

Premessa

La Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti ha effettuato l'approfondimento territoriale della regione Campania a partire dall'anno 2009.

Numerosissime sono state le audizioni effettuate sia presso la sede della Commissione e sia nel corso di missioni in Campania.

Gli approfondimenti hanno riguardato le principali problematiche che affliggono la regione, problematiche che affondano le loro radici sin dalla fine degli anni 80, allorquando la criminalità organizzata di stampo camorristico ha intuito quale fonte di ricchezza si celasse dietro il settore dei rifiuti. Da allora lo scempio perpetrato ai danni del territorio è stato costante e i danni incalcolabili oltre che, verosimilmente, irreversibili se si tiene conto del trasferimento delle sostanze inquinanti dall'ambiente alla catena alimentare, senza che ad oggi si possano stabilire con certezza gli effetti sulla salute umana.

La capacità di infiltrazione della camorra nel settore dei rifiuti si è sviluppata in una sorta di progressione criminosa nel senso che, da una attività meramente predatoria analoga a quella esercitata dalle organizzazioni medesime nei vari settori economici si è passati ad una infiltrazione nella stessa gestione imprenditoriale nel settore dei rifiuti, creando rapporti di complicità e connivenza con imperenditori del settore. L'ulteriore passo è stato quello della « occupazione » non solo del territorio campano, ma anche di quei settori della politica aventi un ruolo decisionale nella gestione del ciclo dei rifiuti. Ed ancora, l'azione criminale si è snodata attraverso la vera e propria messa a disposizione del territorio campano quale sito di destinazione dei rifiuti tossico nocivi prodotti in varie zone d'Italia, sicchè la Campania ha finito con l'essere disseminata di discariche abusive, molte delle quali – a distanza di vent'anni dai fatti – solo oggi vengono scoperte, grazie alle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia.

Accanto alle infiltrazioni della criminalità di stampo mafioso, si deve segnalare in Campania un fenomeno del tutto peculiare legato alla permanenza di una situazione di emergenza rifiuti con conseguenti creazioni di strutture commissariale dal 1994 fino al 2009.

È ormai più che noto l'effetto di distorsione che generano le strutture emergenziali nel settore dei rifiuti, laddove superino quel tempo compatibile con la parola emergenza che evoca per l'appunto una fase limitata di tempo nell'ambito della quale affrontare, attraverso una normativa in deroga e l'attribuzione di poteri straordinari, situazioni contingenti.

Le gestioni commissariali sono state oggetto di indagini giudiziarie di diverso tipo sia da parte della magistratura penale sia da parte della Corte dei conti. Ciò che si vuole evidenziare in questa premessa è che i costi della struttura commissariale, la confusione contabile e documentale, l'apertura di discariche operata in deroga alla normativa ordinaria, hanno reso possibile lo sperpero di denaro pubblico la compromissione ulteriore dell'ambiente alla ricerca spasmodica di una soluzione « ad ogni costo » rispetto alle situazioni di gravi emergenze registrate negli anni.

Si è dovuto osservare come, in alcuni casi, la risoluzione per così dire delle emergenze si sia tradotta solo nello spostamento dei rifiuti da un luogo ad un altro, con ampliamento delle zone inquinate.

Il passaggio alla gestione ordinaria è reso complicato da gravi problematiche che attengono ai consorzi di bacino che sono stati per lungo tempo fonte di sperpero del denaro pubblico e che oggi sono in fase di liquidazione e portano su di loro il peso della gestione passata.

La relazione si articola nelle seguenti parti.

Una prima parte dedicata alla regione Campania in generale, con approfondimento degli aspetti legati al ciclo dei rifiuti, alla fase emergenziale e post emergenziale. Sempre nella prima parte vengono riportate le informazioni fornite dalle forze dell'ordine in merito agli illeciti connessi al ciclo dei rifiuti nonché i dati forniti dalla Corte dei conti e dall'Avvocatura dello Stato della regione Campania.

Nella seconda parte della relazione è approfondito il tema delle indagini penali che hanno riguardato la gestione commissariale.

Nelle parti dalla terza alla settima sono trattate le singole province sia nell'aspetto propriamente amministrativo della gestione del ciclo dei rifiuti sia con riferimento alla criminalità organizzata e comune presente nel settore. Si precisa che – nella parte relativa alla provincia di Napoli – sono state richiamate tutte le indagini più significative effettuate dalla procura di Napoli, comprese quelle che hanno riguardato il territorio della provincia di Caserta effettuate dalla DDA.

Nella parte relativa alla provincia di Caserta è stata invece affrontata in maniera molto ampia, e con i dati forniti dal procuratore di Santa Maria Capua Vetere, la problematica attinente ai consorzi di bacino sia per quanto riguarda il dissesto finanziario sia per quanto riguarda le indagini che la magistratura ha svolto in merito a diverse vicende che si sono verificate nell'ambito dei consorzi.

L'argomento relativo alle presunte infiltrazioni mafiose nel consorzio CE4 è stato trattato nella parte relativa alla provincia di Napoli, unitamente alle altre indagini svolte dalla DDA, come già evidenziato.

L'ultima parte, l'ottava, è dedicata al tema dei siti di interesse nazionale e delle bonifiche nell'area campana, con particolare riferimento al sito di Bagnoli.

Infine, le conclusioni avranno un carattere riassuntivo e, al tempo stesso, valutativo di quanto accertato nel corso dell'inchiesta.

1. *Aspetti Generali*

1.1 *Il ciclo dei rifiuti in Campania*

1.1.1 *Quadro normativo attinente alla gestione dei rifiuti in Campania*

L'emergenza in Campania(1)

Il Governo è più volte intervenuto, con la decretazione d'urgenza nel tentativo di uscire dalla cronica situazione emergenziale concer-

(1) Scheda tratta dal dossier « Documentazione e ricerche » L'attività delle Commissioni nella XV legislatura – Commissione Ambiente, n. 1/8 – parte seconda, del maggio 2008.

nente la gestione e lo smaltimento dei rifiuti, registratasi nella regione Campania sin dal 1994.

Con il decreto legge 9 ottobre 2006, n. 263, convertito con modificazioni dalla legge n. 290 del 2006, il Governo ha affidato le funzioni di commissario delegato, anziché a prefetti o presidenti della regione, al capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, incaricandolo di ridefinire le condizioni per l'affidamento del servizio di smaltimento dei rifiuti nella regione Campania ed annullando la procedura di gara indetta con l'ordinanza commissariale n. 281 del 2 agosto 2006.

La necessità di una nuova gara è infatti scaturita dalla risoluzione dei contratti stipulati con le società Fibe SpA e Fibe Campania SpA, affidatarie del servizio di smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, operata dall'articolo 1, comma 1, del decreto legge n. 245 del 2005.

Successivamente alla citata risoluzione, era stata emanata l'ordinanza n. 281 del 2006, con la quale era stata indetta una gara pubblica, da esperirsi con procedura aperta, per l'aggiudicazione dell'appalto relativo al servizio di smaltimento rifiuti della regione Campania per la durata di 20 anni. La citata ordinanza n. 281 del 2006 era stata tuttavia oggetto di alcuni ricorsi al TAR.

Il Capo del Dipartimento della protezione civile nel corso dell'audizione del 20 luglio 2006 presso la 13^a Commissione del Senato, aveva inoltre affermato che «è stata fatta una gara per cercare di riaffidare la gestione dei rifiuti in Campania dividendola in tre settori, ma vi ha partecipato solo un'associazione di imprese; per trasparenza e correttezza non abbiamo ritenuto utile andare a trattativa privata con una sola associazione (considerate le esperienze di questi due anni non ci fidavamo). Quindi, si sta per rifare la gara e si stanno definendo più nel dettaglio alcuni aspetti».

Il decreto citato mirava anche ad incrementare la raccolta differenziata e ad autorizzare l'utilizzo e la messa in sicurezza delle discariche esistenti o individuate dal commissario delegato.

Il perdurare dell'emergenza ha, tuttavia, richiesto l'emanazione di un ulteriore provvedimento d'urgenza che ha in più parti modificato il precedente.

È stato così emanato il decreto legge 11 maggio 2007, n. 61, convertito con modificazioni dalla legge n. 87 del 2007, con il quale sono stati individuati quattro siti da destinare a discarica per lo smaltimento dei rifiuti fino alla cessazione dello stato di emergenza, con divieto di localizzazione di nuovi siti di smaltimento finale di rifiuti.

I quattro siti individuati nel provvedimento normativo erano: Serre in provincia di Salerno, Savignano Irpino in provincia di Avellino, Terzigno in provincia di Napoli e Sant'Arcangelo Trimonte in provincia di Benevento.

Al commissario delegato è stato attribuito il compito di adottare un piano per la realizzazione di un ciclo integrato dei rifiuti per la regione Campania nonché di individuare in via di urgenza le soluzioni ottimali per il trattamento e per lo smaltimento dei rifiuti, anche mediante affidamenti diretti a soggetti diversi dalle attuali società affidatarie del servizio e, ove occorra, in deroga alla normativa vigente.

Al fine di rendere più efficiente il sistema dei consorzi, si è previsto l'accorpamento o lo scioglimento degli stessi, se dimostratisi incapaci di raggiungere gli obiettivi minimi di raccolta differenziata di cui ai commi 1108 e 1109 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2007 (40 per cento entro il 2007, 50 per cento entro il 2009 e 60 per cento entro il 2011).

Il decreto in esame ha, inoltre, previsto l'obbligo, per i comuni della regione Campania, di avvalersi in via esclusiva dei consorzi ai fini dello svolgimento del servizio di raccolta differenziata.

Ed, infatti, il Commissariato ha più volte sottolineato, durante la gestione Bertolaso (in particolare con un documento consegnato nel corso dell'audizione al Senato del 31 maggio 2007), che una delle cause principali della carente gestione della raccolta differenziata dei rifiuti poteva essere individuata nello scarso utilizzo dei consorzi di bacino, in favore dell'affidamento del servizio di raccolta, operato dai comuni, ad enti od aziende pubbliche diverse dai Consorzi.

Il decreto legge n. 61 del 2007 ha, inoltre, imposto ai comuni campani di adottare con urgenza tariffe atte a garantire la copertura integrale dei costi del servizio di gestione dei rifiuti.

Il decreto ha, infine, previsto la nomina a sub-commissari dei presidenti delle province campane in vista dell'esigenza di restituzione dei poteri agli enti ordinariamente competenti e, dunque, di un graduale ritorno alla normalità.

La struttura commissariale ha consegnato alla 13a Commissione del Senato, nel corso dell'audizione del 31 maggio 2007, un documento nel quale è stato presentato il quadro delle attività portate avanti dal commissario nell'arco dei primi sei mesi di mandato, atte a fronteggiare le problematiche emergenziali più urgenti e a predisporre la progressiva riconduzione all'ordinarietà della gestione dei rifiuti.

In quella sede sono state, inoltre, esposte le motivazioni che hanno condotto all'emanazione del decreto legge n. 61 del 2007.

Il problema principale evidenziato è stato « quello dell'individuazione di siti atti a raccogliere più volumetrie possibili di rifiuti, che a causa di una mancata raccolta differenziata e di un mal funzionamento degli impianti di CDR (combustibile derivato dai rifiuti), non possono essere avviati alla termovalorizzazione ma stoccati in discarica ».

I dati principali evidenziati nel documento sono:

il piano integrato di smaltimento degli RSU della regione Campania era stato incentrato su due termovalorizzatori per la produzione di energia elettrica, alimentati dal CDR prodotto negli impianti di selezione. Gli attuali 7 impianti di selezione erano stati progettati per produrre CDR a norma del decreto ministeriale 5 febbraio 1998; tuttavia le analisi eseguite a partire dal 2004 su istanza della magistratura penale, hanno evidenziato un potere calorifico inferiore ed un eccesso di umidità rispetto ai valori previsti dai contratti sottoscritti da Fibe e Fibe Campania; inadempienze che hanno determinato la risoluzione dei contratti in oggetto;

l'impossibilità di utilizzare la FOS (frazione organica stabilizzata) per i fini previsti, in quanto non adeguatamente stabilizzata, con

conseguente fabbisogno di maggiori volumetrie per lo smaltimento in discarica;

la necessità di avviare attività di ritrattamento delle ecoballe ancora recuperabili e di implementare forme di smaltimento in sicurezza, in cave dismesse o abbandonate in vista del loro ripristino morfologico, atteso che la VIA per gli impianti di Acerra e Santa Maria La Fossa ha imposto l'utilizzo di CDR a norma;

la necessità — ai fini dell'attivazione del termovalorizzatore di Acerra, non alimentabile con il CDR prodotto fino a qual momento e con il materiale attualmente in uscita dagli impianti di selezione — di attuare urgentemente interventi di manutenzione straordinaria degli impianti di CDR citati, che tuttavia sono realizzabili solo previo svuotamento degli stessi, il che è difficilmente conciliabile con l'emergenza in atto.

In merito alla raccolta differenziata, nel documento citato, gli scarsi livelli vengono attribuiti all'attuale polverizzazione delle competenze in materia, allo scarso utilizzo dei consorzi di bacino, alla mancanza di un adeguato supporto impiantistico ed, infine, alla sfiducia dei cittadini nei confronti di progetti di raccolta differenziata promossi contestualmente a situazioni di grave crisi emergenziale. Inoltre, si sottolinea come il buon esito della raccolta differenziata dipenda da una gestione complessiva del ciclo dei rifiuti dotato di efficienti impianti di recupero e riciclo.

Proprio a tal fine il Commissariato ha predisposto un programma degli interventi necessari alla realizzazione e/o all'ampliamento di 10 impianti di compostaggio, che potranno accedere alle risorse del POR (misura 1.7) qualora realizzati entro il 31 dicembre 2008.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 dicembre 2007, il Governo ha ritenuto di prorogare lo stato di emergenza sino al 30 novembre 2008.

Con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3639 del 2008 è stato individuato nel prefetto De Gennaro il nuovo Commissario cui è stato attribuito il compito di definire un nuovo accordo istituzionale con la regione e i comuni e le province campane, finalizzato ad individuare i siti su cui intervenire e a vincolare i comuni alla redazione e realizzazione di piani per la raccolta differenziata, pena il loro commissariamento.

Con l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3653 del 30 gennaio 2008 è stato nominato il prefetto Sottile quale Commissario delegato per la liquidazione, alla data dell'11 gennaio 2008, della gestione commissariale « nonché per la gestione e conseguente liquidazione dei rapporti giuridici in corso fino alla cessazione dello stato d'emergenza, al fine di accelerare il passaggio alla gestione ordinaria delle attività inerenti al ciclo integrato dei rifiuti rispetto alla situazione d'emergenza in atto nella regione Campania ».

Con la legge n. 31 del 2008 (che ha convertito il decreto legge n. 248 del 2007) è stato istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente, un fondo per la corresponsione di contributi ai comuni in relazione ai disagi di carattere sociale e ambientale derivanti dalla

localizzazione nei rispettivi territori di siti per il trattamento e lo stoccaggio di rifiuti speciali, con una dotazione di 1,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010.

Si è previsto, poi:

uno stanziamento di 60 milioni di euro, per l'anno 2008, in favore dei commissari delegati, per far fronte alle esigenze dell'emergenza rifiuti in Campania.

la possibilità per il commissario delegato alla costruzione delle discariche di avvalersi, nel limite di 20 milioni di euro, previa intesa con la regione Campania, delle risorse assegnate sui fondi POR Campania, presenti nel Quadro comunitario di sostegno, programmazione 2000-2006 e 2007-2013, riguardanti le misure relative allo smaltimento dei rifiuti.

Complessivamente, quindi, le risorse aggiuntive assegnate ai commissari per il 2008 ai fini del superamento dell'emergenza ammontano a 80 milioni di euro.

Con l'articolo 19 del decreto legge n. 90 del 23 maggio 2008, lo stato di emergenza è stato ulteriormente prorogato fino al 31 dicembre 2009 e sono state introdotte nuove modalità per la gestione dell'emergenza.

La struttura commissariale, infatti, è stata sostituita da un apposito sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio. L'incarico, è stato, quindi, attribuito al capo del Dipartimento della protezione civile, Guido Bertolaso, con il compito di coordinare la gestione dei rifiuti nella regione Campania per tutta la durata del periodo emergenziale. È stato previsto il coinvolgimento delle forze di polizia e delle forze armate al fine di assicurare piena effettività agli interventi per fronteggiare l'emergenza.

Con decreto legge n. 172 del 2008 sono state individuate forme di vigilanza nei confronti degli enti locali finalizzate a garantire l'osservanza della normativa ambientale.

Il decreto legge n. 195 del 2009, convertito nella legge n. 26 del 2010, ha introdotto una serie di disposizioni per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti in Campania.

In particolare, l'articolo 11 della legge 26 del 2010 ha attribuito ai presidenti delle province della regione Campania le funzioni ed i compiti spettanti agli organi provinciali in materia di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da organizzarsi prioritariamente per ambiti territoriali nel contesto provinciale e per distinti segmenti delle fasi del ciclo di gestione dei rifiuti, a decorrere dal 1° gennaio 2010 sino al 30 settembre 2010.

Ciò in deroga alla normativa esistente sull'ordinamento degli enti locali (articoli 42, 48 e 50 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267).

Il comma 2-ter, dell'articolo 11 della legge n. 26 del 2010 ha previsto che, « in fase transitoria, fino e non oltre il 31 dicembre 2010, le sole attività di raccolta, di spazzamento e di trasporto dei rifiuti e di smaltimento o recupero inerenti alla raccolta differenziata continuano ad essere gestite secondo le attuali modalità e forme procedurali dai comuni ».

Tale termine è stato più volte prorogato: dapprima al 31 dicembre 2011 dall'articolo 1-*bis* del decreto legge n. 196 del 2010 e, poi, al 31 dicembre 2012 dall'articolo 13, comma 5, del decreto legge n. 216 del 2011, che ha altresì prorogato il regime transitorio per il calcolo e le modalità di riscossione degli importi di Tarsu e Tia.

Il decreto legge n. 196 del 2010 ha definito misure atte a:

assicurare lo smaltimento dei rifiuti urbani senza soluzione di continuità;

accelerare la realizzazione di termovalorizzatori;

incrementare i livelli della raccolta differenziata;

favorire il subentro delle amministrazioni territoriali della regione Campania — con particolare riguardo alle province — nelle attività di gestione del ciclo integrato dei rifiuti. In particolare, è stata prevista la nomina, da parte del presidente della regione Campania, sentiti le province e gli enti locali interessati, di commissari straordinari per garantire la realizzazione urgente dei siti da destinare a discarica nonché ad impianti di trattamento o di smaltimento dei rifiuti. Ai sensi dell'articolo 1, comma 2-bis, il presidente della regione Campania — ovvero i commissari straordinari — provvede, in via somma urgenza, ad individuare le aree per la realizzazione urgente di impianti destinati al recupero, alla produzione e alla fornitura di energia mediante trattamenti termici di rifiuti nonché a conseguire le autorizzazioni e certificazioni pertinenti, i cui termini di rilascio sono ridotti della metà. Il decreto ha stabilito, inoltre, che nel caso di mancato rispetto, da parte dei comuni, degli obiettivi minimi di raccolta differenziata, il prefetto diffida il comune inadempiente a provvedere entro tre mesi, trascorsi i quali attiva le procedure per la nomina di un commissario *ad acta*.

Il decreto legge n. 225 del 2010 ha, inoltre, previsto che potrà essere incrementata l'addizionale all'accisa sull'energia elettrica per fronteggiare l'emergenza rifiuti.

Con legge regionale 5 maggio 2011, n. 7 è stato aggiunto il comma 5 all'articolo 10 della legge regionale 28 marzo 2007, n. 4 (Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati):

«5. Qualora il piano d'ambito di una provincia non riesca a garantire il pieno rispetto del principio dell'autosufficienza per fondate e comprovate ragioni oggettive, la Giunta regionale, su motivata richiesta della provincia interessata, acquisito il parere dei competenti organi tecnici e tecnico-sanitari, conferma la effettiva ricorrenza delle ragioni medesime. In tal caso, entro quarantacinque giorni dalla adozione della delibera di Giunta regionale, le altre province procedono alla modifica o alla integrazione dei rispettivi piani d'ambito, al fine di garantire il principio dell'autosufficienza su base regionale, nel rispetto dell'articolo 182-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006 e in coerenza con gli indirizzi del piano regionale di gestione dei rifiuti. I provvedimenti relativi devono essere accompa-

gnati da forme di compensazione, definite d'intesa tra le province interessate. ».

Si segnala, infine, che con una lettera di messa in mora inviata il 29 settembre 2011, la Commissione europea ha invitato l'Italia a dare attuazione alla sentenza del marzo 2010 con la quale la Corte di giustizia dell'Unione europea l'ha riconosciuta responsabile di non aver stabilito una rete adeguata e integrata di impianti per lo smaltimento dei rifiuti in Campania. Il 17 gennaio 2012 il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha confermato che le autorità italiane hanno trasmesso alla Commissione europea la risposta alla lettera di messa in mora.

Il decreto legge n. 2 del 2012, in corso di esame al Senato (A.S. 3111), reca, all'articolo 1, disposizioni volte a fronteggiare le criticità del sistema di recupero e smaltimento finale dei rifiuti prodotti negli impianti di gestione anaerobica della frazione organica derivante dai rifiuti nelle aree di pertinenza dei predetti impianti, ovvero, in presenza di comprovati motivi di natura tecnica, in altre aree confinanti.

Con decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135 (*Spending review*), articolo 19, è stato modificato l'articolo 14 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. In particolare, il comma 27 di detto articolo 14 è stato sostituito dal seguente:

« 27. Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:
(...)

f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi ».

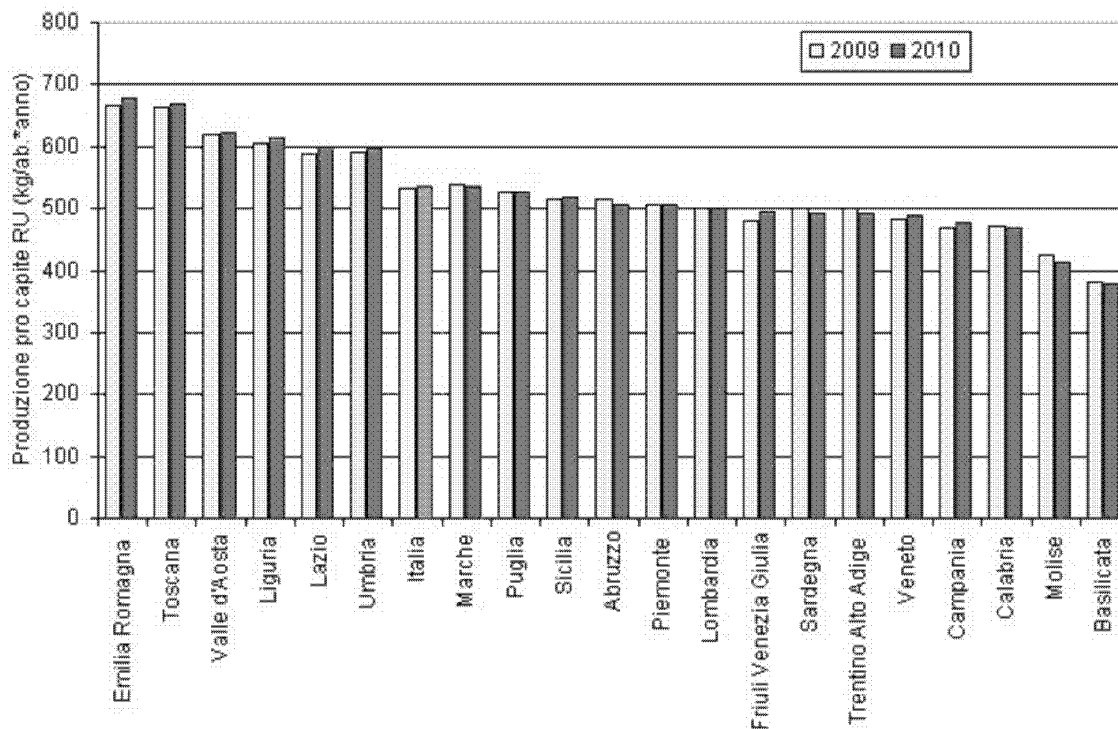
Dalla lettura dei provvedimenti che, nel corso del tempo si sono avvicendati in materia di gestione dei rifiuti, si evince un quadro a dir poco confuso nel senso che, a prescindere dal merito delle normative, ciò che emerge chiaramente è la mancanza di una direttiva coerente.

Si è passati rapidamente da un'accentuata provincializzazione di un ciclo dei rifiuti ad una nuova trasmissione ai comuni di competenze specifiche in materia. Tutto ciò, evidentemente provoca effetti negati in regioni caratterizzate da croniche emergenze rifiuti, come la Campania.

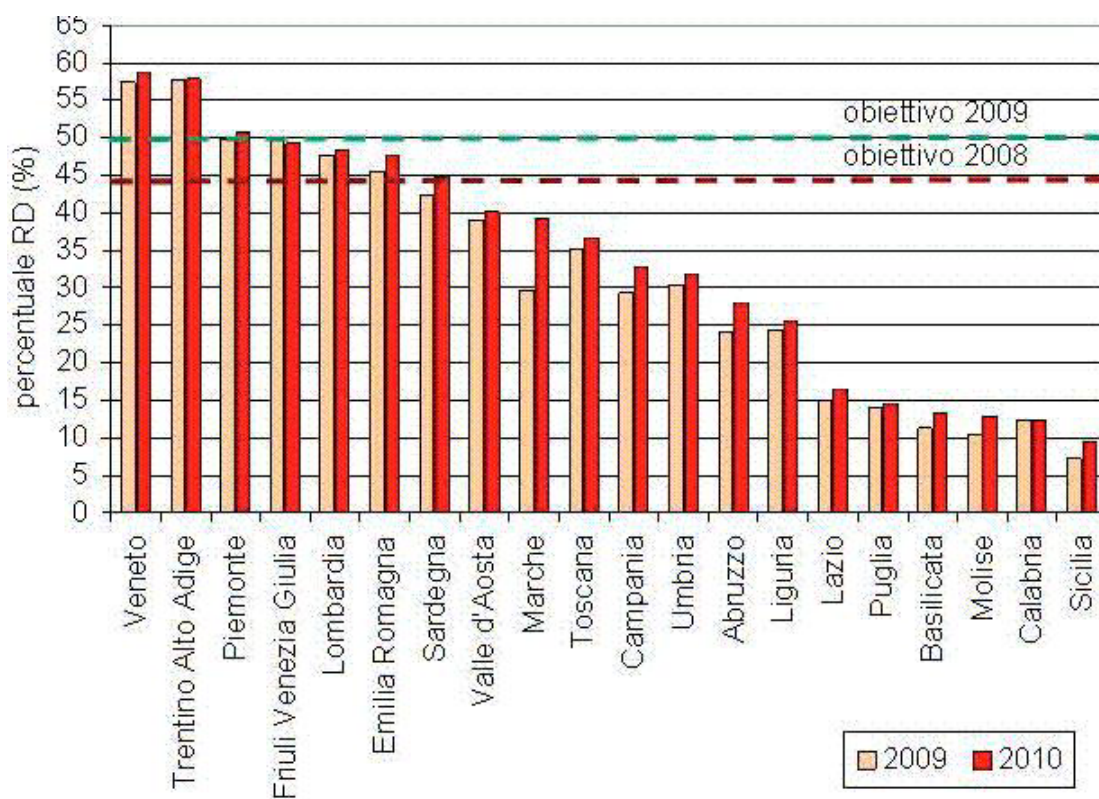
1.1.2 La gestione dei rifiuti urbani in Campania

Sulla base dei dati pubblicati da ISPRA nel Rapporto Rifiuti Urbani 2012 (che riporta dati relativi al 2010), la Campania è, insieme a Basilicata, Molise e Calabria, la regione nella quale si riscontrano

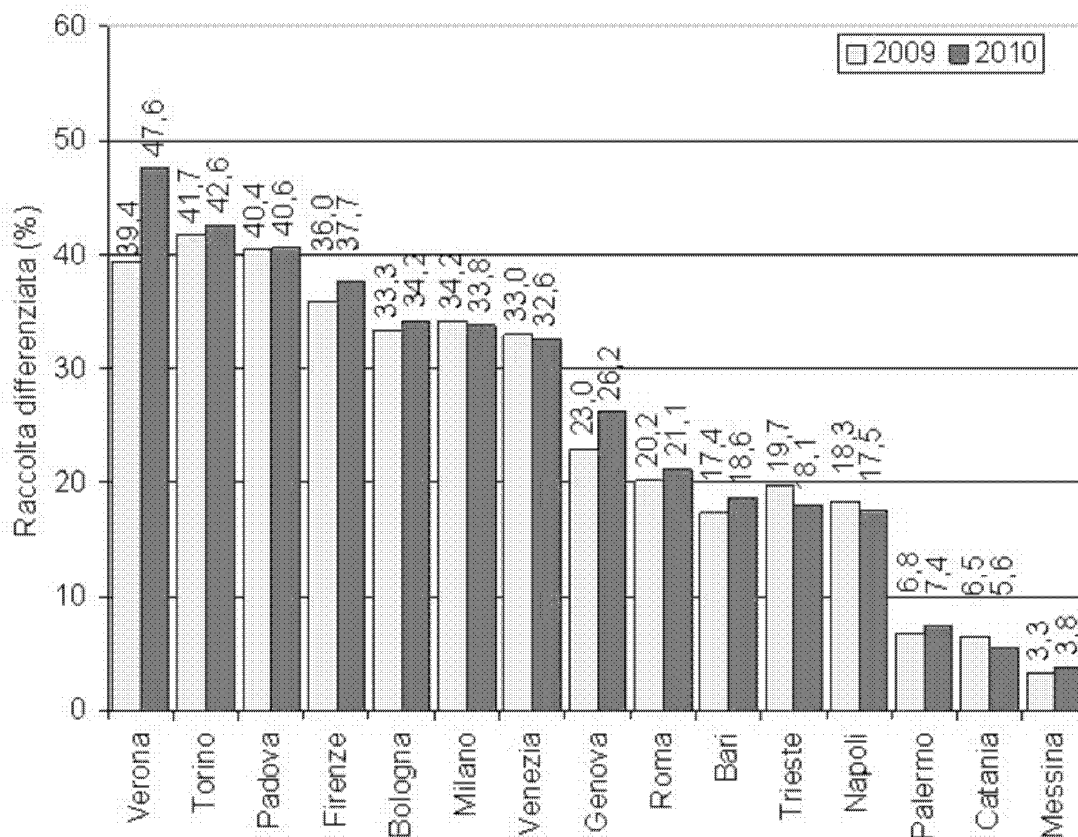
i valori di produzione pro capite più bassi (478 kg/abitante per anno, +11 kg/abitante per anno rispetto al 2009).



Dall'analisi dei dati di raccolta differenziata, risulta per la regione Campania una ulteriore crescita della percentuale complessiva che si attesta nel 2010, al 32,7 per cento circa (29,3 per cento nel 2009 e 19 per cento nel 2008), con tassi superiori al 50 per cento per le province di Salerno (55,2 per cento) e Avellino (50 per cento) e al 40 per cento per quella di Benevento (41,3 per cento). Anche Napoli e Caserta, nelle quali le problematiche connesse al sussistere delle condizioni emergenziali nel settore della raccolta e gestione dei rifiuti urbani sono risultate più evidenti negli ultimi anni, fanno comunque registrare percentuali di raccolta pari al 26,1 per cento (24,4 per cento nel 2009) e al 24,9 per cento (20,7 per cento nel 2009), rispettivamente.



La produzione totale di rifiuti urbani della città di Napoli si attesta a 547.639 tonnellate, evidenziando un calo di circa 8 kg per abitante per anno rispetto al 2009, mentre la percentuale di raccolta differenziata nell'area urbana è ancora piuttosto bassa (17,5 per cento, in calo rispetto al dato del 2009).



Nelle tabelle seguenti si riportano i dati relativi al compostaggio e al trattamento meccanico biologico dei rifiuti urbani: si evidenzia una lieve diminuzione dei rifiuti avviati al compostaggio ed un incremento della percentuale avviata a trattamento meccanico biologico.

Regione	Quantità massima autorizzata	Totale rifiuti trattati		Variazione	Frazione organica da RD		Variazione
	anno 2010	anno 2009	anno 2010		anno 2009	anno 2010	
		(t/a)			(t/a)		
Valle d'Aosta	13.650	7.581	8.323	9,8	5.422	5.663	4,5
Piemonte	679.459	365.079	405.156	11,0	273.799	310.297	13,3
Lombardia	881.894	833.726	879.187	5,5	718.635	770.877	7,3
Trentino A.A.	74.900	39.325	37.068	-5,7	37.054	35.248	-4,9
Veneto	918.520	698.344	762.683	9,2	565.681	629.587	11,3
Friuli V.G.	303.949	149.964	131.588	-12,3	54.539	74.920	37,4
Liguria	49.000	19.460	28.470	46,3	16.188	22.670	40,0
Emilia R.	616.913	366.698	497.081	35,6	325.545	418.270	28,5
Nord	3.538.285	2.480.176	2.749.556	10,9	1.996.862	2.267.532	13,6
Toscana	728.642	255.388	294.043	15,1	246.538	285.177	15,7
Umbria	328.173	87.638	105.346	20,2	57.173	73.553	28,3
Marche	167.400	90.002	111.195	23,5	69.437	90.909	30,9
Lazio	292.825	196.988	222.654	13,0	123.335	157.659	27,8
Centro	1.517.040	630.015	733.238	16,4	496.483	607.097	22,3
Abruzzo	295.700	58.217	75.413	29,5	50.225	63.554	26,5
Molise	14.400	6.707	7.810	16,4	5.826	6.904	18,5
Campania	103.699	24.720	26.888	8,8	12.109	12.048	-0,5
Puglia	586.700	234.130	262.333	12,0	109.490	130.510	19,2
Calabria	302.860	67.597	61.024	-9,7	48.530	46.652	-3,9
Sicilia	254.517	84.361	91.187	8,1	74.735	58.849	-21,3
Sardegna	218.400	150.179	152.504	1,5	148.316	151.468	2,1
Sud	1.776.276	625.911	677.158	8,2	449.231	469.983	4,6
Italia	6.831.601	3.736.102	4.159.952	11,3	2.942.576	3.344.613	13,7

Regione	Quantità autorizzata	Totale rifiuti trattati		Variazione	RU indifferenziati (200301)		Variazione
	anno 2010	anno 2009	anno 2010		anno 2009	anno 2010	
		(t/a)			(t/a)		
Piemonte	834.250	474.030	594.472	25,4	401.336	360.589	-10,2
Lombardia	999.000	725.381	696.478	-4,0	587.889	573.182	-2,5
Trentino A.A.	22.000	10.672	-	-100,0	10.096	-	-100,0
Veneto	793.800	491.428	503.519	2,5	451.023	448.176	-0,6
Friuli V.G.	246.600	200.281	242.727	21,2	155.630	142.482	-8,4
Liguria	96.000	119.203	172.003	44,3	35.887	169.791	373,0
Emilia R.	1.473.000	793.188	842.429	6,2	467.207	486.678	4,2
Nord	4.464.650	2.814.182	3.051.629	8,4	2.109.079	2.180.899	3,4
Toscana	1.464.622	962.240	895.555	-6,9	915.413	878.046	-4,1
Umbria	664.000	428.423	386.033	-9,9	344.860	340.106	-1,4
Marche	224.100	163.643	164.658	0,6	162.460	164.461	1,2
Lazio	1.896.000	808.797	947.955	17,2	729.749	874.621	19,9
Centro	4.248.722	2.363.103	2.394.201	1,3	2.152.483	2.257.235	4,9
Abruzzo	789.226	475.235	512.999	8,4	462.030	493.422	7,2
Molise	132.400	97.252	121.280	24,7	93.456	116.727	24,9
Campania	2.500.585	757.196	981.911	29,7	757.196	930.963	22,9
Puglia	1.552.644	343.290	1.459.405	325,1	342.540	1.288.128	276,1
Basilicata	89.000	24.617	6.850	-72,2	24.617	1.013	-95,9
Calabria	458.650	545.412	524.497	-3,8	539.875	515.152	-4,6
Sicilia	110.000	44.384	44.432	0,1	44.190	44.432	0,5
Sardegna	364.109	165.486	266.483	61,0	148.639	237.739	59,9
Sud	5.996.614	2.450.871	3.917.858	59,9	2.412.564	3.629.566	50,4
Italia	14.709.986	7.628.156	9.363.688	22,8	6.674.126	8.067.699	20,9

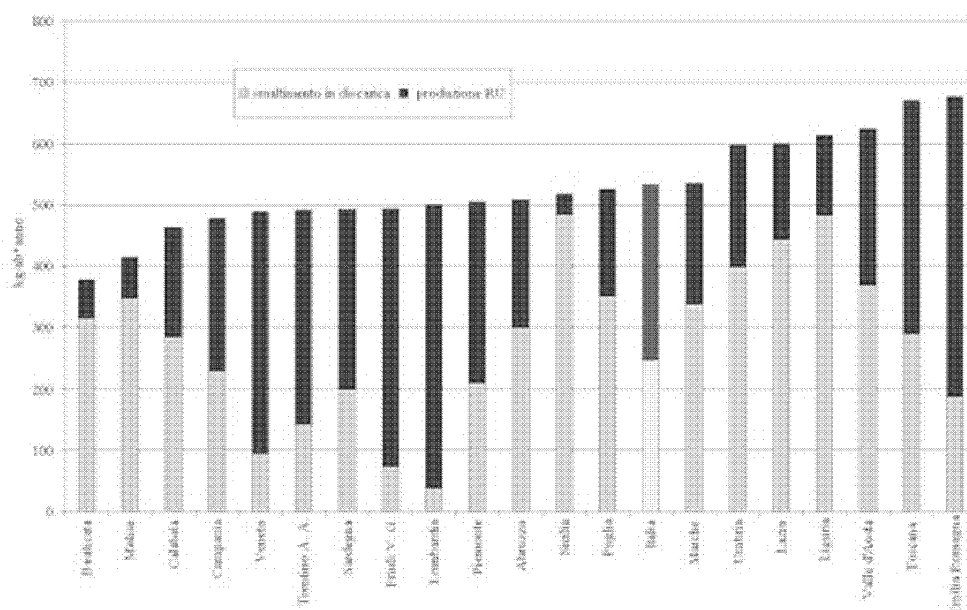
Per quanto riguarda l'incenerimento dei rifiuti, come è noto in Campania vi è un solo impianto operativo, quello di Acerra. La Campania avvia ad incenerimento il 9,9 per cento dei rifiuti urbani, frazione stabilizzata e CDR raccolti.

Regione	2005	2006	2007	2008	2009	2010	In corso di realizzazione
Piemonte	2	2	2	2	2	2	1 (2014)
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	-	-
Lombardia	13	13	13	13	13	13	-
Trentino Alto Adige	1	1	1	1	1	1	1 (2012)
Veneto	4	4	3	3	3	3	-
Friuli Venezia Giulia	1	1	1	1	1	1	-
Liguria	-	-	-	-	-	-	-
Emilia-Romagna	9	8	8	8	8	8	1 (2012)
TOTALE NORD	30	29	28	28	28	28	-
Toscana	8	8	7	8	8	8	-
Umbria	1	1	1	-	-	-	-
Marche	1	1	1	1	1	1	-
Lazio	3	3	3	4	4	4	1 (2014)
TOTALE CENTRO	13	13	12	13	13	13	-
Abruzzo	-	-	-	-	-	-	-
Molise	-	-	-	2	1	1	-
Campania	-	-	-	-	1	1	-
Puglia	2	2	1	1	1	2	2 (2012-13)
Basilicata	1	2	2	1	1	1	-
Calabria	1	1	1	1	1	1	1 (2013)
Sicilia	1	1	1	1	1	1	-
Sardegna	2	2	2	2	2	2	-
TOTALE SUD	7	8	7	8	8	9	-
TOTALE ITALIA	50	50	47	49	49	50	7

Regione	Quantità totale trattata 2010							incenerimento RU+FS+CD R in relazione al totale
	RU	FS (191212)	CDR (191210)	Totale RU, FS e CDR	Rifiuti speciali		Totale rifiuti trattati	
					Non Pericolosi	Pericolosi		
Piemonte	86.436,10	1.034,80	-	87.470,90	1.730,90	2.188,70	91.390,50	1,7
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	-	-	-
Lombardia	1.631.132,40	309.997,50	240.591,50	2.181.721,40	350.056,70	13.662,20	2.545.440,30	41,8
Trentino Alto Adige	68.314,00	938,7	-	69.252,70	1.146,80	-	70.399,50	1,3
Veneto	203.779,50	52.807,40	-	256.586,90	4.045,10	5.220,70	265.852,70	4,9
Friuli Venezia Giulia	116.383,10	13.074,60	361,9	129.819,60	5.175,80	-	134.995,40	2,5
Liguria	-	-	-	-	-	-	-	-
Emilia Romagna	649.801,90	208.105,50	42.124,00	900.031,40	39.434,50	5.875,10	945.341,00	17,3
NORD	2.755.847,00	585.958,50	283.077,40	3.624.882,90	401.589,80	26.946,70	4.053.419,40	69,5
Toscana	121.698,20	109.609,10	49.867,00	281.174,30	1.465,60	1.533,80	284.173,70	5,4
Umbria	-	-	-	-	-	-	-	-
Marche	16.142,40	-	-	16.142,40	18,8	-	16.161,20	0,3
Lazio	-	-	277.343,20	277.343,20	-	-	277.343,20	5,3
CENTRO	137.840,60	109.609,10	327.210,20	574.659,90	1.484,40	1.533,80	577.678,10	11
Molise	-	-	74.264,90	74.264,90	6,9	-	74.271,80	1,4
Abruzzo	-	-	-	-	-	-	-	-
Molise	-	-	74.264,90	74.264,90	6,9	-	74.271,80	1,4
Campania	-	516.728,80	-	516.728,80	1,7	-	516.730,50	9,9
Puglia	19.673,70	232,6	93.276,00	113.182,30	1	-	113.183,30	2,2
Basilicata	8.998,90	17.875,90	-	26.874,80	2.681,30	24.426,80	53.982,90	0,5
Calabria	-	-	125.118,80	125.118,80	-	-	125.118,80	2,4
Sicilia	11.108,90	82,5	-	11.191,40	213,4	473,6	11.878,40	0,2
Sardegna	115.231,50	33.529,70	-	148.761,20	16.434,10	5,2	165.200,50	2,9
SUD	155.013,00	568.449,50	292.659,70	1.016.122,20	19.338,40	24.905,60	1.060.366,20	19,5
ITALIA	3.048.700,60	1.264.017,10	902.947,30	5.215.665,00	422.412,60	53.386,10	5.691.463,70	100

Nelle regioni del centro-sud, in molti casi, la discarica rappresenta ancora la forma di gestione prevalente e si registrano percentuali inferiori al 50 per cento dei rifiuti prodotti soltanto in Toscana (43 per cento), in Campania (48 per cento) e Sardegna (41 per cento).

In Campania sia l'incremento della raccolta differenziata, che nel 2010 raggiunge il 32,7 per cento, sia l'entrata in funzione, a pieno regime, dell'inceneritore di Acerra, hanno comportato un miglioramento dell'intero sistema di gestione. Per la prima volta negli ultimi dieci anni, tutti i rifiuti prodotti dalla Campania, sono stati destinati ad impianti di gestione senza il ricorso allo stoccaggio delle ecoballe che, in questo anno, ha interessato solo 9 mila tonnellate.



Il decreto legislativo n. 36 del 2003 prevede specifici obiettivi di riduzione progressiva dello smaltimento in discarica per i rifiuti biodegradabili, a breve (173 kg/anno per abitante entro il 2008), medio (115 kg/anno per abitante entro il 2011) e lungo termine (81 kg/anno per abitante entro il 2018). L'analisi dei dati mostra che 10 regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Emilia Romagna, Toscana, Campania, Calabria e Sardegna) hanno raggiunto l'obiettivo, fissato per l'anno 2008.

Particolarmente interessante è il dato inerente il trasporto transfrontaliero dei rifiuti urbani. L'esportazione interessa circa 134 mila tonnellate, quasi interamente costituite da rifiuti urbani non pericolosi (99 per cento). Rispetto al 2009, si registra un sensibile decremento (-35 per cento), riconducibile ai minori quantitativi di rifiuti urbani tritovagliati esportati dalla regione Campania.

Il 40 per cento dell'export è costituito da frazioni merceologiche derivanti da raccolta differenziata. L'unica regione che, nel 2010, esporta rifiuti urbani indifferenziati è la Campania, con circa 11 mila tonnellate. I rifiuti urbani pericolosi esportati sono circa 1.000 tonnellate, costituiti, per l'83 per cento, da accumulatori e batterie al piombo, nichel-cadmio e mercurio (codice 20.01.33*) e, per il restante 17 per cento, da tubi fluorescenti ed altri rifiuti contenenti mercurio (codice 200121*). I quantitativi maggiori di tali rifiuti sono esportati in Germania (44 per cento) e in Francia (43 per cento).

Regione di provenienza	Codice dell'Elenco europeo dei rifiuti	NP
Campania	150101	1.314
Campania	191212	7.215
Campania	200301	10.890
Campania	sub capitolo 2001	2.524
Emilia	sub capitolo 2001	2.234
Friuli	191212	5.669
Friuli	sub capitolo 2001	118
Lombardia	sub capitolo 2001	9.077
Lombardia	200303	427
Marche	sub capitolo 2001	78
Piemonte	191212	799
Piemonte	sub capitolo 2001	7.516
Puglia	150102	216
Puglia	sub capitolo 2001	1
Sardegna	sub capitolo 2001	169
Sicilia	sub capitolo 2001	234
Toscana	sub capitolo 2001	4.008
Trentino	sub capitolo 2001	7.315
Veneto	191210	52.441
Veneto	191212	1.678
Veneto	sub capitolo 2001	18.758
TOTALE		132.683

In termini di pianificazione si evidenzia che la Campania si è dotata di piani regionali di gestione dei rifiuti urbani e speciali, di piani e programmi di smaltimento degli apparecchi contenenti PCB e PCT, di un piano per la bonifica dei siti contaminati. Inoltre la Campania, nel piano di gestione dei rifiuti urbani, adottato con ordinanza commissariale n. 500 del 30 dicembre 2007, ha previsto un capitolo dedicato alla riduzione dei rifiuti urbani biodegradabili. La regione non è invece provvista di un piano degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio.

1.1.3 Il Piano regionale e lo stato di attuazione

Al fine di fornire un quadro aggiornato sul ciclo integrato dei rifiuti nella regione Campania è doveroso riportare il contenuto del

documento trasmesso dall'assessore all'ecologia e ambiente della regione Campania, Giovanni Romano.

Il documento è intitolato « Relazione sulle attività svolte per il potenziamento del ciclo dei rifiuti nella regione Campania » e risulta aggiornato alla data del 10 ottobre 2012 (doc. 1374/1).

In esso viene riportato integralmente, pur evidenziando le parti più sensibili che sono quelle relative al completamento della rete impiantistica regionale (termovalorizzatori, discariche, impianti di compostaggio, impianti di tritovagliatura) e quella relativa alle problematiche connesse alla liquidazione dei consorzi di bacino.

Come si avrà modo di approfondire nel corso della relazione i consorzi di bacino versano in uno stato di dissesto finanziario che, inevitabilmente, si ripercuote sulle società provinciali che dovranno assorbire il personale dei consorzi, decisamente sovrabbondante rispetto al servizio reso.

Si tratta di una problematica particolarmente grave non solo per gli aspetti connessi alla gestione del ciclo dei rifiuti, ma per le problematiche sociali inevitabilmente conseguenti al mancato pagamento degli stipendi nei confronti dei lavoratori nonché alla paventata necessità di ridurre il personale medesimo (o comunque di riassorbirlo in altre strutture).

Altra questione affrontata nella relazione della regione è quella della raccolta differenziata che, per ragioni diverse, si attesta comunque su livelli molto bassi, sebbene negli ultimi tempi deve darsi atto che sia il comune di Napoli sia altri enti locali, pur nell'insufficienza delle risorse disponibili, stanno avviando concretamente dei programmi di incentivazione della raccolta differenziata porta a porta, con risultati confortanti.

Si riporta, dunque, il documento sopra citato dal quale si possono trarre informazioni importanti ed aggiornate in merito alla situazione attuale:

« Le principali attività svolte per il potenziamento del ciclo dei rifiuti in Campania, in linea con quanto stabilito nel documento di pianificazione regionale di gestione dei rifiuti urbani approvato in via definitiva dal Consiglio regionale così come indicato nella delibera della Giunta regionale n. 8 del 2012, sono declinabili nelle seguenti azioni cardine:

1. *riduzione della produzione dei rifiuti;*
2. *incremento raccolta differenziata;*
3. *potenziamento degli strumenti e servizi a supporto del ciclo dei rifiuti;*
4. *completamento della rete impiantistica per lo smaltimento dei rifiuti;*
5. *gestione dei flussi di rifiuti;*
6. *gestione rifiuti radioattivi;*
7. *rafforzamento degli strumenti per il monitoraggio ed il controllo del territorio.*

Contestualmente alle attività di potenziamento del ciclo dei rifiuti, si sta provvedendo alla risoluzione di una serie di « questioni aperte »

quali: lo stato dei consorzi di bacino, il trasferimento di proprietà del termovalorizzatore di Acerra, la riorganizzazione del sistema di governance del ciclo integrato dei rifiuti.

1.1.3.1 *Iniziative per la riduzione della produzione dei rifiuti*

Il Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani (PRGRU) fissa l'ambizioso obiettivo di ottenere, al termine del prossimo triennio, una contrazione del 10 per cento della produzione annua di rifiuti.

Per il perseguimento di tale risultato, la Giunta regionale con delibera n. 731 del 19 dicembre 2011 ha avviato le attività funzionali alla predisposizione del Piano attuativo integrato per la minimizzazione dei rifiuti nel rispetto delle disposizioni previste dall'articolo 180 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e ss.mm.ii e dell'articolo 27 della legge regionale n. 4 del 2007 e ss.mm.ii.

Tale documento favorisce l'integrazione di ben tre strumenti normativi: risponde a quanto stabilito dalla direttiva 2008/98/CE che pone al primo posto la riduzione dell'uso di risorse e stabilisce, tra le altre cose, misure volte a ridurre gli impatti negativi della produzione dei rifiuti e dell'uso delle risorse migliorandone l'efficacia, risponde a quanto previsto nel decreto legislativo n. 152 del 2006 e ss.mm.ii che, agli articoli 179 e ss., prescrive agli enti preposti alla programmazione in materia di rifiuti di prevedere « iniziative dirette a limitare la produzione di rifiuti », dà seguito a quanto contenuto nella legge regionale n. 4 del 2007 e ss.mm.ii. che assume tra le finalità generali la prevenzione, il governo e la riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti.

Contestualmente l'elaborazione di un Piano di minimizzazione soddisfa anche quanto stabilito dall'articolo 15 della legge regionale n. 1 del 2008 che istituisce il « Fondo regionale per la ecosostenibilità » finalizzato anche al sostegno delle azioni regionali tese a incrementare le attività di recupero e riciclo dei materiali tra cui, prioritariamente, le iniziative di prevenzione e riduzione della produzione di beni, imballaggi o contenitori realizzati in materiali diversi da quelli biodegradabili, ecocompatibili o riciclabili.

L'incisività di tale intervento è stata rafforzata anche con l'emanazione della delibera di Giunta regionale n. 758 del 30 dicembre 2011 con cui sono stati stanziati circa 7 milioni di euro da destinare alle province per la realizzazione di iniziative volte a potenziare la RD ed a ridurre la produzione dei rifiuti.

Tali risorse con decreto dirigenziale n. 33 del 30 dicembre 2011 sono state distribuite alle cinque province della Campania secondo il seguente Piano di riparto per la promozione e il coordinamento di interventi strategici materiali ed immateriali in materia di prevenzione e riduzione dei rifiuti, complementari alle attività di incentivazione della raccolta differenziata, coerenti con le previsioni del Piano regionale dei rifiuti urbani, all'articolo 15 comma 1 della legge regionale n. 1 del 2008, dell'articolo 27 della legge regionale n. 4 del 2007 e s.m.i. e del relativo piano attuativo integrato di minimizzazione dei rifiuti.