decreto ministeriale 5 febbraio 1998, un CDR, avendo potere calorifico troppo basso e/o contenuto di umidità troppo elevato. Per lo smaltimento di questo «pseudo-CDR», accumulato in forma di ecoballe, la migliore soluzione appare quella di destinarlo a discarica, anche sfruttando il fatto che, trattandosi di una frazione secca e sostanzialmente stabilizzata, la sua produzione di percolato è relativamente bassa; viceversa, essendo la sua densità piuttosto scarsa, i volumi occupati in discarica saranno decisamente considerevoli.

Sempre con riferimento allo smaltimento dei quantitativi di CDR già prodotti in passato, è da preferire la soluzione dello stoccaggio nelle cave resesi disponibili anche attraverso sequestri giudiziari operati nei confronti di organizzazioni camorristiche, sino ad esaurimento della relativa capienza.

Alla luce della non conformità dei prodotti attuali degli impianti di produzione del CDR, appare necessario sottoporre gli impianti esistenti ad una manutenzione straordinaria e a un vero e proprio *revamping*. Più specificamente, occorrerà affrontare i problemi dati dell'insufficiente potere calorifico inferiore (PCI) e dell'eccessiva umidità che caratterizzano la frazione secca attualmente prodotta in tali impianti, in modo da consentire l'attribuzione a questa della denominazione di CDR a norma del predetto decreto ministeriale 5 febbraio 1998 (in particolare, $PCI \geq 15.000 \text{ kJ/kg}$ e $umidità \leq 25$ per cento).

Come più volte indicato, una priorità essenziale per il superamento dell'attuale regime emergenziale è l'avviamento, al pieno della sua potenzialità, dell'impianto di termovalorizzazione di Acerra, basato sulla tecnologia di combustione «in massa» del CDR in forno a griglia.

L'impianto, in fase di avanzata costruzione, si articola in quattro sezioni principali:

- ricevimento del CDR;
- combustione del CDR con produzione di vapore;
- treno di depurazione dei fumi;
- utilizzazione del calore con produzione di energia elettrica.

La sezione di ricevimento del CDR si sviluppa con la rampa di accesso per gli automezzi trasportatori ad un piazzale con la fossa di ricevimento del CDR. Da questa il combustibile è alimentato, con dosaggio controllato, al forno.

La sezione di combustione è costituita dal forno, a griglia mobile, sulla quale il CDR è bruciato. Le pareti del forno sono ricoperte con serpentine di tubi in cui circola acqua sotto pressione. Il calore di combustione viene trasferito all'acqua nei tubi determinandone la vaporizzazione e la produzione di vapore surriscaldato alla pressione di 90 bar e 500°C.

Il forno a griglia mobile è caratterizzato da grande flessibilità operativa, in grado di trattare combustibile da 12.000 a 18.000 kJ/Kg. I residui della combustione scendono attraverso la griglia mobile nel focolare, da dove sono raccolti e trasferiti alla fossa di stoccaggio per il successivo smaltimento. I fumi della combustione, dopo aver ceduto il calore sensibile all'acqua nella caldaia, sono avviati al treno di depurazione per i trattamenti disinquinanti.

La sezione di depurazione dei fumi, originariamente progettata per contenere le emissioni entro i limiti disposti dal decreto del Ministero dell'ambiente del 1998, è stata implementata con l'inserimento della unità «denox», con il potenziamento delle unità di filtrazione e con l'introduzione di accorgimenti atti a migliorare le condizioni di scambio disinquinanti. Il treno di depurazione fumi per ogni linea si compone di doppio trattamento disinquinante con ossido di calcio e carbone attivo, due operazioni di filtraggio in filtri a maniche, l'abbattimento degli ossidi di azoto con l'apparecchiatura «denox». Per ogni linea, i fumi depurati sono espulsi ad un camino dedicato di 110 m.

Secondo progetto, l'implementazione del treno di depurazione fumi assicura il soddisfacimento delle condizioni di emissioni al camino fissate nel parere dell'aggiornamento della compatibilità ambientale del Ministro dell'ambiente del 9 febbraio 2005 per l'impianto di Acerra. Le condizioni di emissioni attese sono ancora più favorevoli ai fini della preservazione dell'ambiente.

Per conseguire un efficace ed esaustivo ciclo integrato, occorre inoltre procedere rapidamente verso la realizzazione di altri impianti sul territorio regionale, anche per aree macro-provinciali.

In tale prospettiva, appare essenziale modulare le soluzioni impiantistiche e tecnologiche ai volumi di rifiuti da trattare per ciascuna area.

Utile per applicazioni di dimensioni medio-piccole potrà risultare, ad esempio, la tecnologia della gassificazione del CDR, con successiva combustione dei gas prodotti in una turbina a gas.

Sempre nell'ambito dei possibili impieghi del CDR, sarà opportuno prendere in considerazione le possibilità offerte dalla co-combustione con combustibili tradizionali, in particolare in impianti di produzione di cemento.

In questa ottica converrà sfruttare in modo più ampio le opportunità già attualmente offerte da taluni impianti siti in provincia di Salerno e nel casertano.

Occorre, inoltre, valutare l'opportunità di realizzare impianti per il trattamento della frazione organica raccolta per via differenziata; tali impianti potranno essere impianti di stabilizzazione aerobica (cosiddetto compostaggio).

Questa Commissione si riserva, al riguardo, di acquisire ogni opportuno contributo scientifico al fine di proporre – in linea con quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge istitutiva – le soluzioni che meglio coniughino progresso tecnologico, fattibilità gestionale e peculiarità di ciascuna comunità.

Infine è necessario prendere in considerazione i problemi posti dallo smaltimento dei rifiuti provenienti da alcune peculiari attività di carattere terziario.

In alcuni casi (per esempio: porti, aeroporti, mercati), in considerazione dei quantitativi prodotti, delle particolari esigenze di igiene e sicurezza, e con l'obiettivo di ridurre l'impatto causato dal trasporto dei rifiuti generati in tali insediamenti, potrà rivelarsi opportuno prevedere impianti di piccole dimensioni dedicati al trattamento *in situ* dei rifiuti stessi. In altri (per esempio: ospedali e insediamenti sanitari in genere), in virtù della necessità di sterilizzare i rifiuti prodotti e, d'altra parte, in considerazione dell'eterogeneità che caratterizza tali rifiuti (normalmente la frazione combustibile di tali rifiuti è piuttosto bassa), sarà necessario prendere in considerazione speciali tecnologie quali quelle basate sull'utilizzo di torce al plasma.

Il completamento del ciclo integrato presuppone, finalmente, l'individuazione di un numero adeguato di siti adatti allo stoccaggio dei residui generati dalle operazioni di trattamento elencate sopra. Tali siti dovranno essere previsti per una capienza complessiva non superiore al 15 per cento della produzione complessiva di RSU; peraltro, va sottolineato che detta quantità residua sarà comunque costituita da frazioni stabili e a basso impatto ambientale. Solo un'aliquota di questa frazione residua (massimo 3 per cento) sarà verosimilmente costituita da residui provenienti dagli impianti di combustione/gassificazione, classificati come rifiuto pericoloso (si pensi, in particolare, alle ceneri volanti raccolte dagli impianti di trattamento fumi); per tale aliquota sarà necessario un ulteriore trattamento di inertizzazione.

È necessario sottolineare che il quadro sin qui sommariamente delineato prevede, doverosamente, l'adozione di impianti di trattamento le cui emissioni siano abbondantemente all'interno dei limiti fissati dalle normative nazionali e internazionali.

Al riguardo, è opportuno ricordare che l'offerta tecnologica attualmente disponibile consente il raggiungimento di tali obiettivi.

Tuttavia, sarà indispensabile individuare organismi di controllo periodico dei dati di funzionamento dei diversi impianti. Al fine di garantire un trasparente accesso alle informazioni ambientali delle popolazioni residenti nelle aree interessate, tali organismi di controllo, oltre a rendere pubblici i dati del monitoraggio sugli impianti, dovranno prevedere al loro interno adeguate forme di rappresentanza delle comunità locali.

7. LE RISORSE.

Stante il quadro delineato nei paragrafi precedenti emerge la necessità di un riorientamento delle risorse finanziarie disponibili, al fine di rendere praticabile l'obiettivo di completare il ciclo integrato dei rifiuti e uscire dall'emergenza.

Appare, in primo luogo, necessaria una razionalizzazione e un contenimento della spesa corrente del settore, che per la Campania si è atte-

stata, negli ultimi dieci anni, intorno ai 780 milioni di euro l'anno (valore medio)², a fronte invece di una spesa per investimenti di circa 29 milioni di euro annui.

Si rendono, poi, necessari investimenti per la bonifica e il recupero dei siti contaminati.

In tale prospettiva, le risorse finanziarie provenienti dal bilancio europeo per il fondo di sviluppo regionale (FESR) e destinate alla Campania per la politica regionale aggiuntiva possono contribuire agli investimenti del settore³.

Si tratta di risorse cospicue; segnatamente, circa 3,4 miliardi di euro, a cui si aggiungono le risorse nazionali di cofinanziamento e quelle provenienti dal Fondo aree sottoutilizzate, per un valore totale di circa 12 miliardi di euro.

Il Programma operativo Campania per la politica regionale aggiuntiva degli anni 2007-2013, che in questi giorni si sta formalizzando con Bruxelles, potrebbe quindi indicare con chiarezza la volontà di contribuire, anche con risorse finanziarie adeguate, al completamento del ciclo integrato dei rifiuti.

Le risorse nazionali e comunitarie per la politica di sviluppo regionale potrebbero, peraltro, contribuire alla realizzazione di investimenti nella ricerca e nello sviluppo di tecnologie per garantire al territorio l'utilizzo delle migliori soluzioni scientifiche, sicure per l'ambiente e la salute dei cittadini.

Infine, appare opportuno ricordare che l'aumento della raccolta differenziata e del recupero di materiale e la diminuzione del conferimento del rifiuto in discarica – obiettivi posti dalla normativa di settore europea e nazionale – sono anche obiettivi centrali della strategia della politica regionale di sviluppo per le regioni del Mezzogiorno del periodo 2007-2013. Infatti, il raggiungimento di livelli adeguati nella qualità dei servizi offerti ai cittadini in ambiti quali i rifiuti (oltre all'acqua, alla qualità dell'istruzione e ai servizi di cura per i bambini e la popolazione anziana), rappresenta la scommessa e il parametro con cui sarà giudicata non solo l'efficacia delle politiche di sviluppo regionale ma la stessa capacità dell'azione politica e amministrativa di migliorare gli *standard* di vita nelle regioni del Sud.

² Fonte dei dati: sistema dei Conti pubblici territoriali – Ministero dello sviluppo economico.

³ Secondo l'articolo 4, numero 4), del regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), le risorse finanziarie del Fondo possono essere utilizzate, dalle regioni che ricadono nell'obiettivo «Convergenza», per investimenti connessi alla gestione dei rifiuti e recupero dell'ambiente fisico inclusi i siti e terreni contaminati.

Di più, se la regione consegue i risultati previsti – verificabili e misurabili – entro il 2009 e successivamente entro il 2013 potrà contare su ben 170 milioni di euro in più (di «premio») per il settore rifiuti, già allocati sul Fondo per le aree sottoutilizzate dalla legge finanziaria 2006⁴.

Questo è motivo ulteriore perchè il Programma operativo regionale dei fondi europei e più in generale la strategia e le risorse finanziarie della politica di sviluppo regionale siano orientate fortemente al conseguimento degli obiettivi suddetti di elevare i livelli di raccolta differenziata, aumentare il recupero della frazione umida dei rifiuti e completare il ciclo integrato dei rifiuti con gli impianti necessari per diminuire il ricorso alla discarica.

Infine, in un contesto complessivo di ripensamento dei flussi delle risorse, appare indispensabile una rimodulazione della pressione fiscale in ambito locale, in modo da tenere conto della pressoché totale assenza di servizi patita dalle comunità campane durante gli anni dell'emergenza.

8. LA RECENTE EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA IN TEMA DI EMERGENZA RIFIUTI IN CAMPANIA.

Per comprendere la direzione della recente evoluzione della normativa in materia, è necessario ricordare che, come sottolineato nella Relazione dell'apposita Commissione parlamentare d'inchiesta della fine della scorsa legislatura, per una certa fase l'azione del Commissariato aveva travalicato i limiti, enunciati dalla sentenza n. 127 del 1995 della Corte costituzionale e dalla decisione del Consiglio di Stato, sezione V, n. 6809 del 2002, «di un intervento sussidiario», volto ad «affrontare una situazione di emergenza» e al contempo a «ripristinare le condizioni perché l'ente supportato possa ritornare ad operare nell'ordinarietà»⁵.

Il Commissariato, prosegue la Relazione, era divenuto «un'istituzione che tende a stabilizzarsi e quindi a preoccuparsi più della propria autosussistenza che delle finalità per le quali era stato istituito», senza che la normativa istitutiva ponesse argini a tale tendenza; anzi, il decreto-legge n. 14 del 2005, convertito dalla legge n. 53 del 2005, aveva dilatato l'ambito dei poteri commissariali anche nei riguardi di soggetti privati inadempienti ad obblighi contrattuali. Il successivo decreto-legge n. 245 del 2005, convertito dalla legge n. 21 del 2006, segnava al riguardo una prima inversione di rotta, da un lato con la risoluzione del contratto in via normativa e con l'imposizione della prosecuzione del rapporto con le imprese affidatarie fino al subentro delle nuove imprese aggiudicatarie, dall'altro con l'istituzione di una Consulta regionale per la gestione dei rifiuti nella regione Campania, composta dal presidente della regione, che la presiede, dai presidenti delle province e dai rappresentanti dei comuni interessati, che pur

⁴ Si veda Quadro strategico nazionale per la politica regionale aggiuntiva del 2007-2013 approvato dal CIPE il 22 dicembre 2006.

⁵ Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, Relazione territoriale sulla Campania, 26 gennaio 2002, XIV legislatura, Doc. XXIII, n. 17, p. 46.

essendo chiamata solo a compiti consultivi, poteva configurarsi come «istituzione-ponte» chiamata a «preparare la transizione verso la riespansione del regime ordinario, ed, in qualche modo, ad allenare gli enti locali a fronteggiare le proprie competenze e responsabilità»⁶.

Il decreto-legge n. 263 del 2006, convertito dalla legge n. 290 del 2006, ha confermato l'inversione di rotta.

Lo dimostra anzitutto la previsione di un termine finale, fissato al 31 dicembre 2007, per lo svolgimento delle funzioni del Commissario, definito «delegato» e non più «straordinario» (articolo 1, comma 1).

In secondo luogo, i provvedimenti che il Commissario è legittimato ad adottare – nell'osservanza dei principi generali dell'ordinamento – sono finalizzati ad «assicurare ogni forma di tutela degli interessi pubblici primari delle popolazioni interessate e il concorso immediato delle Amministrazioni e degli Enti pubblici, nonché di ogni altra istituzione, organizzazione e soggetto privato, il cui apporto possa comunque risultare utile» (articolo 1, comma 2): il coinvolgimento delle amministrazioni figura così tra i preminenti compiti assegnati al Commissario.

In terzo luogo, la preposizione all'incarico in questione del Capo del Dipartimento della protezione civile può essere spiegata, assieme ad altre ragioni, con l'obbligo di ricorrere alle «strutture operative nazionali del Servizio nazionale della protezione civile senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» (articolo 1, comma 2), allo scopo di impedire così la lievitazione della struttura amministrativa e delle spese del Commissariato intervenuta nel passato; e nello stesso senso va interpretato il vincolo a ridefinire le condizioni per l'affidamento del servizio di smaltimento dei rifiuti «con l'esclusiva assistenza dell'Avvocatura generale dello Stato» (articolo 3, comma 1), che implica il divieto di ricorrere a consulenze esterne all'amministrazione.

La normativa citata riflette dunque l'intento di ricondurre il Commissariato nei limiti dell'intervento straordinario, il che comporta pure l'indicazione di strumenti per facilitare il rientro nella gestione ordinaria una volta cessato lo stato di emergenza. Al riguardo, oltre alla Consulta regionale, sono finalizzate misure quali l'indicazione di una quota minima di raccolta differenziata dei rifiuti urbani prodotti (35 per cento e in prospettiva 50 per cento), di cui il Commissario «verifica il raggiungimento» e in ordine a cui adotta «le opportune misure sostitutive» nei confronti delle amministrazioni inadempienti (articolo 4, comma 1), nonché il monitoraggio da parte del Commissario delle attività necessarie a garantire adeguati livelli di salubrità dell'ambiente e l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi in ordine all'assicurazione del ciclo di smaltimento dei rifiuti (articolo 5, commi 4 e 5).

In questi casi, l'azione del Commissario risulta preordinata più al controllo di certi *standard* che alla gestione, quindi più a «far fare», che a «fare» direttamente, almeno fin dove sia possibile.

⁶ Relazione territoriale sulla Campania, cit., rispettivamente pp. 47 e 50.

A queste misure se ne affiancano altre, quali l'affidamento del servizio di smaltimento dei rifiuti (articolo 3), la messa in sicurezza delle discariche e i relativi interventi di sistemazione (articolo 5), che configurano interventi diretti del Commissario nel quadro della gestione dell'emergenza, senza però contraddire l'impianto generale della nuova disciplina.

L'ultimo intervento legislativo in materia, prima del decreto-legge n. 61 del 2007, è stato adottato dalla regione Campania (legge regionale n. 4 del 2007, recante norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati).

La legge mira a disegnare un compiuto sistema di governo del settore, nella prospettiva del superamento dell'emergenza. Le competenze sono ripartite fra regione, province e comuni, riservando peraltro alla prima funzioni e compiti che non si esauriscono in attività regolative, di pianificazione, di coordinamento, o necessariamente inerenti a un intervento della stessa regione (ad esempio, spedizioni transfrontaliere dei rifiuti, accordi di programma con altre regioni per autorizzare eccezionalmente lo smaltimento dei rifiuti urbani prodotti in Campania in altre regioni), e si estendono ad attività di gestione (ad esempio, concessione di contributi a soggetti pubblici per la realizzazione del sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani, nonché per la rilocalizzazione degli impianti di trattamento), che potrebbero appartenere più propriamente alla competenza degli enti locali (articolo 7). Alle province sono riservati soprattutto compiti di controllo (sugli interventi di bonifica, sulle attività di gestione, intermediazione e commercio dei rifiuti, sul rispetto dei requisiti per l'applicazione delle procedure semplificate: vedi articolo 8), nonché l'individuazione delle zone idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti). Ai comuni sono attribuite funzioni da essi tipicamente svolte in materia (ad esempio, tutela igienico-sanitaria, modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani: vedi articolo 9).

L'assetto istituzionale è impostato nel senso della separazione delle competenze di ciascun ente territoriale. Non risultano progettati a sufficienza quei raccordi e sedi di cooperazione che appaiono indispensabili non solo per la fuoriuscita dall'emergenza.

Inoltre l'articolazione della gestione integrata dei rifiuti in ambiti territoriali ottimali (ATO), sulla base di quanto richiesto dal decreto legislativo n. 152 del 2006, introduce un elemento di contraddizione rispetto all'assetto delle competenze sopra descritto. Gli ATO vengono infatti a coincidere, in sede di prima applicazione, con le circoscrizioni provinciali, salva la facoltà per la provincia di Napoli di istituirne due, e l'autorità d'ambito territoriale svolge funzioni cruciali nella gestione del settore (articoli 15 e seguenti). Dovrebbe conseguirne una riserva alla provincia di competenze più estese di quelle previste dall'articolo 8.

È opportuno aggiungere che l'individuazione nella circoscrizione provinciale degli ATO era stata già prevista dall'ordinanza commissariale n. 319 del 30 settembre 2002 (Piano regionale di gestione dei rifiuti), rimasta inattuata a seguito dell'annullamento in via giurisdizionale dell'ordinanza

del Ministro dell'interno che aveva conferito al Commissario in via generale l'esercizio delle funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti (Consiglio di Stato, sezione V, n. 6809 del 2002). Tale coincidenza risulta particolarmente significativa, perché si riferisce all'individuazione della sede istituzionale destinata a svolgere le funzioni cruciali nella gestione dei rifiuti e nella relativa organizzazione.

* * *

Quanto premesso risulta necessario a un primo inquadramento delle innovazioni istituzionali introdotte dal decreto-legge n. 61 del 2007. Si tratta infatti di una disciplina che, se per un verso reca segni evidenti di una perdurante emergenza – come risulta soprattutto dall'individuazione in via normativa dei siti da destinare a discarica (articolo 1), dall'affidamento al Commissario delegato dell'individuazione delle «soluzioni ottimali per il trattamento e per lo smaltimento dei rifiuti e per l'eventuale smaltimento delle balle di rifiuti trattati dagli impianti di selezione e trattamento dei rifiuti della regione» e dei connessi interventi in deroga anche a provvedimenti di sequestro da parte dell'autorità giudiziaria (articolo 2), dell'attribuzione ai prefetti della Campania di «ogni necessaria determinazione per assicurare piena effettività agli interventi ed alle iniziative poste in essere dal Commissario delegato» (articolo 5) – per l'altro prefigura concreti strumenti e modalità per superare lo stato di emergenza, la cui data di scadenza rimane fissata al 31 dicembre 2007.

Al riguardo si segnalano tre disposizioni, fra loro strettamente correlate.

In primo luogo, i presidenti delle province vengono nominati sub-commissari, col compito di attuare, d'intesa con il Commissario delegato, «le iniziative necessarie ad assicurare la piena realizzazione del ciclo di gestione e smaltimento dei rifiuti in ambito provinciale» (articolo 6, comma 1).

In secondo luogo, è prevista, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Commissario delegato, la revoca della dichiarazione dello stato d'emergenza «anche limitatamente a singoli ambiti provinciali che presentano sufficiente dotazione impiantistica per assicurare in via ordinaria il ciclo dei rifiuti» (articolo 6, comma 3).

In terzo luogo si stabilisce che, in sostituzione del Piano regionale di gestione dei rifiuti, il Commissario delegato adotti, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge, sentita la Consulta regionale per la gestione dei rifiuti nella regione Campania nonché il Commissario per la bonifica, il Piano per la realizzazione di un ciclo industriale integrato dei rifiuti per la regione Campania. Di tale Piano vengono altresì individuati i contenuti essenziali nelle «priorità delle azioni di prevenzione nella produzione, riutilizzo, riciclaggio del materiale, recupero di energia e smaltimento», nonché nell'indicazione «del numero e della rispettiva capacità produttiva degli impianti che dovranno operare per ciascuna provin-

cia, ovvero per ciascuno degli ambiti territoriali interprovinciali che potranno essere individuati d'intesa fra le province interessate» (articolo 9).

La connessione ravvisabile fra le disposizioni passate in rassegna consiste nel ruolo assegnato alle province. Ad esse si riservano implicitamente significative funzioni relativamente alla gestione ordinaria del settore, ma ben più incisivi dovranno essere i poteri che alle stesse è auspicabile vengano riconosciuti; sulle province, infatti, non può che fare leva la strategia, prevista al citato articolo 6 del decreto-legge n. 61 del 2007, di fuoriuscita a tappe dall'emergenza, idonea a circoscrivere le aree territoriali su cui si renda davvero necessario concentrare ancora gli sforzi in vista di un rientro nell'amministrazione ordinaria.

La recentissima notizia che in novantacinque comuni della Campania, dislocati prevalentemente nella provincia di Salerno, ma anche in quelle di Avellino e Caserta, la raccolta differenziata supera la soglia del 35 per cento, appare particolarmente emblematica di una realtà regionale eterogenea, la quale richiede diverse modalità e strumenti di intervento pubblico anche alla luce del principio di differenziazione enunciato dall'articolo 118 della Costituzione.

Nel disegnare tale strategia, la normativa riportata rivela la consapevolezza di dover puntare sulla cooperazione istituzionale fra livelli di governo, non solo nella predisposizione del Piano per la realizzazione di un ciclo integrato di rifiuti previo parere della Consulta regionale e del Commissario per la bonifica, ma soprattutto con la nomina dei presidenti delle province quali sub-commissari, nomina che non ha nulla a che vedere con un rapporto gerarchico con il Commissario delegato e appare invece strettamente funzionale a rinsaldare la cooperazione fra le maggiori autorità istituzionali coinvolte nel delicato passaggio dall'emergenza alla gestione ordinaria.

9. DOPO IL COMMISSARIAMENTO: CHE FARE.

Pur disegnando una strategia istituzionale che miri a ripristinare le condizioni minime del passaggio alla gestione ordinaria, gli interventi prefigurati dal decreto-legge n. 61 del 2007 risultano necessariamente circoscritti alla data di scadenza del regime di emergenza commissariale. È verosimile l'ipotesi che, entro tale data, non tutti gli enti locali investiti delle funzioni di gestione ordinaria saranno in grado di fronteggiare i gravissimi problemi presenti nel settore in aree significative e consistenti della Campania. Al fine di «accompagnare» adeguatamente quegli enti nella fase transitoria di fuoriuscita dall'emergenza, si rende pertanto necessario immaginare fin d'ora interventi ausiliari della regione e dello Stato, entro un tracciato di vincoli e di opportunità che si passa ad esporre.

I vincoli vanno individuati, oltre che nel rispetto delle competenze costituzionalmente garantite, nell'esigenza di non creare nuovi organismi, che, come ha ampiamente dimostrato l'esperienza del Commissariato, rischierebbero di incentivare un insediamento di personale non necessariamente volto alla cura del pubblico interesse.

L'opportunità deve consistere nel porre gli enti locali nelle condizioni di espletare le funzioni e i compiti istituzionali loro assegnati: ed è esclusivamente rispetto ad essa che vanno finalizzate le modalità di intervento della regione e dello Stato.

L'ordinamento vigente prevede allo scopo uno strumento istituzionale sufficientemente duttile, e che è stato già impiegato nella prassi in una quantità di circostanze.

Si tratta dell'«Intesa istituzionale di programma» e del connesso «Accordo di programma quadro», previsti dall'articolo 2, comma 203, lettere *b*) e *c*), della legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante misure di razionalizzazione della finanza pubblica.

L'«Intesa istituzionale di programma» vi viene indicata (articolo 2, comma 203, lettera *b*)) quale «accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati». A sua volta, per «Accordo di programma quadro» si intende, alla stregua della lettera *c*) del predetto articolo 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, «l'accordo con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati promosso dagli organismi di cui alla lettera *b*), in attuazione di una intesa istituzionale di programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati».

L'accordo di programma quadro, prosegue la citata normativa per quanto qui interessa, «indica in particolare: 1) le attività e gli interventi da realizzare, con i relativi tempi e modalità di attuazione e con i termini ridotti per gli adempimenti procedurali; 2) i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività ed interventi; 3) gli eventuali accordi di programma ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142; 4) le eventuali conferenze di servizi o convenzioni necessarie per l'attuazione dell'accordo; 5) gli impegni di ciascun soggetto, nonché del soggetto cui competono poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze; 6) i procedimenti di conciliazione o definizione di conflitti tra i soggetti partecipanti all'accordo; 7) le risorse finanziarie occorrenti per le diverse tipologie di intervento, a valere sugli stanziamenti pubblici o anche reperite tramite finanziamenti privati; 8) le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati. L'accordo di programma quadro è vincolante per tutti i soggetti che vi partecipano. I controlli sugli atti e sulle attività posti in essere in attuazione dell'accordo di programma quadro sono in ogni caso successivi».

Nell'ipotesi in questione, l'applicazione di tale disciplina potrebbe consistere nella stipulazione di un'intesa istituzionale di programma fra Stato e regione Campania, quale necessario atto prodromico alla stipulazione di un accordo di programma quadro fra Stato, regione Campania, province campane e i relativi comuni capoluogo, entro il 31 ottobre 2007.

D'altra parte, la sequenza degli interventi disegnata in sede normativa in riferimento all'accordo di programma quadro – individuazione delle attività e dei relativi responsabili, approntamento delle risorse finanziarie occorrenti, fissazione delle procedure e dei soggetti tenuti alla verifica dei risultati – appare facilmente traducibile, nel caso in questione, in una corrispondente distribuzione di compiti fra gli enti stipulanti. Infatti, la preminente competenza in riferimento alla gestione dei rifiuti spetta alle province, salve le più limitate attribuzioni dei comuni, mentre i soggetti in grado di approntare risorse finanziarie e di verificare i risultati della gestione vanno individuati nello Stato e nella regione, che in quanto enti stipulanti dell'intesa istituzionale di programma potranno definire in quella sede le rispettive responsabilità.

Appare necessario che l'ambito temporale di efficacia degli strumenti programmatori testé richiamati non superi il 31 dicembre 2008, termine entro il quale dovrà aversi il ritorno all'ordinario riparto delle competenze fra lo Stato, la regione Campania, le province e i comuni interessati.

Per quanto riguarda invece l'individuazione, nell'accordo di programma quadro, del «soggetto cui competono i poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze» (punto 5)), occorre ricordare che la materia è ora disciplinata direttamente da fonti normative. Ci si riferisce in particolare ai poteri sostitutivi della regione, che, per quanto riguarda specificamente il caso di inadempimenti delle province nelle funzioni di gestione dei rifiuti, trovano apposita disciplina nella citata legge regionale n. 4 del 2007 (articolo 7, comma 1, lettera s)).

Peraltro, indipendentemente dagli interventi che potranno prevedersi nell'accordo di programma quadro, è da ricordare l'attribuzione conferita al Governo dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione (nel testo adottato con la legge costituzionale n. 3 del 2001) del potere di sostituirsi a organi delle regioni e degli enti locali anche in caso di «pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica».

Nell'ipotesi di una degenerazione della situazione dei rifiuti in alcune aree della Campania tale da attentare gravemente alla pubblica incolumità, e di accertata inerzia al riguardo delle competenti amministrazioni, non si può invero escludere il ricorso al rimedio estremo, e finora mai impiegato, della sostituzione governativa.

Tale rimedio sarebbe suscettibile di essere preso in considerazione anche alla luce delle inadempienze e irregolarità registrate in passato dalle amministrazioni regionali e locali e dalla struttura del Commissario straordinario, che hanno generato l'attuale situazione di emergenza rifiuti in Campania e richiesto addirittura l'intervento della protezione civile.

È opportuno precisare che il potere sostitutivo – da esercitarsi, come vuole l'articolo 120 della Costituzione, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione e secondo procedure definite con legge (nel frattempo intervenuta: vedi la legge n. 131 del 2003) – può riguardare lo svolgimento di un'attività, ma anche l'adozione di atti puntuali, purchè ricorra al riguardo il presupposto dell'accertato inadempimento dell'ente competente. E appare evidente come il ricorso a una simile estrema mi-