



Seconda Università degli Studi di Napoli



DIPARTIMENTO DI SCIENZE AMBIENTALI

E

REGIONE CAMPANIA



ASSESSORATO ALL'AMBIENTE

DOCUMENTO PROGRAMMATICO

DELLA **PROPOSTA** DI

PIANO REGIONALE

DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI

IN CAMPANIA

AGOSTO 2010



Il Documento Programmatico del Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti Urbani è stato preparato dal Dipartimento di Scienze Ambientali della Seconda Università degli Studi di Napoli per conto e su richiesta dell'Assessorato all'Ambiente della Regione Campania.

Il Gruppo di Lavoro è formato dal prof.ing. Umberto Arena e dalla prof.ing. Maria Laura Mastellone del Dipartimento di Scienze Ambientali della Seconda Università degli Studi di Napoli e dall'ing. Paolo Bidello del Dipartimento di Statistica e Matematica per la Ricerca Economica dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope".

Benché ogni attenzione e sforzo siano stati profusi nella preparazione del materiale contenuto in questo documento, la sua assoluta accuratezza non può essere garantita. Si declina pertanto qualsiasi responsabilità collegata all'utilizzo, per qualsiasi scopo, di informazioni o dati contenuti in questo documento.

Ogni parte di tale documento può essere riprodotta senza esplicita autorizzazione purché la fonte sia correttamente citata.

1. OBIETTIVI DEL DOCUMENTO PROGRAMMATICO DEL PRGRU

Il Documento Programmatico costituisce lo strumento per avviare il processo di definizione e formalizzazione del Piano Regionale di Gestione integrata dei Rifiuti Urbani in Campania, attraverso la partecipazione e la consultazione delle autorità con competenza ambientale, di tutti i portatori di interesse e del pubblico interessato¹, fino alla sua formale e definitiva adozione.

Nell'attuale fase propedeutica si individuano gli obiettivi, i criteri, i principi e la struttura del redigendo PRGRU, entro gli ambiti dall'attuale schema normativo e procedurale Comunitario, recentemente ridefiniti dalla Direttiva 2008/98/CE.

Tale documento è funzionale ad attivare il processo partecipativo che verrà avviato già dalle fasi preliminari di definizione del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani (PRGRU), attraverso il dialogo con tutti i soggetti interessati al fine di condividerne le impostazioni e le scelte fondanti. Tale percorso metodologico è previsto, tra l'altro, dalle procedure dettate dall'Unione Europea per la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) di determinati Piani e Programmi di cui alla Direttiva 42/2001/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 e dalla Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008.

E' ben noto che la Direttiva VAS pone l'obbligo agli Stati membri di attivare un processo valutativo preventivo degli effetti che un certo piano o programma può avere sull'ambiente prima che lo stesso piano o programma venga adottato in via definitiva.

Sotto un differente punto di vista, è oramai acquisito che tale valutazione preventiva degli effetti ambientali producibili dalle attività oggetto di pianificazione, anziché come ennesimo adempimento, possa più utilmente essere considerata come uno strumento operativo di eccezionale valenza tecnico-scientifica per produrre documenti di pianificazione che realmente integrino la dimensione ambientale in tutte le azioni di indirizzo previste.

La condizione principale, a garanzia di un'effettiva applicazione del filtro della "valutazione preventiva" degli effetti, per l'integrazione reale della dimensione ambientale per il perseguimento degli obiettivi di sostenibilità, è costituita dallo svolgimento in fasi sincrone e parallele del processo di piano e del processo di valutazione². Tale condizione, oltre a rappresentare un ragionevole e sensato presupposto metodologico, viene individuata come obbligo dal paragrafo 1 dell'art. 4 della

¹ Ai sensi della Dir. 2003/35/CE; art. 3, punto elenco 1, "pubblico interessato": *pubblico che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale di cui all'articolo 2, paragrafo 2, o che ha un interesse in tali procedure; ai fini della presente definizione le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che soddisfano i requisiti di diritto nazionale si considerano portatrici di un siffatto interesse.*

² Guia ENPLAN – Programme Interreg IIIB – La integració de l'evaluació ambiental en el procés de pla (fig. 2, pag. 45).



Direttiva 42/2001/CE: “La valutazione ambientale di cui all’articolo 3 deve essere effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all’avvio della relativa procedura legislativa”. E’ ovvio che, in caso contrario, l’esercizio valutativo si limiterebbe ad una formale osservanza della normativa per la giustificazione di scelte già adottate, senza nessuna utilità ai fini dell’integrazione della componente ambientale nel processo di pianificazione. Con riferimento alla fase preliminare di “orientamento e impostazione” del processo di piano, dunque, per consentire la parallela valutazione ambientale preliminare, devono essere forniti al Valutatore Ambientale tutti gli elementi necessari a verificare il grado di sostenibilità delle proposte che orientano le scelte strategiche, essendo chiari e definiti:

- i) i principi ispiratori della proposta;
- ii) gli obiettivi che si prefigura lo strumento di pianificazione in relazione ai possibili scenari di riferimento;
- iii) i criteri di elaborazione delle scelte finalizzati all’individuazione delle possibili alternative;
- iv) il quadro di riferimento normativo entro il quale viene disegnato lo strumento programmatico sottoposto a procedura di VAS.

Sulla base di tali presupposti, il Valutatore Ambientale può preparare, in parallelo al processo di pianificazione, anche integrando significativamente le competenze del gruppo di lavoro che predispone il PRGRU, il c.d. Rapporto di Scoping. Questo, unitamente al Documento Programmatico preliminare, costituisce la base concreta di informazioni per avviare la preconsultazione con le autorità con competenza ambientale prevista dal paragrafo 4 dell’art. 5 della Direttiva 42/2001/CE.

In tale fase di confronto preliminare, la Direttiva 2003/35/CE, che prevede la partecipazione del pubblico³ nell’elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale, dispone che al pubblico stesso “vengano offerte tempestive ed effettive opportunità di partecipazione alla preparazione e alla modifica o al riesame dei piani (...)”.

Ciò, pur se escluso⁴ per i piani o programmi per i quali viene attuata una procedura partecipativa ai sensi della Direttiva sulla VAS, è fortemente raccomandato⁵ dalla Commissione Europea anche attraverso la previsione di specifiche riunioni pubbliche in modo da consentire alle autorità

³ Ai sensi del paragrafo 1 dell’art. 2 della Direttiva 35/2003/CE: *Ai fini del presente articolo, per «pubblico» s'intende una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione o prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone.*

⁴ Paragrafo 5 dell’art. 2 della Direttiva 2003/35/CE: *Il presente articolo non si applica a piani e programmi di cui all'allegato I per i quali è attuata una procedura di partecipazione del pubblico ai sensi della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, o ai sensi della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.*

⁵ DG Environment - Preparing a Waste management plan – A methodological guidance note (p. 9)



responsabili della redazione di un piano di gestione rifiuti di ricevere suggerimenti e idee da interlocutori selezionati e/o dal pubblico per l'individuazione completa ed esaustiva dei contenuti del piano.

Gli interlocutori selezionati saranno scelti tra: associazioni degli industriali ed altre principali categorie dei settori produttivi; organi di gestione di aree territoriali a forte vocazione e connotazione industriale; Camere di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura; associazioni delle aziende operanti nel settore della gestione dei rifiuti, comprese le imprese di trasporto; principali organi di polizia ambientale; Procure della Repubblica impegnate nel contrasto e la repressione dei reati ambientali; Direzione Investigativa Antimafia; principali ONG; associazioni dei consumatori.

Mentre nella fase di consultazione preliminare (*scoping*) è ben noto e normato dal paragrafo 4 dell'art. 5 della Direttiva 42/2001/CE il contributo atteso⁶ da parte delle autorità con competenza ambientale rispetto al Rapporto Ambientale, il compito di queste stesse autorità rispetto al documento programmatico dovrebbe essere quello di contribuire a definire compiutamente "l'ambito di influenza" del PRGRU. Con ciò si intende che l'apporto in termini di conoscenza e competenze specifiche, atteso dalla preconsultazione delle autorità con competenze ambientali, dovrebbe consentire di "blindare" il redigendo piano circa⁷: *i*) il contesto; *ii*) gli ambiti di analisi; *iii*) le interrelazioni; *iv*) gli attori; *v*) le sensibilità, i punti critici, i rischi e le opportunità. Rispetto al redigendo Rapporto Ambientale, il contributo atteso dovrebbe invece mirare a consolidare: *i*) la costruzione del quadro pianificatorio e programmatico; *ii*) l'analisi dello stato; *iii*) l'identificazione dell'ambito spazio-temporale; *iv*) l'identificazione dei soggetti da coinvolgere.

Da un punto di vista operativo, attese le finalità e gli obiettivi differenti di tale momento di confronto rispetto ai contributi che giungeranno dalle autorità con competenza ambientale (verso il Rapporto Ambientale ed il documento programmatico del PRGRU) e dagli interlocutori selezionati e dal pubblico (esclusivamente verso il Documento Programmatico del PRGRU), si prevede che la fase delle consultazioni preliminari si svolga su livelli disgiunti che opereranno in parallelo pur se con i necessari scambi di informazioni.

Raccolti tali contributi, essendo conclusa la fase di preconsultazione, verrà avviata la fase di redazione del PRGRU vera e propria che, in parallelo, sarà accompagnata dal Rapporto Ambientale ai sensi dell'art. 5 della Direttiva 42/2001/CE. E' ovvio che entrambi i documenti dovranno tenere

⁶ Paragrafo 4 dell'art. 5 della Direttiva 42/2001/CE: *Le autorità di cui all'articolo 6, paragrafo 3 devono essere consultate al momento della decisione sulla portata delle informazioni da includere nel rapporto ambientale e sul loro livello di dettaglio.*

⁷ Guida ENPLAN – Programme Interreg IIIB - Temàticas a considerar per a la definició de l'ambit d'influència del P/P (pag. 74).



conto delle indicazioni ricevute con la preconsultazione, anche spiegando, eventualmente, i motivi e i criteri secondo i quali alcune integrazioni prodotte dai soggetti competenti in materia ambientale o dal pubblico non possono essere accolte o possono esserlo in misura parziale e/o condizionata.

E' opportuno infine ricordare che, una volta che si sia completata la fase di redazione del PRGRU (da considerarsi, tuttavia, non ancora nella sua versione definitiva) e del Rapporto Ambientale, la Direttiva 42/2001/CE prevede una fase di ulteriore partecipazione e confronto. Stavolta gli interlocutori non saranno selezionati ma, anzi, sarà consentito a chiunque di partecipare a tale momento di sintesi a cui dovranno essere assicurati un'adeguata pubblicità ed un congruo tempo per potere esprimere il proprio parere e le proprie valutazioni (paragrafo 2 dell'art. 6).

Secondo la Commissione Europea, dovrebbero essere previste diverse modalità per informare il pubblico dell'avvenuta redazione del piano di gestione dei rifiuti e del relativo rapporto ambientale. Tali modalità dovrebbero comprendere anche⁸: workshop e meeting pubblici; distribuzione di opuscoli, forum e siti internet.

Completata la fase di consultazione, il PRGRU può essere adottato. Il pubblico e le autorità con competenza ambientale devono esserne resi edotti con adeguata pubblicità e contemporanea informazione che prevede anche la messa a disposizione (art. 9 della Direttiva 42/2001/CE) di: *i*) il piano adottato; *ii*) una dichiarazione di sintesi in cui si illustra in che modo le considerazioni ambientali sono state integrate nel piano o programma e come si è tenuto conto (...), dei pareri espressi (...), dei risultati delle consultazioni (...), nonché le ragioni per le quali è stato scelto il piano o il programma adottato, alla luce delle alternative possibili che erano state individuate; *iii*) le misure adottate in merito al monitoraggio (...).

⁸ DG Environment - Preparing a Waste management plan – A methodological guidance note (p. 9)



2. PRINCIPI ISPIRATORI DELLA PROPOSTA DI PRGRU

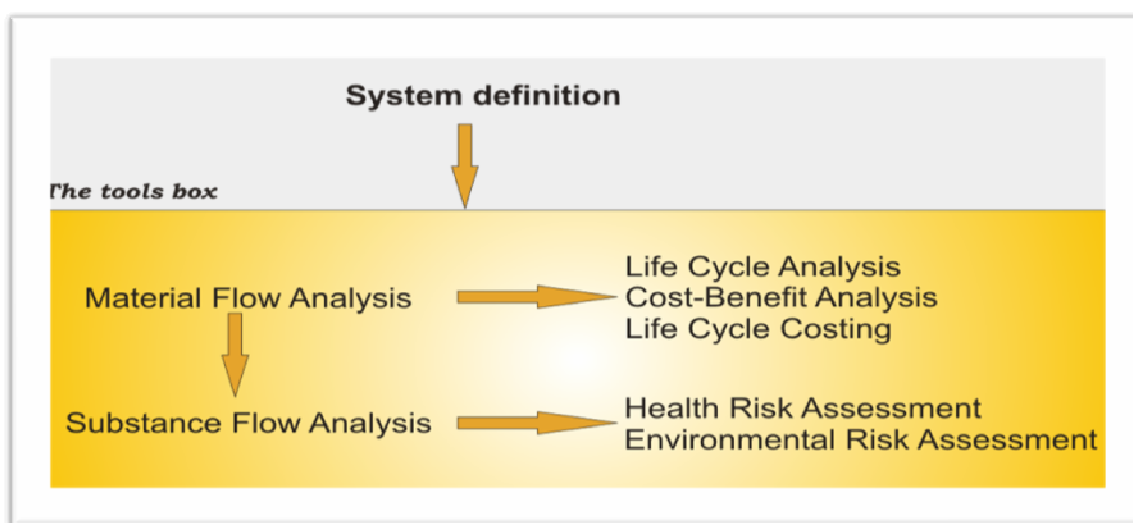
I principi stabiliti dalla Direttiva Quadro 75/442/CE e poi dalla Direttiva Rifiuti 2008/98 CE e dalla 2006/12/CE, a cui ci si ispira per redigere il Piano di Gestione dei Rifiuti Urbani, sono di seguito riassunti:

- assicurare la conservazione della natura e delle risorse e ridurre la produzione dei rifiuti urbani (prevenzione);
- assicurare una riduzione degli impatti che la gestione dei rifiuti urbani ha sulla salute dell'uomo e sull'ambiente, anche riducendo la pericolosità del rifiuto;
- assicurare che chi produca il rifiuto urbano ne sostenga completamente il costo di smaltimento in totale sicurezza ambientale, secondo il principio per il quale il produttore deve essere "responsabile" e secondo il principio del "chi inquina paga";
- assicurare adeguate infrastrutture che consentano di trattare efficientemente i vari rifiuti urbani prodotti, garantendo l'autosufficienza di smaltimento della Regione. In particolare, è da considerarsi un principio prioritario l'assicurare una dotazione di infrastrutture impiantistiche che consentano il riutilizzo, il riciclo, il recupero di materia e di energia, la riduzione della pericolosità e lo smaltimento;
- assicurare la tracciabilità dei rifiuti urbani, dal momento della loro produzione a quello del loro trasporto e poi smaltimento definitivo;
- assicurare il monitoraggio continuo ed affidabile della gestione amministrativa e delle emissioni nei diversi comparti ambientali degli impianti predisposti per il corretto smaltimento dei rifiuti urbani (comprese le discariche);
- garantire il rispetto del principio di prossimità e quindi che il rifiuto sia smaltito in luoghi adeguati più prossimi alla sua produzione così da limitare l'impatto ambientale del trasporto su lunghe distanze.

Oltre ai principi generali a cui ispirarsi nel pianificare ed implementare il sistema di gestione integrata dei rifiuti urbani, vi sono una serie di Direttive europee che forniscono prescrizioni da rispettare nella gestione di talune correnti di rifiuti urbani (oli esausti, batterie esauste, farmaci scaduti, rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche, ecc.).

Un'analisi delle diverse metodologie di indagine da utilizzare per l'elaborazione del PRGRU, valutando i punti di forza e di debolezza di ognuna di esse, indica che non esiste un singolo

approccio in grado di soddisfare contemporaneamente tutte le esigenze della gestione ambientale. Risulta più efficace fare riferimento a più approcci, adoperandoli sia singolarmente che in combinazione tra loro. Si deve cioè mirare più che a un “super tool” ad un “**tool box**”, cioè ad un insieme di strumenti con cui ricercare una corretta combinazione di metodologie disponibili, atta a fornire una valutazione esaustiva degli aspetti del processo/servizio/prodotto in esame. La figura che segue illustra graficamente le interconnessioni tra i vari strumenti di analisi.



Di seguito vengono brevemente descritte tali tecniche di valutazione che impiegano procedure sistematiche step-by-step e/o algoritmi computazionali:

- **Analisi dei Flussi di Materia (MFA-Material Flow Analysis)**. Si tratta di uno strumento, direttamente collegato al concetto di ciclo di vita, basato su un insieme di bilanci di materia ed in grado di quantificare i flussi di materia dovuti alle fasi di estrazione, produzione, trasformazione, consumo, riciclo e smaltimento di un prodotto e/o servizio. La MFA dimostra grande versatilità di impiego potendo essere eseguita su differenti scale, da molto vaste (internazionali, nazionali o regionali) a molto piccole (comuni o aziende).
- **Analisi dei Flussi delle Sostanze (SFA-Substance Flow Analysis)**. Direttamente correlato alla MFA, si tratta di uno strumento in grado di mappare i flussi, in tal caso di sostanze specifiche o di elementi chimici, nei confini di una determinata area geografica (ad es. una regione o un'area più vasta), di identificare i punti attraverso i quali i flussi abbandonano il sistema riversandosi nell'ambiente e di quantificarli, rendendo così possibile la proposizione di soluzioni.



Un'analisi basata sulla MFA include approcci quali la *Substance Flow Analysis* (SFA), il bilancio dei flussi dei prodotti, i *Life Cycle Inventories* (LCI), gli inventari dei carichi ambientali associati a ciascuna fase di un servizio/prodotto durante il suo ciclo di vita. In particolare, la MFA/SFA è uno strumento necessario a fornire informazioni utili quando si debbano tracciare flussi di materia e/o di elementi anche al fine di produrre specifici LCI da inserire in più ampie analisi del ciclo di vita. Il punto di forza della MFA risiede nella sua visione sistematica e integrata delle interazioni fisiche tra economia e ambiente, grazie alla quale si possono derivare indicatori delle prestazioni metaboliche dell'economia di un Paese, di una città, ecc.⁹

- **Analisi del Ciclo di Vita (LCA-Life Cycle Analysis)**. Si tratta di un metodo internazionalmente standardizzato (ISO 14040-14043) che consente di quantificare gli effetti ambientali di un prodotto o di un servizio attraverso la valutazione esaustiva dei consumi di materia e di energia e delle emissioni nell'ambiente (aria, acqua, suolo, rifiuti) generate da processi coinvolti nella "vita" del prodotto o servizio in esame, dalla fase di estrazione delle risorse naturali richieste per la sua produzione fino ai trattamenti di fine vita.
- **Analisi dei Costi-Benefici (CBA-Cost Benefit Analysis)**. E' uno strumento tecnico-economico di supporto ai soggetti che hanno il compito di dover prendere "decisioni sostenibili". Mentre il primo si limita a considerare soltanto i costi interni (ad esempio i costi risultanti dall'utilizzo di tecnologie che riducono le emissioni) comparandoli alla riduzione del carico ambientale legato all'investimento economico, il secondo è un utile supporto per investimenti a lungo termine in grado di selezionare determinate tecnologie e strategie legislative a favore dell'ambiente.
- **Analisi dei Costi del Ciclo di Vita (LCC-Life Cycle Costing)**. Si tratta di un metodo internazionale che consente di superare i limiti della CBA (difficoltà nel monetizzare gli asset ambientali, in particolare sull'intero ciclo di vita) in quanto nel calcolarne i costi copre l'intero tempo di vita di un prodotto/servizio e può generare indicatori economici tradizionali tra i quali il Net Present Value (NPV), il Pay-Back Period (Payback) e l'Internal Rate of Return (IRR).
- **Valutazione del Rischio Ambientale (ERA-Environmental Risk Assessment)**. E' uno strumento ampiamente adoperato, in particolare per una sorgente puntuale o diffusa di sostanze tossiche: è in

⁹ Brunner P.H. and Rechberger V. (2004) Practical Handbook of Material Flow Analysis. CRC Press LLC, Boca Raton (FL)



grado di identificare e quantificare il rischio che può essere arrecato all'ambiente da una particolare attività o esposizione, collegata a una qualsiasi fase del ciclo di vita di un prodotto/servizio. E' importante collegare questo approccio alla LCA che non è uno strumento sito-specifico. Mentre la ERA è in grado di valutare i potenziali rischi per la salute umana e per l'ambiente dovuti ad emissioni inquinanti in maniera "puntuale", cioè in uno specifico sito, la LCA valuta gli impatti ambientali di un prodotto durante il periodo del suo ciclo di vita in termini sovra-regionali o sovranazionali.

- Valutazione di Rischio sulla Salute (**HRA-Health Risk Assessment**). E' impiegata con riferimento a diverse sorgenti di emissioni e diversi sistemi bersaglio. Si può riferire ad un ambiente confinato o ad un ambiente esterno di maggiori dimensioni. La HRA implica l'identificazione e la quantificazione del rischio che può essere indotto su essere umani a causa dell'esposizione ad un definito "pericolo" (quale, una sostanza inquinante in qualsiasi comparto ambientale) generato da attività, antropiche o non, appartenenti al ciclo di vita del prodotto/servizio considerato.

Nella definizione degli scenari attuali e di quelli alternativi futuri di gestione dei rifiuti urbani in regione Campania si è adottato quindi uno strumento integrato che, sulla base dell'approccio della valutazione del ciclo di vita, impiega l'analisi dei flussi di materia e di sostanze (MFA e SFA) per predire le destinazioni di flussi di rifiuti (in massa e in volume) e di specifici elementi chimici (carbonio e cadmio) nelle diverse ipotesi gestionali.

Domande di supporto per la consultazione:

Il documento programmatico fa propri i principi delle attuali politiche comunitarie in materia di protezione e conservazione dell'ambiente e di tutela della salute umana, nonché alcuni principi specifici in materia di minimizzazione e gestione appropriata e trasparente dei rifiuti prodotti.

a) Si ritiene esaustivo il collettivo dei principi richiamati e adottati? Quali ulteriori principi comunitari o derivanti da accordi o convenzioni internazionali potrebbero essere richiamati e adottati?

b) Si ritiene che nell'ambito della regione Campania esistano motivi o condizioni tali da escludere o condizionare fortemente le implicazioni derivanti dall'applicazione dei principi adottati quali, ad esempio, l'autosufficienza delle infrastrutture e degli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani?

c) Si ritiene critico il principio della tracciabilità dei percorsi dei rifiuti urbani e del monitoraggio degli impianti di trattamento? e se sì, quali suggerimenti possono essere forniti per migliorarne l'applicazione?



3. OBIETTIVI DELLA PROPOSTA DI PRGRU

Il PRGRU è sviluppato in parallelo al Rapporto Ambientale così come previsto dalla richiesta Valutazione Ambientale Strategica ed è oggetto di discussione, integrazioni, modifiche. Tenendo conto delle informazioni già acquisite sulla situazione attuale della gestione dei rifiuti urbani sono stati delineati i seguenti obiettivi, ognuno dei quali perseguibile attraverso l'applicazione di programmi e protocolli specifici ma soprattutto attivando e/o potenziando le interazioni degli Enti competenti con i produttori di rifiuti, i trasportatori, i gestori degli impianti di trattamento e smaltimento.

Gli obiettivi generali del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani sono:

- minimizzazione dell'impatto del ciclo dei rifiuti, a protezione della salute umana e dell'ambiente
- conservazione di risorse, in particolare materiali, energia e spazi
- gestione dei rifiuti "*after-care-free*", in modo tale che né la messa a discarica, né la termovalorizzazione, né il riciclo o altre forme di trattamento arrechino danni alle generazioni future

a cui vanno aggiunti:

- raggiungimento dell'autosufficienza regionale nella gestione dei rifiuti urbani
- trattamento in sicurezza ed in tempi ragionevoli dei rifiuti stoccati da anni sul territorio regionale
- raggiungimento della sostenibilità economica del ciclo dei rifiuti.

Per soddisfare tali obiettivi della gestione rifiuti è necessario :

1. attuare politiche di prevenzione della produzione di rifiuti, al fine di ridurre massa, volume e pericolosità dei rifiuti
2. avviare a riciclo la massima frazione possibile di rifiuti che sia possibile riciclare in maniera economicamente ed ecologicamente sostenibile
3. mineralizzare completamente le sostanze organiche contenute nei rifiuti non riciclati per evitare problemi successivi nelle discariche
4. immobilizzare i costituenti dei residui della mineralizzazione
5. smaltire i residui immobilizzati in siti adeguati, cioè formazioni geologiche dove i residui non richiedano ulteriori trattamenti.



La procedura scelta per progettare il sistema di gestione dei rifiuti per la Regione Campania è quella dell'analisi di scenari. Sulla base delle condizioni al contorno (quali il tipo e la quantità di rifiuto attualmente prodotto, la logistica della raccolta, l'impiantistica di trattamento e le discariche disponibili) nonché delle esigenze sopra elencate, si definiranno alcuni scenari di gestione. Successivamente tali scenari saranno valutati secondo criteri coerenti con gli obiettivi richiamati ed i risultati saranno confrontati con lo scenario "Status Quo" (o "Stato di fatto").

Gli scenari esaminati terranno anche in conto le esperienze di sistemi di gestione dei rifiuti urbani utilizzati con successo in Italia ed in Europa. In altri termini, si assumerà come prerequisito quello di utilizzare solo tecnologie che costituiscano un riferimento provato ed affidabile (cioè che non siano più ad uno stadio sperimentale), con costi economici ed ambientali noti sia per la gestione operativa che per quella post-operativa.

Si è scelto un approccio "esemplare" per la valutazione degli scenari, selezionando alcuni criteri in grado di rappresentare al meglio i più volte richiamati obiettivi della gestione rifiuti. La prima e più importante questione da esaminare nel selezionare i criteri è: quali indicatori descrivono meglio se e come gli obiettivi di un certo sistema di gestione dei rifiuti sono stati raggiunti? La risposta dipende dall'obiettivo che si prende in esame, cioè (come viene definita nella letteratura di settore) è di tipo "goal specific".

Per l'obiettivo "protezione della salute umana e dell'ambiente", materiali pericolosi quali metalli pesanti e sostanze organiche tossiche e persistenti sono da considerare indicatori appropriati. Poiché però non è la mera presenza di una sostanza che crea il pericolo, è importante seguirla attraverso il sistema di gestione dei rifiuti e controllare se, lungo o alla fine del percorso, essa si accumuli e/o abbia impatti negativi sulla salute umana o sull'ambiente. Il principio della conservazione della massa, così come applicato nell'analisi dei flussi di materia, è strumentale ad osservare tutti i flussi delle diverse sostanze ed il loro accumulo o trasformazione in altri composti. Sempre per l'obiettivo "protezione della salute umana e dell'ambiente", un indicatore cruciale è anche il volume perché il trasporto di rifiuti e l'uso del territorio per collocarvi discariche hanno anch'essi rilevanti impatti sull'ambiente. Il carbonio come causa di cambiamenti climatici è un altro indicatore rilevante, poiché diversi studi mostrano che l'ottimizzazione della gestione dei rifiuti può determinare una riduzione sensibile nelle emissioni di gas serra.

Con riferimento all'obiettivo "conservazione delle risorse", è importante tenere in conto l'energia e risorse quali metalli e biomasse. Anche i volumi di rifiuti e residui risultano critici essendo lo spazio adatto ad accogliere siti di discarica una preziosa risorsa del territorio, particolarmente in regione



Campania dove un uso indiscriminato della soluzione discarica ha fortemente depauperato tale risorsa. Inoltre esiste un forte legame tra “conservazione delle risorse” e “protezione della salute umana e dell’ambiente”: l’effetto più rilevante sulla protezione dell’ambiente è probabilmente determinato dal riciclo, che è in grado di sostituire risorse primarie. Poiché i processi di estrazione e di lavorazione dei minerali sono di solito associati ai più grossi impatti ambientali all’interno dell’intero ciclo di vita, la sostituzione di minerali primari con risorse secondarie ottenute dal riciclo (ad es. quello della plastica e dei metalli) ha la possibilità di ridurre fortemente l’inquinamento complessivo.

Nella selezione dei criteri e degli indicatori è importante verificare la loro rilevanza complessiva. Alcuni materiali sono più importanti di altri per la gestione rifiuti. Per alcuni metalli pesanti quali mercurio e cadmio, il rapporto dei flussi di massa nei RSU rispetto a quelli nelle importazioni totali nazionali è elevato e può arrivare fino al 50%. Quindi, su scala nazionale, i rifiuti urbani costituiscono un importante vettore di sostanze pericolose quali il mercurio (Hg) e il cadmio (Cd): ne consegue l’importanza di assicurare che tutte le fasi di raccolta, trattamento, riciclo e smaltimento finale gestiscano questi metalli pesanti con cura e li riciclino in sicurezza con un’alta percentuale di recupero o li trasferiscano a siti finali sicuri. Altri elementi, come azoto, fosforo e zolfo attraversano le fasi di gestione rifiuti con basse percentuali. Quindi, in una prospettiva nazionale, la loro importanza è limitata sia per la protezione ambientale che per la conservazione delle risorse.

Tenendo presente le ragioni appena elencate, gli indicatori che sono stati selezionati per la valutazione degli scenari sono: flussi di massa, volume, energia, carbonio e cadmio. Di seguito se ne riportano schematicamente le motivazioni, anche sulla base di recenti lavori della letteratura scientifica di settore¹⁰.

I flussi di massa determinano il numero e la potenzialità dell’impiantistica di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti. Seguire i flussi consente di identificare gli impatti che i cambiamenti in un sistema di gestione hanno sui vari elementi del sistema: un maggior ricorso al riciclo riduce non solo la necessità di capacità di trattamento per termovalorizzazione ma anche quella di successivo smaltimento finale a discarica. D’altra parte, maggior riciclo implica nuovi rifiuti (quelli prodotti dalla filiera raccolta-selezione-riciclo) che a loro volta richiedono nuovi trattamenti e capacità di smaltimento. Solo un approccio che utilizzi il flusso di massa può tenere in conto tutti gli effetti di un cambiamento in uno scenario di gestione rifiuti, e fornisce un quadro complessivo della capacità totale di impianti necessari.

¹⁰ Mastellone M.L., Brunner P.H., Arena U. (2009) *Scenarios of Waste Management for a Waste Emergency Area: a Substance Flow Analysis*, Journal of Industrial Ecology, vol. 13 n.5.



Alla stessa maniera, il volume è cruciale per la raccolta, il trattamento e lo smaltimento finale. Poiché la disponibilità di siti per discariche che rispettino pienamente i vincoli della normativa nazionale ed europea è scarsa e la realizzazione di tali impianti di conferimento è spesso contrastata dalle popolazioni interessate, il volume diviene un parametro importante per il conferimento a discarica. Naturalmente esso svolge un ruolo cruciale anche per i trasporti.

Il contenuto di energia del rifiuto in generale, ed in particolare quello di frazioni quali la plastica e i rifiuti di legno, può essere rilevante: è quindi importante includere l'energia come criterio di valutazione. In alcuni processi di trattamento, quali quelli di termovalorizzazione, si recuperano percentuali elevate di energia: dal 60 al 70% se il prodotto utilizzato è il calore; dal 15 al 25% dell'energia contenuta nel rifiuto se l'output è l'energia elettrica. Per altro verso, durante il compostaggio (detto anche digestione aerobica) il contenuto energetico del rifiuto non viene recuperato ed il carbonio è ossidato ad anidride carbonica senza impiegare l'energia prodotta dal processo. La digestione anaerobica (indicata talvolta come biometanazione) invece genera metano che, usato come combustibile, consente il recupero di parte dell'energia contenuta nel rifiuto.

Il Carbonio è un indicatore di potenziali risorse (energia, biomassa) ma anche di pericolo ambientale (gas serra, sostanze organiche tossiche e persistenti). Per distinguere questi aspetti è necessario conoscere in quali specie il carbonio è presente. Per ciò che riguarda l'input, la differenza è rilevante a seconda che il carbonio sia in polimeri sintetici (plastiche) che non sono degradabili se non in tempi lunghi e condizioni estreme, in cellulosa (carta e rifiuto di cibo) che è biodegradabile e può essere usata in trattamenti biochimici per produrre energia e materia, o in composti organici pericolosi che devono invece essere trattati in maniera speciale. Per ciò che riguarda l'output, l'obiettivo principale è trasformare i composti organici pericolosi in sostanze innocue come la CO₂. Altri obiettivi, come già discusso, sono la produzione di energia e la mineralizzazione a CO₂.

Il Cadmio è un elemento indicatore dei metalli tossici. Si è già ricordato che gran parte del cadmio (utilizzato come additivo importante nei beni plastici durevoli dagli anni '70 ai '90) attraversa la filiera della gestione rifiuti. Esso è quindi da considerare un elemento di elevata pericolosità da tenere in conto in ogni valutazione di gestione rifiuti. Serve ad indagare se uno specifico sistema di gestione rifiuti sia in grado di concentrare quest'elemento in frazioni dove esso non possa causare problemi alla salute pubblica e all'ambiente. A causa delle sue proprietà chimico-fisiche (ad es. il basso punto di ebollizione) il cadmio agisce come altri metalli atmofili, quali zinco, stagno ed antimonio.



Altri importanti criteri non sono stati presi in considerazione: benché l'igiene sia l'aspetto più importante di una gestione rifiuti, essa non è stata inclusa in tale documento e non verrà utilizzata nella redazione del PRGRU perché tutti i moderni sistemi di raccolta, trattamento e smaltimento di rifiuti soddisfano pienamente i requisiti di salvaguardia della salute pubblica. Le emissioni di diossine, che costituivano in passato il principale problema del trattamento termico di rifiuti, non sono state prese in considerazione perché, già dagli anni '90, i moderni impianti di termovalorizzazione sono dotati di forni e di sistemi di controllo dell'inquinamento atmosferico che minimizzano le emissioni di diossine ad un livello trascurabile, ben al di sotto di quello di altre attività antropiche¹¹. I livelli di acidificazione e eutrofizzazione indotti da sorgenti quali agricoltura e sistemi di trattamento delle acque di scarico sono ordini di grandezza più grandi di quelli determinati dalla gestione rifiuti e sono stati quindi trascurati. Lo stesso si può affermare per il potenziale di formazione dell'ozono, trascurabile se confrontato con altre cause; il potenziale di riduzione dell'ozono stratosferico è invece in parte considerato all'interno del flusso di carbonio. Le sostanze organiche sono anch'esse solo parzialmente considerate nel flusso di carbonio. I metalli di valore, quali rame, alluminio e ferro non sono inclusi come criteri ma tenuti in conto nei tassi di riciclo.

Come già anticipato, la definizione e l'elaborazione di questi scenari avverrà con strumenti innovativi che sono fortemente ispirati all'approccio del ciclo di vita e funzionali allo stesso, quali quelli dell'analisi del flusso di materia (*material flow analysis*, MFA) e dell'analisi del flusso di sostanze (*substance flow analysis*, SFA). Questi due strumenti sono in grado fornire dati oggettivi per un corretto dimensionamento delle potenzialità impiantistiche della filiera del riciclo e del recupero da raccolta differenziata (piattaforme di selezione, sistemi di riprocessazione, impianti di compostaggio e di digestione anaerobica, impianti di trattamento RAEE, farmaci e batterie esauste) e di quella del rifiuto residuale alla raccolta differenziata o RUR (impianti di recupero energetico e di smaltimento definitivo in discarica).

¹¹ Si vedano: Angelucci, Bedin, Tirler, Donegà (2009). *L'influenza dell'impianto di incenerimento dei rifiuti urbani di Bolzano sulla qualità dell'aria nella provincia di Bolzano*, XII Int. Waste Management and Landfill Symposium, pag. 975, ISBN 978-88-6265-007-6.

Porteous (2005). *Why energy from waste incineration is an essential component of environmentally responsible waste management*, Waste Management, 25:451-459.

Consonni, Giugliano, Grosso (2004). *Alternative strategies for Energy recovery from municipal solid waste Part B: Emission and cost estimates*, Waste Management, 25:137-148.

McKay (2002), *Dioxin characterization, formation and minimization during municipal solid waste (MSW) incineration: review*, Chemical Engineering Journal, 86:343-368.



Per permettere la realizzazione di questi obiettivi si sono fissate una serie di priorità. La tabella che segue ne riporta una lista ispirata dalla situazione attuale della regione Campania, caratterizzata da una forte carenza impiantistica e dalle eredità negative di oltre 12 anni di situazione emergenziale. Ad ognuna di tali priorità verrà assegnata, dopo la consultazione con tutti gli interessati (associazioni di categoria ed enti), una lista di strumenti e/o metodiche che possono consentire il raggiungimento dell'obiettivo prioritario in un tempo massimo di attuazione. L'entità di raggiungimento dell'obiettivo sarà monitorata attraverso opportuni indicatori, quali quelli riportati in tabella assieme ai target di riferimento.



3.1 Lista di obiettivi prioritari

PRIORITA'	INDICATORI	TARGET
Attivare misure concrete per la riduzione della generazione dei rifiuti urbani.	1. Produzione, in t/a 2. Produzione pro-capite, in t/(ab a)	1. Da concordarsi con la Commissione Europea come previsto dalla Direttiva 2008/98/CE del 18 novembre 2008 ma comunque non inferiore ad una riduzione della produzione annuale del 3% entro 3 anni dall'avvio dell'applicazione del PRGRU.
Attivare misure concrete per la riduzione della pericolosità dei rifiuti urbani pericolosi.	1. Grado di copertura delle "utenze diverse" servite con contenitori di raccolta specifici, in % 2. Quantità di RUP drenata a monte dal flusso di RSU, in t/a	1. Copertura totale di tali utenze entro 5 anni dall'avvio dell'applicazione del PRGRU. 2. Raddoppio di tale quantità entro 5 anni dall'avvio dell'applicazione del PRGRU.



<p>Migliorare in quantità e qualità la raccolta differenziata.</p>	<p>1. RD, frazione di rifiuti raccolta in maniera differenziata rispetto al totale dei rifiuti urbani raccolti nel medesimo ambito, in %</p> <p>2. RR, frazione di rifiuti effettivamente avviati a riciclo rispetto al totale dei rifiuti urbani raccolti nel medesimo ambito, in %</p> <p>3. Tornaconto economico derivante dalle rese Conai ragguagliato al costo complessivo del sistema di gestione, in %</p>	<p>1. Limiti di legge.</p> <p>2. Valore di $RR = 0.80 RD$ entro 5 anni dall'avvio dell'applicazione del PRGRU.</p> <p>3. Andamento positivo del tornaconto a partire dal secondo anno di applicazione del PRGRU, fermo restando l'attuale Accordo Anci-Conai.</p>
<p>Dotare il territorio regionale di impiantistica per il trattamento della frazione secca della raccolta differenziata, che sia adeguata per livello tecnologico e potenzialità.</p>	<p>1. Grado di copertura delle piattaforme di selezione a servizio della RD rispetto alla produzione regionale di frazione secca raccolta, in %</p>	<p>1. 100% entro 3 anni dall'avvio dell'applicazione del PRGRU.</p>
<p>Dotare il territorio regionale di impiantistica per il trattamento della frazione umida raccolta differenziatamente, che sia adeguata per livello tecnologico e potenzialità.</p>	<p>1. Grado di copertura degli impianti di trattamento biologico per digestione aerobica (compostaggio) ed anaerobica (biometanazione) rispetto alla produzione regionale di frazione organica, in %</p>	<p>1. 100% entro 3 anni dall'avvio dell'applicazione del PRGRU.</p>
<p>Dotare il territorio regionale di impiantistica per il trattamento del rifiuto residuale alla raccolta differenziata (RUR), che sia adeguata per livello</p>	<p>1. Grado di copertura degli impianti di trattamento termico per termovalorizzazione per combustione</p>	<p>1. 100% entro 4 anni dall'avvio dell'applicazione del PRGRU.</p>



tecnologico e potenzialità.	diretta (incenerimento) o indiretta (gassificazione) rispetto alla produzione regionale di rifiuto residuale alla RD, in %	
Dotare il territorio regionale di impiantistica per il trattamento termico dei rifiuti trito-vagliati stoccati da anni nelle decine di piattaforme dislocate su tutto il territorio campano, e particolarmente nelle aree dei comuni di Giugliano, Villa Literno e San Tammaro.	1. Grado di copertura di impianti dedicati di trattamento termico per termovalorizzazione rispetto al quantitativo di rifiuto secco trito-vagliato stoccato, in % 2. Quantitativo inviato e trattamento e quindi rimosso dai siti di stoccaggio, in % rispetto al quantitativo attualmente stoccato	1. 100% entro 3 anni dall'avvio dell'applicazione del PRGRU. 2. 50% in 10 anni
Dotare il territorio regionale di impianti di discarica per rifiuti speciali non pericolosi derivanti dalle diverse fasi della filiera del riciclo e dei trattamenti biologici e termici, che sia adeguata per livello tecnologico e potenzialità.	1. Grado di copertura degli impianti di discarica per rifiuti speciali non pericolosi rispetto alla produzione regionale dalle varie fasi di gestione dei rifiuti urbani, in %	1. 100% entro 3 anni dall'avvio dell'applicazione del PRGRU.
Dotare il territorio regionale di impianti di discarica per rifiuti speciali pericolosi derivanti dalle diverse fasi della filiera del riciclo e dei trattamenti biologici e termici, che sia adeguata per livello tecnologico e potenzialità.	1. Grado di copertura degli impianti di discarica per rifiuti speciali pericolosi rispetto alla produzione regionale dalle varie fasi di gestione dei rifiuti urbani, in %	1. 100% entro 5 anni dall'avvio dell'applicazione del PRGRU.
Minimizzare la distanza tra la sorgente di	1. Percorrenza, in t*km o veicoli*km	1. Andamento negativo della percorrenza a



<p>generazione dei rifiuti urbani e l'impianto utilizzato per il suo trattamento/smaltimento</p>		<p>partire dal secondo anno di applicazione del PRGRU</p>
<p>Assicurare l'autocontenimento (rifiuto smaltito in un dominio territoriale rispetto a quello prodotto nello stesso dominio) in determinati ambiti territoriali del ciclo di gestione dei rifiuti</p>	<p>1. Autocontenimento, in %</p>	<p>1.100% entro 3 anni dall'avvio dell'applicazione del PRGRU.</p>
<p>Definire severi requisiti tecnici minimali per il rilascio delle autorizzazioni alle aziende di gestione dei rifiuti, nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria.</p>	<p>1. Adozione di standard tecnici per le varie tipologie di aziende di gestione rifiuti basati sulle <i>Best Available Technology</i> contenuti nei documenti BREF, in % di aziende autorizzate conformemente a tali standard rispetto al totale di aziende autorizzate</p>	<p>1. 30% entro 3 anni dall'avvio dell'applicazione del PRGRU.</p>
<p>Accrescere, attraverso la corretta comunicazione ed informazione, la consapevolezza dei cittadini sulla necessità di trattare e smaltire i rifiuti urbani onde evitare che il loro impatto sulla salute e sull'ambiente sia fuori da ogni controllo.</p>	<p>1. Numero di utenti effettivamente raggiungibili dai mezzi di informazione adottati per estendere la preconsultazione del Documento Programmatico e dello stesso PRGRU, in % della popolazione residente</p>	<p>1. 50%</p>



Domande di supporto per la consultazione:

Il documento programmatico individua gli obiettivi prioritari del Piano e si propone di individuare gli strumenti, anche gestionali, per raggiungere tali obiettivi e per monitorarne l'attuazione.

a) Si è d'accordo con la lista degli obiettivi prioritari? Quali altri obiettivi possono essere individuati e con quali strumenti essi possono essere raggiunti?

b) Si ritiene completa la lista degli indicatori proposti per misurare in maniera oggettiva il raggiungimento degli obiettivi individuati dal Piano? Quali altri indicatori popolabili anche attualmente potrebbero essere presi in considerazione per misurare i progressi verso gli obiettivi di Piano?

c) Si ritiene che nell'ambito della regione Campania esistano motivi di impedimento o condizioni ostative tali da escludere o limitare sensibilmente le possibilità di raggiungimento degli obiettivi individuati? Quali potrebbero essere le azioni concrete di breve, medio e lungo termine da porre in essere per l'eliminazione degli ostacoli suggeriti?

4. CRITERI DI ELABORAZIONE DELLE SCELTE DEL PRGRU

Si riporta la gerarchia di criteri che verranno seguiti per l'elaborazione delle varie parti del PRGRU.

1. rispetto puntuale degli obiettivi generali ispiratori del PRGRU, già riportati nel cap. 3 di questo Documento Programmatico.
2. selezione delle opzioni tecnologiche e di localizzazione solo a valle (e quindi sulla base) dell'acquisizione di dati il più possibile attendibili e "bonificati" relativi a:
 - a. tipologia dei rifiuti urbani da gestire e loro ammontare
 - b. origine geografica del rifiuto
 - c. disponibilità di impiantistica specifica per il trattamento e lo smaltimento.
3. adesione puntuale alla lista di obiettivi specifici prioritari sopra riportata e di tutti gli strumenti amministrativi, gestionali e tecnici che possano contribuire ad attuarli in modo efficace ed efficiente.
4. adozione preferenziale di tecnologie e pratiche operative mirate alla riduzione della quantità e pericolosità alla fonte (criterio della prevenzione).
5. pianificazione e organizzazione, per i flussi di rifiuti non ulteriormente riducibili in quantità e pericolosità, di strutture impiantistiche, in numero e potenzialità adeguati, che adottino unicamente tecnologie riconosciute dai documenti BRef della Comunità Europea quali migliori tecnologie disponibili.
6. definizione degli scenari e dei criteri di localizzazione degli impianti di recupero, trattamento e smaltimento, per i diversi tipi di rifiuti urbani, basata sul principio di "attrattività"¹², che permette di rispettare il già citato principio della "prossimità" combinando entità della generazione, ubicazione della sorgente e caratteristiche del rifiuto con la minimizzazione degli impatti ambientali.
7. coerenza con gli altri strumenti di pianificazione territoriale e di pianificazione settoriale nel rispetto degli obiettivi generali del PRGRU. Si intende dire che qualora si dovessero riscontrare incongruenze tra uno strumento di pianificazione già adottato o in corso di adozione (quale, ad es., il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Speciali) che contrastino con gli obiettivi generali del PRGRU, si proporrà un eventuale discostamento da tale strumento di pianificazione, giustificandolo adeguatamente. In tal senso il PRGRU potrà

¹² P. Bidello, *Criteri di localizzazione degli impianti sulla base degli impatti sui vari comparti ambientali* in *Recupero di energia e materia da rifiuti solidi: i processi, le tecnologie, le esperienze, le norme* (a cura di U. Arena, U. Leone e M.L. Mastellone). AMRA scarl, Giugno 2007



proporre un nuovo insieme di regolamenti che funzioni da amalgama con pianificazioni esistenti o provveda a nuovi obblighi.

8. seguendo l'approccio indicato al precedente punto 7), esame di tutta la pianificazione di settore ed, in particolare, se esistenti, di:
 - a. Il Piano di gestione dei Rifiuti Speciali
 - b. Il Piano di Bonifica dei siti contaminati
 - c. Il Piano di Risanamento della Qualità dell'Aria
 - d. I Piani stralcio delle Autorità di Bacino
 - e. Implicazioni nel settore della gestione dei rifiuti derivanti in particolare dalle previsioni dei seguenti programmi:
 1. POR Campania 2000-2006
 2. PSR Campania 2007-2013
 3. PO FESR Campania 2007-2013
 4. PO FSE Campania 2007-2013.

Per ciascuno di tali Piani si contatteranno i responsabili per poter ricevere informazioni utili alla redazione del PRGRU.

Domande di supporto per la consultazione:

Il documento programmatico delinea la necessità di confrontare tutti i Piani di settore che possono presentare sovrapposizioni e/o intersezioni con il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani ed evidenzia che se si presentasse qualche grave incongruenza si potrebbe considerare di chiedere rettifiche e parziali abolizioni di eventuali Piani, norme o regolamenti che potrebbero impedire l'attuazione di quanto pianificato e, quindi, l'ottenimento degli obiettivi prioritari previsti.

a) Si è a conoscenza di ulteriori Piani/Programmi rilevanti e attinenti al redigendo Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani oltre a quelli richiamati al punto 8?

b) Si è d'accordo con la necessità di base di doversi coordinare con altri Piani, norme ed ordinanze ma, vista la complessa situazione dovuta ad anni di commissariamento, con la possibilità di chiedere revisioni di queste ultime?

c) Si ritiene esaustiva la lista al punto 8? E' possibile suggerire ulteriori tipologie di rifiuti urbani di cui il Piano dovrebbe tenere conto?

d) E' possibile suggerire ulteriori atti a valenza programmatica e di indirizzo (es. delibere di giunta regionale), anche di altri settori (es. energia), che presentano intersezioni o sovrapposizioni con il redigendo Piano?

5. QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO

5.1. Il quadro comunitario

Il quadro normativo di riferimento definito a livello comunitario in materia di gestione dei rifiuti ha avuto negli ultimi venti anni una progressiva evoluzione, basata su un sistema definito di regole chiave:

- fissare i criteri di definizione della pericolosità dei rifiuti;
- stabilire un sistema obbligatorio di registrazione dei movimenti di rifiuti;
- determinare le responsabilità delle varie fasi della gestione dei rifiuti;
- definire un sistema autorizzativo per la realizzazione degli impianti e delle fasi di gestione dei rifiuti;
- controllare il flusso trans-frontaliero.

Le strategie di intervento nella gestione dei rifiuti devono fare principale riferimento alle direttive di seguito elencate:

- Direttive quadro sui rifiuti e rifiuti pericolosi:
 - 2008/98/CE sui rifiuti;
 - 2006/12/CE sui rifiuti;
 - 91/156/CE sui rifiuti;
 - 91/689/CE sui rifiuti pericolosi.
- Direttiva categorie speciali di rifiuti:
 - 94/62/CE sugli imballaggi e rifiuti da imballaggio.
- Direttiva sul controllo integrato:
 - 96/61/CE IPPC sulla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento.

Storicamente, il primo atto legislativo comunitario riguardante la questione rifiuti è stata la Direttiva 75/442/CE, sostanzialmente modificata dalla successiva 91/156/CE, che recepisce gli orientamenti introdotti dal Quinto Programma d'Azione, varato il 15/12/1992 per il periodo 1993/2000 e che si basa sui seguenti principi:

- integrazione delle politiche ambientali con le regole del mercato;
- promozione dell'innovazione tecnologica e della ricerca;
- promozione dell'utilizzo di strumenti fiscali e finanziari;
- promozione della cooperazione volontaria tra la pubblica amministrazione e le imprese.



Con l'affermazione del concetto di uno sviluppo sostenibile, nel campo della gestione dei rifiuti sono state quindi introdotte alcune novità:

- la promozione della prevenzione e la minimizzazione della produzione dei rifiuti;
- la massimizzazione del riciclo e del recupero e la promozione di sistemi ambientalmente compatibili per il trattamento e lo smaltimento di rifiuti.

La Direttiva 91/156/CE individua alcune strategie di particolare rilevanza:

- la necessità di una terminologia comune e di una definizione dei rifiuti;
- la necessità di dare la priorità alla prevenzione ovvero alla minimizzazione della produzione dei rifiuti ed al recupero di materia ed energia rispetto allo smaltimento;
- l'introduzione di un regime meno rigido e vincolante per le operazioni di recupero rispetto allo smaltimento.

Questa direttiva è stata inoltre "supportata" dalla Decisione 2000/532/CE che ha introdotto il nuovo Catalogo Europeo dei Rifiuti (CER), in sostituzione di quello precedentemente in vigore. Rispetto al precedente, i nuovi codici CER prevedono:

- l'introduzione di codici "specchio" che consentano la caratterizzazione come pericoloso o meno di un dato rifiuto, in funzione delle caratteristiche chimico-fisiche del rifiuto stesso e della concentrazione in esso di sostanze pericolose;
- l'introduzione di nuovi capitoli riferiti a processi produttivi non presenti nel precedente Catalogo.

Anche per ciò che concerne i rifiuti pericolosi a livello normativo c'è stata un'evoluzione: la Direttiva 78/319/CE è stata modificata dalla Direttiva 91/689/CE. Essa detta norme supplementari per migliorare la gestione dei rifiuti pericolosi e li sottopone ad un controllo maggiore. A questa direttiva ha fatto seguito la Decisione 94/904/CE che ha istituito l'elenco europeo dei rifiuti pericolosi successivamente modificato come specificato precedentemente dalla Decisione 2000/532 e successive modifiche ed integrazioni.

La Direttiva 94/62/CE riguarda gli imballaggi e i rifiuti da imballaggio ed ha lo scopo di armonizzare le misure nazionali in materia di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, sia per prevenirne o ridurne l'impatto sull'ambiente, assicurando così un elevato livello di tutela dell'ambiente, sia per garantire il funzionamento del mercato interno e prevenire l'insorgere di ostacoli agli scambi nonché distorsioni e restrizioni alla concorrenza nella Comunità. In particolare, con riferimento al recupero e riciclo, la normativa prevede che gli Stati Membri adottino le misure necessarie per realizzare i seguenti obiettivi:



- entro cinque anni dal recepimento della direttiva sarà recuperato almeno il 50% e fino al 65% in peso dei rifiuti di imballaggio;
- nell'ambito dell'obiettivo globale e sulla base della stessa scadenza sarà riciclato almeno il 25% e fino al 45% in peso di tutti i materiali di imballaggio che rientrano nei rifiuti di imballaggio, con un minimo del 15% e fino al 25% in peso per ciascun materiale di imballaggio.

Obiettivi di recupero e riciclo più spinti, da conseguire entro il 2008, sono stati introdotti dalla nuova Direttiva sugli imballaggi e i rifiuti da imballaggio (2004/12/CE) che ha modificato la Direttiva del '94. L'obiettivo minimo di recupero è stato stabilito pari al 60% in peso dei rifiuti di imballaggio, mentre quello globale di riciclo varia tra il 55% e l'80%. Obiettivi separati sono stati inoltre fissati per i diversi materiali: 60% per la carta e il vetro, 50% per i metalli, 22,5% per la plastica e 15% per il legno.

Infine, la Direttiva 96/61/CE IPPC (*Integrated Pollution and Prevention Control*) ha come oggetto la prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento. Essa prevede un approccio integrato su tutte le componenti ambientali (acqua, aria, suolo, rumore, ecc.) in modo da conseguire una riduzione dell'inquinamento prodotto da determinati impianti ed un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso applicando le migliori tecnologie disponibili o "*Best Available Technologies*" (BAT). La normativa IPPC trova la sua applicazione in diversi comparti industriali, andando ad interessare al loro interno il tema della prevenzione dei rifiuti e della loro corretta gestione. Rientrano inoltre nell'ambito IPPC anche alcune tipologie di attività di recupero e smaltimento rifiuti.

A queste Direttive quadro, si sono accompagnati provvedimenti mirati alla regolamentazione di particolari attività di gestione dei rifiuti, quali:

- Direttiva 2000/76/CE in materia di incenerimento e coincenerimento di rifiuti pericolosi e non pericolosi, che definisce regole molto rigorose per l'esecuzione di queste attività. La Direttiva si propone di delineare un quadro organico ed omogeneo di riferimento per tutte le attività di incenerimento dei rifiuti, indipendentemente dal loro contenuto in sostanze pericolose, al fine di evitare o di limitare, per quanto possibile, gli effetti negativi sull'ambiente derivanti dall'incenerimento e dal coincenerimento dei rifiuti, ed in particolare, l'inquinamento dovuto alle emissioni nell'atmosfera, nel suolo, nelle acque superficiali e sotterranee nonché i rischi per la salute umana.
- Direttiva 1999/31/CE in materia di smaltimento di rifiuti in discarica. La Direttiva definisce i requisiti operativi e tecnici per tale attività di smaltimento, ponendo particolare attenzione alla corretta conduzione sia in fase di gestione operativa sia in fase di gestione postchiusura. Vengono inoltre individuati limiti specifici allo smaltimento in discarica di rifiuti urbani biodegradabili.



Sono inoltre state emanate Direttive finalizzate alla corretta gestione di specifiche tipologie di rifiuti, quali: oli minerali usati, veicoli fuori uso, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche. La costante e progressiva tendenza all'aumento della produzione di rifiuti quale indice del progresso economico e dell'aumento dei consumi, rilevata in tutti gli Stati membri, ha spinto la Commissione ed il Consiglio europeo a valutare gli effetti dell'applicazione della legislazione comunitaria e di individuare le esigenze, non solo di carattere normativo, ancora attuali per determinare gli interventi finalizzati a dare concreta attuazione alla gerarchia comunitaria in materia di gestione dei rifiuti. Da questa impostazione è scaturita la Decisione 2002/1600 che istituisce il VI Programma d'Azione per l'ambiente e la Comunicazione della Commissione "Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti". La Decisione 2002/1600/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, stabilisce i principali obiettivi che l'Unione europea si propone di perseguire per un periodo di dieci anni a decorrere dal 22 luglio 2002. Tali obiettivi corrispondono alle principali priorità ambientali che la Comunità deve e dovrà affrontare nei settori dei cambiamenti climatici, della natura e biodiversità, dell'ambiente e salute e qualità della vita e, infine, delle risorse naturali e dei rifiuti.

I principi su cui si fonda il programma sono i seguenti:

- principio del "chi inquina paga";
- principio di precauzione;
- principio dell'azione preventiva;
- principio di riduzione dell'inquinamento alla fonte.

In linea con quanto enunciato nella Strategia comunitaria, il Programma punta a modelli di produzione e consumo più sostenibili, che garantiscano una maggiore efficienza nella gestione delle risorse e dei rifiuti. La finalità è il disallineamento tra crescita economica e impiego delle risorse/produzione dei rifiuti, in modo che il consumo di risorse, rinnovabili e non, non superi la capacità di carico dell'ambiente.

Nella Comunicazione 301 della Commissione (2003) si riprendono queste tematiche, delineando il contesto della futura strategia attraverso l'esame degli strumenti con cui realizzare gli obiettivi di prevenzione e riciclo necessari ad imprimere, in linea con la gerarchia comunitaria, un ulteriore sviluppo al settore.

Le principali componenti della strategia sono le seguenti:

- strumenti per promuovere la prevenzione dei rifiuti;
- strumenti per promuovere il riciclo dei rifiuti;
- misure per colmare il divario tra le norme sul riciclo dei rifiuti;
- misure di accompagnamento per promuovere la prevenzione e il riciclo dei rifiuti.



Una politica organica di gestione dei rifiuti deve, secondo il legislatore comunitario, prevedere pertanto misure per la prevenzione della produzione dei rifiuti e il reinserimento dei rifiuti nel ciclo economico “chiudendo il cerchio dei materiali”. Per raggiungere questo obiettivo bisognerebbe adottare a livello comunitario alcune misure volte a colmare le disparità esistenti tra le diverse pratiche di riciclo. Le attuali direttive prevedono che tutti gli Stati membri debbano conseguire identici obiettivi di riciclo. Tale approccio presuppone un quadro giuridico più orientato al mercato e norme ambientali applicabili agli impianti di riciclo armonizzate a livello comunitario.

Si ricorda infine che la Direttiva 2006/12/CE in materia di rifiuti in vigore dal 17 maggio 2006, introdotta al fine di semplificare il panorama normativo comunitario in materia di rifiuti, va ad abrogare la precedente Direttiva 75/442/CEE, più volte modificata. Gli obiettivi della direttiva sono, in primo luogo, la prevenzione o la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti; in secondo luogo il recupero dei rifiuti mediante riciclo, reimpiego, riutilizzo od ogni altra azione intesa a ottenere materie prime secondarie, oppure l'uso di rifiuti come fonte di energia. **È previsto, a carico degli Stati membri, l'obbligo di creare una rete integrata di impianti di smaltimento, che tenga conto delle tecnologie migliori a disposizione, in modo tale da consentire alla Comunità nel suo insieme di pervenire all'autosufficienza in materia di smaltimento dei rifiuti e ai singoli Stati di mirare al conseguimento di tale obiettivo. Inoltre ciascuno Stato membro è tenuto ad elaborare quanto prima uno o più piani di gestione dei rifiuti che devono contemplare, tra le altre cose, il tipo, la quantità e l'origine dei rifiuti da smaltire, i luoghi e gli impianti adatti allo smaltimento, i requisiti tecnici generali e tutte le disposizioni speciali per rifiuti di particolare tipo.** Gli Stati membri devono fare in modo che ogni detentore di rifiuti li consegna ad un raccoglitore privato o pubblico, o ad un'impresa che effettua le operazioni di smaltimento e recupero, oppure provveda egli stesso al recupero o allo smaltimento. Tutti gli stabilimenti e le imprese che effettuano le operazioni di smaltimento e di recupero devono ottenere il rilascio di una specifica autorizzazione da parte dell'autorità competente, mentre gli stabilimenti o le imprese che provvedono alla raccolta o al trasporto dei rifiuti a titolo professionale o che provvedono allo smaltimento o al recupero dei rifiuti per conto terzi (commercianti o intermediari) devono essere iscritti presso le competenti autorità, qualora non siano soggetti ad autorizzazione. Infine, è previsto che gli Stati membri comunichino alla Commissione informazioni sull'applicazione della direttiva stessa tramite una relazione settoriale concernente anche le altre direttive comunitarie e trasmettano il testo delle principali disposizioni di diritto interno emanate nel settore dei rifiuti.



Non ancora formalmente recepita all'interno dell'ordinamento nazionale, ma di fondamentale importanza per definire il quadro di riferimento del redigendo Piano, è la più recente "Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 sui rifiuti e che abroga alcune direttive".

Con essa vengono assorbiti alcuni principi derivanti dal sesto programma d'azione ed introdotte diverse importanti novità. Rispetto all'utilità del presente documento programmatico, è rilevante richiamare, almeno, i punti che si espongono sinteticamente di seguito.

I cosiddetti "five steps" della gerarchia dei rifiuti¹³ (art. 4), ad esempio, rappresentano un fattore di continuità rispetto alla precedente impostazione. Si deve rilevare però che, per la prima volta a livello comunitario, viene affermato il principio che gli Stati membri, nella gestione del ciclo dei rifiuti, devono adottare misure volte ad incoraggiare il miglior risultato ambientale complessivo. A tal fine è ammesso che la gestione di determinati flussi di rifiuti possa discostarsi dalla gerarchia consolidata e affermata come principio nelle precedenti direttive a patto che gli Stati membri giustificino l'impostazione adottata in termini di ciclo di vita, in relazione agli impatti complessivi generati, dalla produzione alla gestione di tali particolari correnti.

Questo principio innovativo risulta ispiratore di ulteriori modificazioni nell'approccio del legislatore comunitario nei confronti di discipline che mostravano, sino ad oggi, anche un orientamento giurisprudenziale alquanto consolidato. E' il caso della sfera attinente al campo delle materie prime seconde (art. 6, cessazione della qualifica di rifiuto) le quali, dal recepimento della Direttiva in parola, dovranno soddisfare l'ulteriore requisito di non arrecare impatto complessivo negativo sull'ambiente o sulla salute umana.

Di specifica attinenza rispetto al presente documento programmatico, inoltre, risultano le disposizioni contenute agli articoli: 11 (Riutilizzo e Riciclaggio), comprese le misure e gli obiettivi da raggiungersi obbligatoriamente entro il 2020; 16 (Principi di autosufficienza e prossimità), comprese le misure volte ad implementare una rete adeguata di impianti per la gestione dei rifiuti e quelle volte a limitare le spedizioni transfrontaliere; 28 (Piani di gestione dei rifiuti); 29 (Programmi di prevenzione dei rifiuti); 30 (Valutazione e riesame dei piani e programmi); 31 (Partecipazione del pubblico); 32 (Cooperazione); 33 (Informazioni da comunicare alla Commissione).

In particolare, i precedenti artt., da 28 a 33 compreso, sono contenuti nel Titolo V (Piani e Programmi) della Direttiva in esame.

Dall'art. 28 (2), discende che il Piano regionale in preparazione dovrà contenere:

¹³ "prevenzione; preparazione per il riutilizzo; riciclaggio; recupero di altro tipo, per esempio, recupero di energia; smaltimento".



“(...) un’analisi della situazione della gestione dei rifiuti esistente nell’ambito geografico interessato nonché le misure da adottare per migliorare una preparazione per il riutilizzo, un riciclaggio, un recupero e uno smaltimento dei rifiuti corretti dal punto vista ambientale e una valutazione del modo in cui i piani contribuiranno all’attuazione degli obiettivi e delle disposizioni della presente direttiva”.

Il redigendo piano, inoltre, anche considerando l’attuale vuoto normativo (stato dell’arte del testo unico ambientale – D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. – congiuntamente all’attuale mancato recepimento della Direttiva in esame), dovrà anche contenere elementi utili alla definizione del “Programma di prevenzione dei rifiuti” di cui all’art. 29 della Direttiva di che trattasi. Sull’argomento ed in specie, relativamente alla definizione di adeguati obiettivi quantitativi di riduzione, anche in forza di quanto stabilito nell’art. 32 (Cooperazione) dovrà essere attivata dalla Regione Campania una specifica collaborazione con gli organismi centrali (MATTM) e comunitari (Commissione).

5.2. Il quadro nazionale

5.2.1 Il Decreto Legislativo 22/97

Il D.Lgs. 22/97, noto anche come Decreto Ronchi, ha profondamente innovato la normativa in materia di gestione dei rifiuti. I contenuti principali di questo provvedimento sono nel seguito sinteticamente illustrati.

Titolo Primo: gestione dei rifiuti – Capo Primo: principi generali

Il Decreto disciplina la gestione dei rifiuti, dei rifiuti pericolosi, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggi (art. 1). La gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse e deve essere effettuata assicurando un’elevata protezione dell’ambiente e controlli efficaci (art. 2). In via prioritaria, deve essere ricercata la prevenzione e la riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti (art. 3). Deve inoltre essere favorito il recupero dei rifiuti, privilegiando il recupero di materia prima al recupero energetico (art. 4). Lo smaltimento dei rifiuti deve essere effettuato in condizioni di sicurezza e costituisce la fase residuale della gestione dei rifiuti (art. 5).

Dal 1° gennaio 1999 la realizzazione e la gestione di nuovi impianti di incenerimento possono essere autorizzate solo se è garantito un recupero energetico con quota minima stabilita da specifiche norme tecniche. Non più tardi del 16 luglio 2001, lo smaltimento in discarica dovrà essere limitato ai soli rifiuti inerti e ai rifiuti individuati da specifiche norme tecniche (termine successivamente prorogato fino all’emanazione del D.Lgs. 36/03).



Il Decreto fornisce alcune definizioni relative al termine rifiuto e alle diverse fasi della sua gestione (art. 6). I rifiuti sono classificati nelle seguenti categorie: urbani/speciali e pericolosi/non pericolosi (art. 7). Gli oneri relativi alla gestione dei rifiuti sono a carico del produttore e del detentore, esclusi i rifiuti conferiti al servizio pubblico di raccolta (art. 10). Sono ridefiniti il Modello Unico di Dichiarazione ambientale (art. 11), i registri di carico e scarico (art. 12) e i formulari di identificazione del rifiuto (art. 15). Si prevede la possibilità per Presidente della Regione, Presidente della Provincia, Sindaco di emanare ordinanze contingibili e urgenti per il temporaneo ricorso a forme di gestione dei rifiuti anche in deroga alle disposizioni vigenti (art. 13). Importanti prescrizioni sono inoltre fornite dal Decreto in materia di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati (art. 17), ove si prevede che l'onere per interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale ricadono su chi ha cagionato la contaminazione. Il soggetto che ha provocato la contaminazione deve darne comunicazione a Regione, Provincia e Comune, predisponendo quindi un progetto di bonifica, redatto secondo i criteri stabiliti con apposite norme tecniche e soggetto ad approvazione da parte del Comune.

Titolo Primo: gestione dei rifiuti – Capo Secondo: competenze

Allo Stato competono (art. 18) le funzioni di indirizzo e coordinamento, la definizione dei criteri generali e delle norme tecniche. Alle Regioni spetta (art. 19) l'elaborazione e adozione dei piani regionali di gestione dei rifiuti e dei piani di bonifica, l'autorizzazione degli impianti di trattamento e smaltimento, la definizione di linee guida e criteri per la predisposizione e l'approvazione dei progetti di bonifica, la definizione dei criteri per l'individuazione delle aree idonee o non idonee alla localizzazione degli impianti. Alle Province spettano (art. 20), tra l'altro, le funzioni amministrative concernenti la programmazione e l'organizzazione a livello provinciale della gestione dei rifiuti, il controllo degli interventi di bonifica e delle attività di gestione dei rifiuti, l'individuazione delle zone idonee e non idonee per la localizzazione degli impianti. Ai Comuni spetta (art. 21) l'effettuazione della gestione dei rifiuti urbani e assimilati, la disciplina di tale gestione tramite appositi regolamenti, l'approvazione dei progetti di bonifica.

Titolo Primo: gestione dei rifiuti – Capo Terzo: Piano di Gestione dei Rifiuti

Le Regioni predispongono i Piani regionali di gestione dei rifiuti (art. 22). Questi costituiscono il riferimento pianificatorio per l'attuazione di sistemi di gestione di rifiuti conformi agli obiettivi del Decreto. I Piani Regionali definiscono, tra l'altro, la tipologia e il complesso delle attività e dei fabbisogni impiantistici e i criteri per l'individuazione da parte delle Province delle aree idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti. Il Piano Regionale comprende anche i piani di



bonifica delle aree inquinate, per l'individuazione dei siti da bonificare e la definizione delle priorità di intervento.

Salvo diversa disposizione regionale, gli Ambiti Territoriali Ottimali per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati coincidono con le Province (art. 23). All'interno degli ATO, le Province assicurano la gestione unitaria dei rifiuti urbani, attraverso la predisposizione di appositi piani di gestione. All'interno di ogni ATO, devono essere conseguiti (art. 24) obiettivi minimi di raccolta differenziata, pari al 15% entro il 1999, 25% entro il 2001, 35% entro il 2003.

Ai fini dell'attuazione dei principi e degli obiettivi stabiliti, il Ministero dell'Ambiente si fa promotore (art. 25) di appositi accordi e contratti di programma con enti pubblici, imprese, associazioni di categoria. Al fine di monitorare e verificare l'attuazione del Decreto, è istituito l'ONR (Osservatorio Nazionale sui Rifiuti) (art. 26).

Titolo Primo: gestione dei rifiuti - Capo Quarto: autorizzazioni e iscrizioni

L'approvazione del progetto e l'autorizzazione alla realizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti è competenza della Regione (art. 27), fatta salva l'eventuale necessità di acquisire la pronuncia di compatibilità ambientale, nei casi in cui l'impianto debba essere sottoposto alla procedura di valutazione di impatto ambientale statale. Anche l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero è competenza della Regione (art. 28). L'autorizzazione è concessa per un periodo di 5 anni ed è rinnovabile. Per impianti di ricerca e di sperimentazione, i termini per l'autorizzazione sono dimezzati (art. 29). L'art. 30 individua le imprese sottoposte a iscrizione all'Albo nazionale delle imprese che effettuano la gestione dei rifiuti, definisce la struttura dell'Albo e riporta altre prescrizioni in merito.

Titolo Primo: gestione dei rifiuti - Capo Quinto: procedure semplificate

L'art. 31 determina le attività e le caratteristiche dei rifiuti per l'ammissione alle procedure semplificate, facendo riferimento a specifiche norme tecniche da emanarsi (si veda DM 5 febbraio 1998). Nel rispetto delle norme tecniche e prescrizioni indicate, le attività di autosmaltimento di rifiuti non pericolosi (art. 32) e le attività di recupero dei rifiuti (art. 33) non necessitano di autorizzazione, ma possono essere intraprese previa comunicazione di inizio attività alla Provincia competente. La Provincia iscrive in apposito registro le imprese che effettuano la comunicazione di inizio attività e verifica il rispetto delle norme tecniche e condizioni previste.

Titolo Secondo: gestione degli imballaggi

Il Decreto disciplina al Titolo II la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio (art. 34), per prevenirne e ridurne l'impatto sull'ambiente, assicurandone un elevato livello di tutela, e per garantire il funzionamento del mercato e prevenire l'insorgere di ostacoli agli scambi, nonché di



distorsioni e restrizioni alla concorrenza. L'art. 35 riporta le definizioni di interesse in merito a quanto disposto dal Decreto; si sottolinea in particolare la distinzione tra imballaggi primari, secondari e terziari. L'attività di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio (art. 36) deve basarsi sulla prevenzione alla fonte, sull'incentivazione del riciclo e del recupero e sulla riduzione del flusso di rifiuti destinati a smaltimento finale. A tal fine, si sancisce il principio della responsabilizzazione degli operatori economici ("chi inquina paga") e della cooperazione tra gli stessi ("responsabilità condivisa"). A carico di produttori e utilizzatori di imballaggi è quindi posto il conseguimento degli obiettivi di riciclo e recupero fissati nell'allegato E al Decreto (art. 37). Per il conseguimento di questi obiettivi, produttori e utilizzatori sono obbligati (art. 38) a partecipare al Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI); in caso di non adesione, essi devono comunque farsi carico del ritiro dei loro imballaggi usati immessi sul mercato, predisponendo un sistema organizzativo per la loro gestione. Sono a carico di produttori e utilizzatori i costi per il ritiro degli imballaggi usati, il riutilizzo, il riciclo, il recupero e lo smaltimento degli stessi.

La Pubblica Amministrazione (art. 39) ha l'obbligo di organizzare sistemi adeguati di raccolta differenziata per consentire al consumatore il conferimento al servizio pubblico di rifiuti di imballaggio selezionati dai rifiuti domestici. I produttori che non provvedono autonomamente alla raccolta, riutilizzo, riciclo e recupero dei rifiuti di imballaggio o che non mettono in atto un sistema cauzionale devono (art. 40) costituire un Consorzio per ciascuna tipologia di materiale di imballaggi. Ogni Consorzio predispone e trasmette a CONAI e ONR (Osservatorio Nazionale sui Rifiuti) un proprio Programma specifico di prevenzione. L'art. 41 definisce la struttura e le funzioni del CONAI. Si indica la possibilità per CONAI di stipulare un accordo di programma quadro su base nazionale con ANCI, che preveda in particolare il contributo da versare ai Comuni a copertura dei costi della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio. Sulla base dei Programmi specifici di prevenzione predisposti dai Consorzi, CONAI elabora (art. 42) un Programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio. In tale programma sono definite le misure per la prevenzione dei rifiuti di imballaggio, per l'accrescimento della quota di rifiuti di imballaggi riciclabili rispetto ai non riciclabili, per il miglioramento delle caratteristiche di durata degli imballaggi, per la realizzazione degli obiettivi di recupero e riciclo; sono inoltre definiti gli obiettivi quinquennali e intermedi di recupero per materiale. L'art. 43 sancisce quindi il divieto di smaltimento in discarica di imballaggi e contenitori recuperati, il divieto di immissione nel normale circuito di raccolta dei rifiuti urbani di imballaggi terziari (il conferimento è ammesso per gli imballaggi secondari solo come raccolta differenziata), altre prescrizioni in merito alle caratteristiche qualitative degli imballaggi commercializzati.



Titolo Terzo: gestione di particolari categorie di rifiuti

Gli artt. dal 44 al 48 riportano prescrizioni specifiche in merito a particolari categorie di rifiuti. In particolare, l'art. 44 è dedicato ai beni durevoli (quali frigoriferi, televisori, computer, lavatrici e lavastoviglie, condizionatori). Si stabilisce l'obbligo, a fine vita, di consegna a un rivenditore o di conferimento alle imprese che gestiscono la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani o a appositi centri di raccolta. Il ritiro, il recupero e lo smaltimento dei beni durevoli è posto in capo a produttori e importatori, che provvedono sulla base di appositi accordi di programma. Decorsi tre anni dall'entrata in vigore del Decreto, qualora si manifestino particolari necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, può essere introdotto, su proposta del Ministero dell'Ambiente, un sistema di cauzione obbligatoria.

L'art. 45 è relativo ai rifiuti sanitari e fa essenzialmente riferimento alla successiva emanazione di apposite norme tecniche. Per i veicoli a motore e rimorchi da dismettere (art. 46) si prescrive l'obbligo di consegna da parte del proprietario a centri regolarmente autorizzati, direttamente o tramite concessionari o succursali delle case costruttrici. Si riportano inoltre indicazioni relative alla procedura di cancellazione dal Pubblico Registro Automobilistico. Gli artt. 47 e 48 istituiscono rispettivamente il CONOE (Consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti) e il POLIECO (Consorzio per il riciclo di rifiuti di beni a base di polietilene, indicandone funzioni e struttura).

Titolo Quarto: tariffa per la gestione dei rifiuti urbani

La tassa per lo smaltimento dei rifiuti (TARSU) è soppressa e sostituita dalla tariffa per la gestione dei rifiuti urbani (art. 49). Si riportano indicazioni specifiche in merito all'applicazione e alla struttura della tariffa, facendo riferimento a un successivo provvedimento di definizione del metodo normalizzato per la determinazione della tariffa di riferimento.

Titolo Quinto: sistema sanzionatorio e disposizioni transitorie finali - Capo I: sanzioni

Si definisce il sistema sanzionatorio relativo a: abbandono di rifiuti (art. 50), attività di gestione di rifiuti non autorizzata (art. 51), bonifica dei siti (art. 51 bis), violazione degli obblighi di comunicazione e di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari (art. 52), traffico illecito di rifiuti (art. 53), imballaggi (art. 54). Si indicano inoltre le competenze e la giurisdizione in materia (art. 55) e il destino dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie (art. 55 bis).

Titolo Quinto: sistema sanzionatorio e disposizioni transitorie finali - Capo II: disposizioni transitorie e finali

L'art. 56 riporta i riferimenti delle precedenti norme abrogate dal Decreto Ronchi. L'art. 57 riporta le disposizioni transitorie, fino alla piena attuazione di quanto previsto dal Decreto. In particolare le

norme regolamentari e tecniche che disciplinano la gestione dei rifiuti restano in vigore fino all'adozione delle specifiche norme tecniche previste dal Decreto; le autorizzazioni rilasciate ai sensi della precedente normativa restano valide fino alla loro scadenza.

Infine, l'art. 58 contiene ulteriori disposizioni finali.

Allegati

Il D.Lgs. 22/97 riporta poi alcuni allegati, tra i quali si segnalano in particolare:

- l'allegato A, che definisce le categorie di prodotti e sostanze che possono costituire rifiuti e riporta il Catalogo Europeo dei Rifiuti (l'allegato è poi stato sostituito con l'entrata in vigore nel 2002 dei nuovi CER);
- gli allegati B e C, che individuano rispettivamente le diverse operazioni di smaltimento e di recupero che possono essere effettuate sui rifiuti;
- l'allegato D, che riporta l'elenco dei rifiuti classificati come Rifiuti Pericolosi (l'allegato è poi stato sostituito con l'entrata in vigore nel 2002 dei nuovi CER);
- l'allegato E, che definisce gli obiettivi di recupero e di riciclo dei rifiuti da imballaggio da conseguirsi entro cinque anni.

1.1.1. Il Decreto Legislativo 152/2006

Il D.Lgs. 152 "Norme in materia ambientale" del 3 aprile 2006, in attuazione della Legge Delega n°308/2004 si propone la completa riscrittura delle norme in materia ambientale. Come noto tale Decreto ha avuto alterne vicende ed infine è stato definito dal Governo, attraverso un D.Lgs. recante "Disposizioni integrative e correttive del D.Lgs. 3 aprile 2006, n.152", un programma di riformulazione del "codice ambientale". Tale programma fissa al 30 novembre 2006 la data per la rivisitazione della disciplina di acque e rifiuti e la data del gennaio 2007 per la completa riformulazione del Decreto.

Il D.Lgs. 36/2003 definisce le norme tecniche per la realizzazione e la gestione delle discariche, in relazione anche al periodo di post-chiusura. Dal punto di vista economico finanziario, la normativa impone di determinare e di applicare una tariffa di conferimento dei rifiuti che tenga conto di tutte le voci dei costi di costruzione e di gestione degli impianti. Tutti gli elementi citati portano quindi a medio e lungo termine a una doverosa rivalutazione del modo di concepire la discarica controllata, che passerà dall'essere uno stoccaggio definitivo di rifiuti non trattati a impianto tecnologicamente avanzato e sicuro per l'ambiente, inserito in un ciclo di trattamento integrato finalizzato al recupero di materiali, energia e territorio.

Successivamente al Decreto Ronchi, in attuazione dello stesso o per il recepimento di Direttive comunitarie, sono stati emanati Decreti Ministeriali e Legislativi che hanno normato particolari aspetti della gestione dei rifiuti, quali i decreti legislativi di ridefinizione del quadro normativo in materia di discariche e di incenerimento dei rifiuti.

5.3 Il quadro di riferimento locale

Il Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti

Il Piano di smaltimento dei Rifiuti della Regione Campania è stato promulgato con la pubblicazione della Legge 10/93 sul Bollettino Ufficiale Regionale n°11 del 3-03-1993 “Norme e procedure per lo smaltimento dei rifiuti in Campania”. Tale legge introduce il Piano che è stato poi presentato nel dicembre 1995 ed aggiornato nel 1997. Il Piano prevedeva il raggiungimento di livelli di raccolta differenziata compatibili con il D.Lgs. 22/97 e la realizzazione di impianti per la produzione di Combustibile Derivato da Rifiuti (CDR) e di termovalorizzatori che li convertissero in energia termica ed elettrica.

Il Presidente della Regione Campania, a seguito dell'ordinanza 2425/96 predispose l'approvazione di una prima versione del Piano Regionale per lo smaltimento dei rifiuti, che fu pubblicato definitivamente il 14 luglio 1997.

La pianificazione impiantistica venne poi assunta dal Commissario-Presidente della Regione Campania, il quale, anche su sollecitazione del Ministero dell'ambiente ed a seguito dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 2560 del 2 maggio 1997, ridimensionò drasticamente il numero dei termovalorizzatori previsti nel Piano originario, da 7 a 2, e quello degli impianti di trattamento meccanico biologico per la produzione di CDR da 9 a 7. Con l'Ordinanza commissariale n. 27 del 9 giugno 1997 venne approvata la stesura finale del Piano Regionale per lo smaltimento dei rifiuti, redatto secondo le indicazioni del D.Lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 e delle O.P.C.M. 2425 del 18 marzo 1996 e 2560 del 2 maggio 1997, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania numero speciale del 14 luglio 1997.

A partire dal 1997 una grave e perdurante situazione di crisi degli impianti di smaltimento finali ha caratterizzato la Regione Campania, nonostante la gestione commissariale. In numerosi siti di stoccaggio “provvisorio” sono state accumulate le cosiddette ecoballe di CDR prodotto in anni di



esercizio degli impianti di trattamento meccanico-biologici. Il successivo blocco degli impianti meccanico-biologici ha portato, ripetutamente negli ultimi anni, a situazioni di emergenza sociale e sanitaria con tonnellate di rifiuti lasciati sulle strade per settimane.

Proprio a seguito di un evento particolarmente grave di questo tipo si è proceduto, nel corso dell'anno 2004 e su specifica richiesta del Presidente della Regione Campania, alla nomina di un nuovo Commissario delegato per il superamento dell'emergenza nella persona di un funzionario di prefettura, al quale furono attribuiti tutti i poteri già previsti dalle precedenti ordinanze. Quest'ultimo fu autorizzato ad assicurare lo smaltimento dei rifiuti non ricevuti dagli impianti di produzione di CDR, avviandoli verso impianti ubicati in altre Regioni; a definire un Piano straordinario di emergenza per lo smaltimento dei rifiuti non ancora conferiti nell'ambito regionale, recante indicazioni sulla quantità e sulla natura dei rifiuti da smaltire in altre Regioni.

Legge Regionale n. 4 del 28 marzo 2007

La **Legge Regionale n. 4 del 28 marzo 2007** reca “Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati”. Tale provvedimento normativo: i) disciplina le attività di gestione del ciclo integrato dei rifiuti, la individuazione, la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati sul territorio regionale; ii) individua le funzioni e i compiti amministrativi che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, disciplinandone l'organizzazione e le modalità di svolgimento; iii) determina, in applicazione dei principi di decentramento funzionale e di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, le funzioni e i compiti amministrativi il cui esercizio è conferito dalla Regione alle Province e ai Comuni ovvero alle forme associative tra questi realizzati, come disciplinate dalla presente legge.

Tra le competenze della Regione Campania, conformemente al vigente quadro normativo di riferimento nazionale (D.Lgs. 152/2006 e s.m.i.), rientrano: la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento del Piano Regionale di gestione dei rifiuti; la regolamentazione della raccolta differenziata dei rifiuti urbani; l'elaborazione, l'approvazione e l'aggiornamento dei piani per la riqualificazione e la bonifica di aree inquinate; l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione dei rifiuti, anche pericolosi; la regolamentazione delle attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti; la definizione dei criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero; la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento. Gli articoli 7, 8 e 9 disciplinano,



sulla scorta degli analoghi artt. 196, 197 e 198 del D.Lgs. 152/2006, le competenze della Regione, delle Province e dei Comuni.

Decreto Legge n. 61 dell'11 maggio 2007

Il **Decreto Legge n. 61 dell'11 maggio 2007**, successivamente convertito, con modificazioni in **legge n. 87 del 5 luglio 2007** reca “Interventi straordinari per superare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per garantire l'esercizio dei propri poteri agli enti ordinariamente competenti”. Con l'**art. 9** si stabilisce che il *Commissario delegato, entro novanta giorni, d'intesa con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, sentiti la Consulta Regionale per la gestione dei rifiuti nella regione Campania e il Commissario per la bonifica, predisponga ed adotti il Piano per la realizzazione di un ciclo integrato dei rifiuti per la regione Campania*. Con l'art. 6, i presidenti delle province della regione Campania, sono nominati sub-commissari: essi concorrono *alla programmazione ed attuano nei rispettivi ambiti provinciali d'intesa con il Commissario delegato le iniziative necessarie ad assicurare la piena realizzazione del ciclo di gestione e smaltimento dei rifiuti in ambito regionale, con particolare riferimento all'impiantistica e all'esigenza di incrementare la raccolta differenziata*.

Piano Regionale dei rifiuti urbani della regione Campania adottato con Ordinanza del Commissario Delegato n. 500 del 30 dicembre 2007

Con l'**Ordinanza del Commissario Delegato** per l'emergenza rifiuti nella regione Campania **n. 500/07 del 30 dicembre 2007** *si dispone*, ai sensi della Legge n. 87/2007, *l'adozione del Piano Regionale dei rifiuti urbani della regione Campania, corredato della dichiarazione di sintesi con le misure per il monitoraggio ambientale*.

Il Piano Regionale predisposto dal commissario delegato fa un esame molto puntuale della situazione al 2007 identificando la tipologia di impianti presenti sul territorio regionale e descrivendo il carente sistema di gestione dei rifiuti urbani attivo in Regione Campania. Non si ritiene utile riportare stralci del Piano “Pansa” in questo punto del documento di Piano poiché le informazioni specifiche necessarie alla redazione del Piano Regionale verranno estratte ed utilizzate nei capitoli successivi relativi alla dotazione impiantistica Regionale e ai vincoli esistenti relativamente alle localizzazioni di impianti di nuova installazione. Ad esempio saranno ricavate dal Piano Regionale le informazioni relative all'impiantistica “leggera” (isole ecologiche, impianti di compostaggio, impianti di selezione) di supporto al sistema gestionale presente sul territorio



regionale sebbene il medesimo documento affermi: *“Riguardo a queste dotazioni impiantistiche minori si è riscontrata una forte dispersione e frammentarietà delle informazioni ed il quadro conoscitivo generale appare sostanzialmente carente e parziale”*. Per quanto riguarda l’impiantistica di trattamento e smaltimento del rifiuto urbano residuale il Piano Regionale riporta quanto già richiamato in precedenza: *“L’ubicazione dei termovalorizzatori 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 27t/h di CDR con potere calorifico di 15.000kJ/kg. Ne risulta per l’inceneritore di S. Maria La Fossa una potenzialità pari a 54t/h e per quello di Acerra pari a 81t/h. Relativamente all’impianto di S. Maria La Fossa, allo stato risulta individuata l’area ad esso destinata, e il Ministero dell’ Ambiente ha formulato, con nota GB/2007/8709/B09 del 26 luglio 2007, il parere di compatibilità ambientale conclusivo ex OPCM 3443 del 2005.”*

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3639 dell’11 gennaio 2008

Con l’**Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, n. 3639 dell’11 gennaio 2008** recante: *“Disposizioni urgenti per fronteggiare l’emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per consentire il passaggio alla gestione ordinaria” viene nominato Commissario Delegato per 120 giorni il prefetto De Gennaro*. Con il presente provvedimento, tra l’altro, si dispone (art. 3) che *i Comuni campani provvedano ad elaborare entro sessanta giorni, anche in forma associata, un Piano delle misure necessarie per la **raccolta differenziata**, e ad avviarne la realizzazione nei successivi trenta. In caso di inadempimento, il Commissario Delegato nomina un commissario ad acta, che provvede entro centoventi giorni.*

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3653 del 30 gennaio 2008

Con l’**Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3653 del 30 gennaio 2008** recante *“Disposizioni urgenti per fronteggiare l’emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per consentire il passaggio alla gestione ordinaria” viene nominato (art. 1) il prefetto Sottile come Commissario Delegato per la liquidazione alla data dell’11 gennaio 2008 della gestione commissariale di cui alle premesse 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 il presente provvedimento si prevede che il Commissario Delegato, per l'acquisizione delle somme non corrisposte dagli Enti territoriali sino alla data dell'11 gennaio 2008, utilizzi, in caso di disaccordo con i Comuni debitori, anche *procedure di riscossione coattiva* ovvero adottati, ove necessario, misure di carattere sostitutivo a carico dei soggetti debitori mediante nomina di commissari ad acta.

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3666 dell'8 aprile 2008

Con l'**Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3666 dell'8 aprile 2008** recante "Disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per consentire il passaggio alla gestione ordinaria" (unico art. 1), *i poteri attribuiti al Commissario Delegato vengono estesi, potendo essere esercitati anche nei comuni in cui sono stati realizzati o sono in corso di realizzazione siti di stoccaggio o smaltimento di rifiuti per far fronte all'emergenza in atto nella regione Campania.*

Legge Regionale n. 4 del 14 aprile 2008

La **Legge Regionale n. 4 del 14 aprile 2008** reca "Modifiche alla Legge Regionale 28 marzo 2007, n. 4 <<Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati>>" . Tra le modifiche di maggiore e più attuale rilevanza, ai fini del presente Piano Regionale, rientrano quelle apportate all'articolo 8 della L.R. n. 4/2007 che precisano ed estendono le competenze di carattere regionale in materia di poteri discrezionali relativi all'indicazione dei siti idonei e non idonei per la localizzazione dell'impiantistica necessaria al completamento del ciclo integrato dei rifiuti. La possibilità di ottimizzazione degli Ambiti Territoriali Ottimali -ATO- ispirata ai criteri di economicità ed efficienza al variare della corrispondenza tra province ed ATO stessi, viene, più appropriatamente, rispetto alla prima stesura della L.R., collocata in sede di pianificazione regionale (PRGR).

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3674 del 2 maggio 2008

Con l'**Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3674 del 2 maggio 2008** recante "Disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per consentire il passaggio alla gestione ordinaria" (unico art. 1), *i poteri*

attribuiti al Commissario Delegato per centoventi giorni (art. 1 dell'Ordinanza 3639/2008) vengono prorogati sino al 26 maggio 2008.

Decreto Legge n. 90 del 23 maggio 2008, successivamente convertito in Legge, con modificazioni, dalla L. n. 123 del 14 luglio 2008.

Con tale provvedimento di eccezionale urgenza ed in *via di assoluta irripetibilità e straordinarietà*, per far fronte alla gravissima situazione relativa alla emergenza nel settore dello smaltimento rifiuti nella regione Campania, viene emanato un complesso ed articolato quadro dispositivo. Tra le principali norme si richiamano: (art. 1) è nominato il Sottosegretario di Stato nella persona del Capodipartimento della Protezione Civile con le attribuzioni e le competenze di cui all'art. 2; (art. 2, comma 4) I siti, le aree e gli impianti comunque connessi all'attività di gestione dei rifiuti costituiscono aree di interesse strategico nazionale e chiunque viola o rende più difficoltoso l'accesso è punito a norma dell'art. 682 del c.p. (art. 2, comma 5); (art. 3) vengono determinate specifiche competenze straordinarie dell'autorità giudiziaria nei procedimenti penali relativi alla gestione dei rifiuti nella regione Campania; (artt. 5-6 e 8) Il decreto consente di riprendere immediatamente i lavori per la realizzazione dell'impianto di Acerra stabilendo l'obbligo del completamento per le società già affidatarie. Nel termovalorizzatore verranno smaltite anche le ecoballe già presenti sul territorio campano per un quantitativo massimo di 600mila tonnellate all'anno. È confermata anche la realizzazione degli impianti di Santa Maria La Fossa (Caserta) e Salerno. Il Sottosegretario è autorizzato alla realizzazione di un impianto di termovalorizzazione nel territorio del Comune di Napoli. Per superare la situazione di emergenza e per assicurare un'adeguata capacità complessiva di smaltimento dei rifiuti prodotti in Campania, per gli impianti di termovalorizzazione è prevista la possibilità di concedere, su motivata richiesta, finanziamenti e incentivi pubblici di competenza statale; (art. 6) possibilità di conversione degli impianti di selezione e trattamento di Caivano (NA), Tufino (NA), Giugliano (NA), Santa Maria Capua Vetere (CE), Avellino - località Pianodardine, Battipaglia (SA) e Casalduni (BN), in impianti per il compostaggio di qualità e per le attività connesse alla raccolta differenziata ed al recupero, per la trasferta dei rifiuti urbani, nonché per la produzione di combustibile da rifiuti di qualità (CDR-Q) da utilizzarsi in co-combustione nei cementifici e nelle centrali termoelettriche; (art. 6 bis) vengono trasferite alle province territorialmente competenti le titolarità degli impianti di selezione e trattamento di cui al precedente art. 6; (art. 9) nelle more dell'avvio a regime della funzionalità dell'intero sistema impiantistico previsto, nonché per assicurare lo smaltimento dei rifiuti giacenti



presso gli impianti di selezione e trattamento dei rifiuti urbani e presso i siti di stoccaggio provvisorio, è autorizzata la realizzazione, dei siti da destinare a discarica presso i seguenti comuni: Sant’Arcangelo Trimonte (BN) - località Nocecchie; Savignano Irpino (AV) - località Postarza; Serre (SA) - località Macchia Soprana; nonché presso i seguenti comuni: Andretta (AV) - località Pero Spaccone (Formicoso); Terzigno (NA) – località Pozzelle e località Cava Vitiello; Napoli località Chiaiano (Cava del Poligono - Cupa del cane); Caserta – località Torrione (Cava Mastroianni); Santa Maria La Fossa (CE) - località Ferrandelle; Serre (SA) - località Valle della Masseria; (art. 11) I Comuni campani che non raggiungano gli obiettivi di raccolta differenziata previsti con le scadenze temporali dal Piano predisposto dal Commissario Straordinario e adottato con Ordinanza n. 500 del 30 dicembre 2007, viene applicata una maggiorazione sulla tariffa di smaltimento dei rifiuti indifferenziati; (art. 18) il sottosegretario di stato è autorizzato a derogare ad un elenco di atti, norme e provvedimenti normativi; (art. 19) lo stato di emergenza cessa il 31 dicembre 2009; (art. 19 bis) il Sottosegretario di Stato relaziona al Parlamento entro il 31 dicembre 2008 e successivamente ogni sei mesi sull’attuazione delle misure contenute nel presente provvedimento nonché sugli effetti prodotti ed i risultati conseguiti.

Con il presente provvedimento, inoltre, si abrogano alcuni vincoli al fine di rendere possibile l’alimentazione al termovalorizzatore di Acerra dei rifiuti con codici “CER: 19.05.01; 19.05.03; 19.12.12; 19.12.10; 20.03.01; 20.03.99, per un quantitativo massimo complessivo annuo pari a 600.000 tonnellate” e si autorizza (art. 5 - comma 3) “la realizzazione del termovalorizzatore di Santa Maria La Fossa (CE), conformemente al parere positivo con prescrizioni reso dalla Commissione di valutazione di impatto ambientale, fatta eccezione per quanto previsto in tema di rifiuti ammessi a conferimento, per la cui individuazione si provvede in sede di autorizzazione all’esercizio ai sensi dell’articolo 5 del D.Lgs. 18 febbraio 2005, n. 59, e successive modificazioni”. Oltre ad autorizzare la realizzazione del termovalorizzatore di Santa Maria La Fossa si stabilisce che “gli impianti di selezione e trattamento possono essere convertiti in impianti per il compostaggio di qualità e per le attività connesse alla raccolta differenziata ed al recupero, per la trasferimento dei rifiuti urbani, nonché per la produzione di combustibile da rifiuti di qualità (CDR-Q) da utilizzarsi in co-combustione nei cementifici e nelle centrali termoelettriche.” Si individuano inoltre due siti per discariche a “Caserta - località Torrione (Cava Mastroianni); Santa Maria La Fossa (CE) - località Ferrandelle”.

In merito alla raccolta differenziata è stato inoltre previsto che i “comuni della regione Campania che non raggiungano l’obiettivo minimo di raccolta differenziata pari al 25% dei rifiuti urbani prodotti entro il 31 dicembre 2009, al 35% entro il 31 dicembre 2010 e al 50% entro il 31 dicembre

2011, fissati dal Piano Regionale dei rifiuti adottato con ordinanza del Commissario Delegato per l'emergenza dei rifiuti n. 500 del 30 dicembre 2007, è imposta una maggiorazione sulla tariffa di smaltimento dei rifiuti indifferenziati pari rispettivamente al 15%, al 25% e al 40% dell'importo stabilito per ogni tonnellata di rifiuto conferita agli impianti di trattamento e smaltimento". L'art. 19 dichiara infine il termine dello stato di emergenza della Regione Campania il 31 dicembre 2009.

Questo decreto individua, pertanto, livelli di raccolta differenziata minori rispetto a quelli imposti dal D.Lgs. 152 che prescrive:

VISTO l'art. 205 "Misure per incrementare la raccolta differenziata" del D.Lgs. 03.04.2006, n. 152 e s.m.i., che ha previsto, in riferimento ai rifiuti prodotti, percentuali minime di raccolta differenziata da raggiungere in ogni Ambito Territoriale Ottimale (ATO), definite nel modo seguente:

- a) almeno il 35% entro il 31.12.2006; b) almeno il 45% entro il 31.12.2008;*
- c) almeno il 65% entro il 31.12.2012*

e dalla Legge Finanziaria 2007 che prescriveva:

VISTO l'art. 1, comma 1111 della legge 27.12.2006, n. 296 (Legge Finanziaria 2007) che ha previsto una diversa tempistica nella definizione degli obiettivi minimi di raccolta differenziata da raggiungere a livello di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO):

- a) almeno il 40% entro il 31.12.2007; b) almeno il 50% entro il 31.12.2009;*
- c) almeno il 60% entro il 31.12.2011.*

Decreto Legge n. 170 del 17 giugno 2008

Con il Decreto Legge n. 170 del 17 giugno 2008 recante "**Ulteriori norme per assicurare lo smaltimento dei rifiuti in Campania**" (D.L. Successivamente abrogato e parzialmente assorbito dalla Legge n. 123 del 14 luglio 2008 di conversione del Decreto Legge n. 90 del 23 maggio 2008, fatti salvi gli effetti di legge temporaneamente prodottisi) (art. 1, comma 1) viene trasferita alle Province della regione Campania la titolarità degli impianti di selezione e trattamento dei rifiuti, di cui all'articolo 6 del D.L. 23 maggio 2008, n. 90, ubicati nei rispettivi ambiti territoriali; inoltre è previsto che il presidente della Regione Campania (art. 1, comma 5)



provveda entro sessanta giorni all'aggiornamento del Piano Regionale di gestione dei rifiuti sulla base delle disposizioni di cui al presente decreto.

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3685 del 19 giugno 2008

Con l'**Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3685 del 19 giugno 2008** recante trasferimento di competenze alle Province della regione Campania in attuazione dell'articolo 1 del D.L. del 17 giugno 2008, n. 107 (vedi sopra) «Ulteriori norme per assicurare lo smaltimento dei rifiuti in Campania» si stabilisce, tra l'altro, che i *presidenti delle province della regione Campania proseguono nelle attività individuate dall'art. 6 del D.L. 11 maggio 2007, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 2007, n. 87, e provvedono altresì a dare attuazione alle iniziative di cui all'art. 1, commi 1 e 2, del D.L. 17 giugno 2008, n. 107.*

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3686 del 1° luglio 2008

Con l'**Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3686 del 1° luglio 2008** recante “Ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per la definizione delle attività delle pregresse gestioni commissariali”, tra l'altro, *si stabilisce di attingere (per 35Meur) del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) a valere sulle risorse finanziarie non ancora programmate sulle delibere CIPE n. 35 del 2005 e/o n. 3 del 2006 al fine di consentire in termini di somma urgenza il completamento dei lavori di realizzazione delle discariche di Savignano Irpino e S. Arcangelo Trimonte.*

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3693 del 16 luglio 2008

Con l'**Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3693 del 16 luglio 2008** recante “Ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania”, tra l'altro, *in attesa dell'attuazione dell'art. 1, comma 1, del D.L. 17 giugno 2008, n. 107, e delle disposizioni di cui all'art. 1 dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3685 del 19 giugno 2008, il Sottosegretario di Stato di cui all'art. 1 del D.L. 23 maggio 2008, n. 90, provvede alla nomina di un commissario ad acta per ciascuno degli ambiti provinciali territoriali ove sono ubicati gli impianti di selezione e trattamento dei rifiuti il quale, in via sostitutiva e fino a che le province competenti non adottano le determinazioni per la gestione dei predetti impianti, assume tutte le iniziative derivanti dal trasferimento della titolarità*



degli impianti alle province per loro conto, assicurando che la gestione del servizio prosegua senza soluzione di continuità, adempiendo ai relativi obblighi ed esercitando le facoltà attribuite dalle disposizioni sopra richiamate alle province medesime.

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n.3695 del 31 luglio 2008

Con l'**Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3695 del 31 luglio 2008** recante "Ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania", tra l'altro, *vengono individuati (art. 4, comma 1) i Comuni costituenti il Consorzio Unico Napoli e Caserta che corrispondono a tutti quelli che alla data in vigore si avvalgono delle articolazioni territoriali dei disciolti consorzi per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti o per la raccolta differenziata. Vengono, inoltre (art. 4, comma 4), dichiarate nulle tutte le procedure di gara per l'affidamento del ciclo integrato dei rifiuti o della raccolta differenziata al di fuori del Consorzio Unico iniziate dopo la data di adozione dell'Ordinanza.*

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n.3697 del 28 agosto 2008

Con l'**Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3697 del 28 agosto 2008** recante "Ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania", tra l'altro, (art 1), *è autorizzata la realizzazione ed apertura di un nuovo impianto di discarica ubicato nel comune di San Tammaro in provincia di Caserta per consentire l'abbancamento di rifiuti solidi urbani, nonché la realizzazione di piazzole di trasferimento di rifiuti e di stoccaggio delle balle;* (art. 2, comma 1) *il Consorzio Unico di bacino delle province di Napoli e Caserta (in attuazione dell'art. 8, comma 11 del DL 90/2008, convertito con modificazioni, nella L. 123/2008) subentra nell'iscrizione all'Albo gestori ambientali istituito dal D.Lgs. n. 152/2006 e successive modifiche ed integrazioni, già effettuata dai consorzi disciolti confluiti nel Consorzio unico.*

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n.3705 del 18 settembre 2008

Con l'**Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3705 del 18 settembre 2008** recante "Ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania", tra le altre disposizioni (a prevalente carattere amministrativo), *si dispone (art. 10, commi 1, 2 e 3) che tutti i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti*



affendenti al consorzio unico, nelle more della costituzione delle apposite società provinciali (di cui alla L.R. 4/2008), debbano effettuare la gestione della raccolta dei rifiuti urbani indifferenziati per mezzo di impresa di servizio nonché per mezzo di società a prevalente capitale pubblico, entrambe individuate o costituite nel rispetto delle procedure di evidenza pubblica. Il personale del consorzio unico deve essere trasferito a tali imprese, con applicazione dell'art. 6 del CCNL Federambiente. La medesima disposizione si applica ai comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti che provvedano a costituirsi in Unione di Comuni in modo da raggiungere il limite dei 15.000 abitanti.

Decreto Legge n. 172 del 6 novembre 2008 successivamente convertito, con modificazioni, in Legge n. 210 del 30 dicembre 2008

Con il presente provvedimento si stabilisce che (art. 1), per tutta la durata dello stato di emergenza nel settore dello smaltimento rifiuti nella regione Campania, sono autorizzati la raccolta e il trasporto occasionale o saltuario di singole tipologie di imballaggio, nella misura massima di 100kg al giorno, per il relativo conferimento di raccolta differenziata. Al soggetto conferente spetta un indennizzo forfetario a carico del consorzio CONAI. Inoltre, sempre fino alla cessazione dello stato di emergenza, chi provvede al conferimento dei rifiuti ingombranti a soggetti pubblici e privati è esentato dal pagamento degli oneri di trasporto e di smaltimento.

Allo scopo di fronteggiare il fenomeno dell'abbandono illecito dei rifiuti sul territorio della Regione Campania (art. 2), i soggetti pubblici competenti dispongono la rimozione ed il trasporto del cumulo dei rifiuti anche in deroga alle procedure vigenti anche in relazione alla normativa sul prelievo ed il trasporto dei rifiuti pericolosi. Allo scopo, è consentito l'affidamento diretto del servizio a soggetti in possesso della necessaria idoneità tecnica ai sensi della normativa vigente e l'attribuzione dei codici CER ai fini dell'avvio delle successive fasi di gestione.

All'articolo 3 del provvedimento in parola, si introduce una nuova fattispecie (comma 1 bis dell'articolo 142 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) di giustificazione per la rimozione e sospensione di amministratori locali derivante dal mancato adempimento degli obblighi posti in capo ai comuni e alle province interessati dallo stato di emergenza del settore dello smaltimento rifiuti.

E', inoltre, fatto obbligo (art. 4) ai comuni della provincia di Caserta che si avvalgono del consorzio unico di bacino della provincia di Napoli e Caserta di avviare le procedure per l'affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti urbani.



Infine, il decreto in parola, oltre a stabilire specifiche discipline sanzionatorie (art. 6), introduce anche uno specifico articolo (art. 7) sulle campagne informative di sensibilizzazione e responsabilizzazione sul sistema di raccolta differenziata.

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n.3715 del 19 novembre 2008

Con l'**Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3715 del 19 novembre 2008** recante "Disposizioni urgenti di protezione civile per incrementare le attività di raccolta differenziata, il conferimento nonché lo smaltimento di imballaggi usati e rifiuti di imballaggio nel territorio della regione Campania" si concede *ai consumatori, alle associazioni di volontariato iscritte all'Albo Regionale e nazionale della Protezione civile ed infine delle comunità religiose della regione Campania, la facoltà di effettuare il conferimento in modo separato delle singole tipologie di imballaggi: alluminio, acciaio, plastica, carta e vetro, presso le piattaforme convenzionate con il Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI) e con i Consorzi di filiera.*

I Comuni campani sono obbligati entro trenta giorni dalla pubblicazione della Ordinanza in parola, ad individuare, anche in deroga ai vigenti strumenti urbanistici, apposite aree da attrezzare per il conferimento di imballaggi usati e di rifiuti di imballaggio.

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n.3716 del 19 novembre 2008

Con l'**Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3716 del 19 novembre 2008** recante "Disposizioni urgenti di protezione civile" è previsto che venga autorizzata, per gli impianti di selezione e trattamento di termovalorizzazione dei rifiuti, Caivano (NA), Tufino (NA), Giugliano (NA), Santa Maria Capua Vetere (CE), Avellino - località Pianodardine, Battipaglia (SA) e Casalduni (BN), nonché del termovalorizzatore di Acerra (NA), (art. 6 del D.L. 23 maggio n. 90, convertito, con modificazioni, in Legge 14 luglio 2008 n.123), per la successiva fase di gestione, la disciplina di cui all'articolo 6-ter del richiamato decreto legge, anche in deroga alle classificazioni, ai criteri ed ai limiti di ammissibilità per il conferimento finale in discarica, e tenuto conto di quanto disposto dall'art. 18 del Decreto-Legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla Legge 14 luglio 2008, n. 123.



Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n.3718 del 28 novembre 2008

Con l'**Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3718 del 28 novembre 2008** recante "Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania" si prevede che la gestione delle discariche, dei siti di stoccaggio e degli impianti comunque connessi al ciclo integrato dei rifiuti già attribuita ai disciolti consorzi di bacino delle province di Napoli e Caserta sia affidata, anche in forma associata, ai comuni sul cui territorio insiste il sito.

Il passaggio della gestione viene coordinato dalla missione siti, aree e impianti di cui all'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3705 del 18 settembre 2008.

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n.3719 del 03 dicembre 2008

L'**Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3719 del 03 dicembre 2008** recante "Disposizioni urgenti di protezione civile" prevede, ai fini della definizione dell'iter procedurale tecnico-amministrativo volto alla realizzazione del termovalorizzatore di Napoli, che il Sottosegretario di Stato sia autorizzato a promuovere la conclusione di appositi accordi di programma, da stipularsi ai sensi dell'art. 11 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni ed integrazioni, per l'individuazione di idonei soggetti dotati dei requisiti tecnici, organizzativi, finanziari e gestionali, necessari per l'affidamento dell'opera.

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n.3729 del 29 dicembre 2008

L'**Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3729 del 29 dicembre 2008** recante "Disposizioni urgenti di protezione civile", al fine di incrementare le attività in materia di raccolta differenziata dei rifiuti urbani nella regione Campania, prevede che il Sottosegretario di Stato per l'emergenza rifiuti nella regione Campania, provveda, anche avvalendosi per gli aspetti di progettazione e di realizzazione di società in possesso delle necessarie capacità tecniche designate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a porre in esercizio impianti di riciclo di frazioni raccolte separatamente, basati su nuove tecnologie. Per la realizzazione di tali interventi è appostata la somma di euro 9Meur.

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n.3724 del 29 dicembre 2008

Con l'**Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3724 del 29 dicembre 2008** recante "Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania" si individuano, tra le iniziative da porre in essere per il superamento della situazione emergenziale in atto nella regione Campania in materia di smaltimento dei rifiuti, in termini di somma urgenza, per l'avvio dei lavori di realizzazione dell'impianto di termovalorizzazione nel comune di Salerno, le risorse di cui alla delibera CIPE n. 3/2006.

Tale ordinanza, inoltre, individua, per l'attuazione degli interventi strutturali in corso di definizione nel territorio del comune di San Tammaro (Caserta), risorse finanziarie per euro 1.5Meur che vengono trasferite al comune di San Tammaro.

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n.3730 del 7 gennaio 2009

Con l'**Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3730 del 7 gennaio 2009** recante "Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania" si ravvisa la necessità di garantire, con il massimo rispetto della tutela ambientale, l'utilizzazione dei siti e delle aree di stoccaggio dei rifiuti di cui al comma 3 dell'art. 7 dell'O.P.C.M. n. 3716 del 19/11/2008.

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3738 del 5 febbraio 2009

L'**Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3738 del 5 febbraio 2009** recante "Disposizioni urgenti di protezione civile" contiene, tra l'altro, alcune prescrizioni sull'emergenza rifiuti in Campania. Si dispone in ordine al commissariamento degli enti locali per i debiti dei medesimi enti maturati fino al 24 luglio 2008 nei confronti del consorzio di riferimento. Al fine di garantire la piena operatività nella gestione del servizio di trasporto rifiuti, l'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali del Consorzio Unico delle province di Napoli e Caserta è effettuata a seguito di comunicazione presentata alla Sezione Regionale dell'albo territorialmente competente ed è efficace dalla data di presentazione della comunicazione medesima. Il Consorzio Unico delle

province di Napoli e Caserta avrà 6 mesi di tempo dalla data di iscrizione per perfezionare la documentazione relativa alla disponibilità dei veicoli.

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3742 del 18 febbraio 2009

Con l'**Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3742 del 18 febbraio 2009** recante "Disposizioni urgenti di protezione civile" si estende a tutti i consorzi (oltre quello unico di Napoli e Caserta), cioè Avellino, Benevento e Salerno, la possibilità dell'iscrizione all'Albo dei gestori ambientali secondo le modalità dell'Ordinanza 3738/2009.

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3746 del 12 marzo 2009

Con l'**Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3746 del 12 marzo 2009** recante "Disposizioni urgenti di protezione civile" si dispone la **costituzione delle società provinciali**, in attuazione alle disposizioni di cui all'art. 20 della L.R. 28 marzo 2007, n. 4, modificato dall'art. 1 della L.R. 14 aprile 2008, n. 4, le province di Napoli, Avellino, Benevento, Caserta e Salerno costituiscono società a prevalente capitale pubblico per la gestione dei siti di stoccaggio dei rifiuti, delle discariche e degli impianti di proprietà regionale. Si dispone inoltre l'istituzione di un tavolo tecnico al fine di avviare e gestire (fino alla cessazione dello stato di emergenza di cui all'art. 19 del D.Lgs. 23 maggio 2008, n. 90, come convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123) il *progetto pilota per garantire la piena tracciabilità dei rifiuti*. Tale progetto può essere realizzato attraverso l'integrazione funzionale tra il sistema informativo di cui al decreto del Sottosegretario di Stato all'emergenza rifiuti del 12 novembre 2008 ed il sistema informativo realizzato nell'ambito del progetto Sirenetta di cui ai *Fondi POR Campania 2000-2006*. Il tavolo tecnico deve individuare 60 siti o impianti presso cui installare le apparecchiature idonee a monitorare l'ingresso e l'uscita degli automezzi al fine di realizzare una corretta tracciabilità dei rifiuti in relazione alla tipologia e alla quantità degli stessi.

Delibera di Giunta Regionale n. 567 del 27 marzo 2009

Con la **Delibera di Giunta Regionale n. 567 del 27 marzo 2009** recante <<"Sistema regionale di gestione e smaltimento dei rifiuti" del POR Campania 2000-2006 e FESR 2007-2013 Obiettivo operativo 1.1 "Gestione integrata del ciclo dei rifiuti" – Provvedimenti>> si autorizza la



conclusione degli interventi sull'impiantistica afferente al sistema regionale di gestione e smaltimento dei rifiuti (tra i quali gli impianti di trattamento della frazione organica richiamati anche nel Piano approvato con Ordinanza del Commissario Delegato n. 500 del 30 dicembre 2007) finanziati con risorse a valere sulla misura 1.7 del POR Campania 2000-2006, si ribadisce l'intenzione dell'amministrazione regionale di proporre ricorso avverso la procedura d'infrazione 2007/2195 sulla gestione dei rifiuti in Campania promosso dalla Commissione delle Comunità europee ed, infine, si decide di avvalersi, in accantonamento, di alcune risorse finanziarie a valere sui fondi FAS 2007-2013, per interventi coerenti con la misura 1.7 del POR Campania 2000-2006, fino alla risoluzione della suddetta procedura di infrazione comunitaria al fine di garantire in ogni modo il completamento degli interventi programmati con il precedente periodo (2000-2006), ritenuti attualmente di importanza strategica per la Regione Campania.

Decreto Legge n. 195 del 30 dicembre 2009, successivamente convertito in Legge, con modificazioni, dalla L. n. 26 del 26 febbraio 2010.

Con tale provvedimento di eccezionale urgenza vengono emanate, tra l'altro, disposizioni per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, attribuendo (art. 11, comma 1), dal 1° gennaio 2010 sino al 30 settembre 2010, ai Presidenti delle Province campane *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.*

Domande di supporto per la consultazione:

Il documento programmatico richiama le direttive comunitarie che prevedono obblighi generali in tema di pianificazione di rifiuti ed obblighi specifici in relazione alla gestione di particolari flussi di rifiuti, sottolinea la necessità di tenere in considerazione ulteriori direttive in tema di procedure valutative ambientali, di accesso alle informazioni e di partecipazione alle procedure decisionali da parte del Pubblico. Il documento programmatico, inoltre, sottolinea la necessità che il redigendo piano risulti coerente con il quadro normativo nazionale e regionale.

a) Si ritiene esaustivo il quadro normativo comunitario rappresentato? Possono essere suggerite ulteriori direttive comunitarie rilevanti da tenere in considerazione?

b) Si ritiene esaustivo il quadro normativo nazionale? Possono essere suggeriti ulteriori atti legislativi rilevanti da tenere in considerazione?

6. PROCEDURA PER L'ADOZIONE DELLA PROPOSTA DI PRGRU E CRONOPROGRAMMA

La procedura proposta tiene formalmente conto:

- della Direttiva 42/2001/CE;
- del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, così come successivamente integrato e modificato fino al D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4;

Vengono, altresì, assunti i principi espressi:

- dalla Direttiva 35/2003/CE;
- dalla Direttiva 96/61/CE;

Preliminarmente, si ritiene utile richiamare le seguenti definizioni date all'art. 5 del D.Lgs. 152/2006 contenute nella recente modifica apportata dal D.Lgs. 4/2008:

autorità competente: la pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del parere motivato, nel caso di valutazione di piani e programmi, e l'adozione dei provvedimenti conclusivi in materia di Via, nel caso di progetti;

autorità procedente: la pubblica amministrazione che elabora il piano, programma soggetto alle disposizioni del presente decreto, ovvero nel caso in cui il soggetto che predispone il piano, programma sia un diverso soggetto pubblico o privato, la pubblica amministrazione che recepisce, adotta o approva il piano, programma;

proponente: il soggetto pubblico o privato che elabora il piano, programma o progetto soggetto alle disposizioni del presente decreto;

soggetti competenti in materia ambientale: le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che, per le loro specifiche competenze o responsabilità in campo ambientale, possono essere interessate agli impatti sull'ambiente dovuti all'attuazione dei piani, programmi o progetti;

consultazione: l'insieme delle forme di informazione e partecipazione, anche diretta, delle amministrazioni, del pubblico e del pubblico interessato nella raccolta dei dati e nella valutazione dei piani, programmi e progetti;

pubblico: una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione vigente, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone;

pubblico interessato: il pubblico che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale o che ha un interesse in tali procedure; ai fini della presente definizione le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che soddisfano i



requisiti previsti dalla normativa statale vigente, nonché le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, sono considerate come aventi interesse.

Si ritengono, altresì, rilevanti ai fini della procedura proposta nel presente paragrafo: l'art. 11 (*modalità di svolgimento*) e gli artt. da 13 a 17 (e cioè: *redazione del rapporto ambientale, consultazione, valutazione del rapporto ambientale e degli esiti e dei risultati della consultazione, decisione, informazione sulla decisione*) riscritti dal citato D.Lgs. 4/2008.

Ai fini operativi, si individuano come:

autorità competente: il Servizio VIA del Settore Tutela dell'Ambiente dell'AGC 05 ed il Comitato Tecnico per l'Ambiente (CTA) della Regione Campania (giusta DGRC n. 421/2004);

autorità procedente: la Giunta Regionale della Campania alla quale compete la responsabilità (ex D.Lgs. 152/2006 e smi. art. 196, comma 1, lett. a) del recepimento, adozione e approvazione del PRGRU;

proponente: l'Assessorato all'Ambiente della Regione Campania, Area 21-Programmazione e Gestione dei Rifiuti alla quale compete la redazione della bozza del PRGRU;

soggetti competenti in materia ambientale: i soggetti individuati dall'Area 21, in particolare dal gruppo di lavoro, denominato "GdL-RA", incaricato di predisporre il Rapporto Ambientale ai sensi della Direttiva 42/2001/CE) e proposti all'autorità procedente;

pubblico: i soggetti, comprese le associazioni e le ONG, proposti all'autorità procedente da coinvolgere direttamente nelle fasi di consultazione al fine di rendere adeguato ai principi e agli indirizzi comunitari il processo informativo e partecipativo di redazione del PRGRU. In Allegato 1 è riportato un elenco di soggetti da interessare direttamente nella fase di preconsultazione.

Tutto ciò premesso, la procedura che si propone è articolata come segue (si veda l'Allegato Cronoprogramma):

FASE 1.

Redazione Documento Programmatico PRGRU + Rapporto di Scoping (condivisione in corso d'opera con l'Autorità competente)

Descrizione: durante questa fase viene preparato il documento programmatico del PRGRU che contiene principi, obiettivi, criteri e piano di lavoro in relazione al quadro di riferimento normativo del redigendo Piano. Tale documento programmatico è necessario ad avviare la consultazione preliminare del *pubblico* e dei *soggetti competenti in materia ambientale* (fasi



da 5 a 11). Parallelamente viene preparato il Rapporto di Scoping per avviare la consultazione preliminare dei soggetti competenti in materia ambientale ai sensi della Direttiva 42/2001/CE e del D.Lgs 152/2006.

Responsabilità: all'Assessorato all'Ambiente della Regione Campania, Area 21- Programmazione e Gestione dei Rifiuti compete la responsabilità della redazione del documento programmatico; all'Area 21 - GdL-RA compete la responsabilità della redazione del Rapporto di Scoping.

FASE 2.

Individuazione dei Soggetti competenti in materia ambientale e della procedura per la fase di scoping per la VAS del PRGRU

Descrizione: viene individuato un elenco dei soggetti competenti in materia ambientale da consultare ai sensi del paragrafo 4 dell'art. 5 della Direttiva 42/2001/CE e del corrispondente art. 13, comma 1 del D.Lgs 152/2006. Viene inoltre ipotizzata la procedura per le attività di preconsultazione (scoping) ai fini della procedura di Valutazione Ambientale Strategica del PRGRU.

Responsabilità: si è convenuto che all'Area 21 - GdL-RA compete la responsabilità di individuare l'elenco dei soggetti competenti in materia ambientale e all'autorità procedente la responsabilità di condividere e adottare tale elenco. Anche la procedura per le attività di preconsultazione (scoping) ai fini della procedura di Valutazione Ambientale Strategica del PRGRU deve essere condivisa con l'Autorità procedente.

FASE 3.

Individuazione degli interlocutori istituzionali, delle associazioni, di particolari fasce di pubblico e della procedura per la preconsultazione sul Documento Programmatico del PRGRU

Descrizione: viene individuato un elenco di soggetti ed organismi istituzionali, delle associazioni di categoria, organizzazioni non governative, altre fasce mirate di pubblico potenzialmente interessate dall'applicazione del redigendo PRGRU, da consultare concordemente alle raccomandazioni della Commissione Europea e dei principi della Direttiva 35/2003/CE. Viene inoltre ipotizzata la procedura per le attività di preconsultazione da avviare al fine di condividere, anche con tutti i soggetti interessati e con



il pubblico, gli indirizzi del documento programmatico del PRGRU sin dalle prime fasi, quando ancora tutte le opzioni sono praticabili.

Responsabilità: all'Assessorato all'Ambiente della Regione Campania, Area 21- GdL-RA compete la responsabilità di individuare l'elenco dei soggetti da consultare nella fase preliminare. Gli interlocutori selezionati sono scelti tra (si veda l'Allegato 1): associazioni delle principali categorie dei settori produttivi; organi di gestione di aree territoriali a forte vocazione e connotazione industriale; Camere di Commercio; associazioni delle aziende operanti nel settore della gestione dei rifiuti; principali organi di polizia ambientale; Procure della Repubblica impegnate nel contrasto e la repressione dei reati ambientali; principali ONG; associazioni dei consumatori.

MILESTONE 4.

Avvio fase di scoping: invio documento programmatico PRGRU + Rapporto di scoping ai Soggetti competenti in materia ambientale

Descrizione: il Documento Programmatico del PRGRU e il Rapporto di Scoping vengono trasmessi formalmente ai *soggetti competenti in materia ambientale* così come individuati nella fase 2 per avviare la preconsultazione ai sensi della Direttiva 42/2001/CE. E' previsto l'invio di un avviso e-mail per informare tali soggetti sull'avvio e sui termini della procedura di scoping del PRGRU. E' previsto altresì l'allestimento di una pagina web dedicata, sul sito dell'Assessorato all'Ambiente, da cui i soggetti competenti in materia ambientale potranno scaricare, con l'ausilio di una password, i documenti per lo scoping, e l'apertura di una casella mail dedicata.

Responsabilità: L'Autorità procedente ha la responsabilità di inviare gli avvisi e-mail ai soggetti competenti in materia ambientale e di curare la pagina web per la preconsultazione. I contenuti della pagina web e dell'avviso e-mail, con tutti i dettagli sulla procedura per la preconsultazione ai sensi della Direttiva 42/2001/CE, sono individuati dall'Area 21 - GdL-RA nella fase 2.

MILESTONE 5.

Avvio della preconsultazione: avviso pubblico, pubblicazione del PRGRU. Attivazione sito internet agli interlocutori istituzionali, alle associazioni e al pubblico

Descrizione: il Documento Programmatico del PRGRU viene reso pubblico al fine di avviare la consultazione preliminare con i soggetti e gli organismi istituzionali, le



associazioni di categoria, le organizzazioni non governative e altre fasce mirate di pubblico potenzialmente interessate dall'applicazione del redigendo PRGRU, così come individuati nella fase 3. Ciò avverrà tramite avviso pubblico e l'invio di una comunicazione e-mail per informare i soggetti mirati sull'avvio e sui termini della procedura di preconsultazione del documento programmatico del PRGRU. E' previsto altresì l'allestimento di un'ulteriore pagina web dedicata, sul sito dell'Assessorato all'Ambiente, da cui il pubblico potrà scaricare, previa registrazione, il collettivo dei documenti pubblicati. Per l'invio delle proprie osservazioni, attraverso internet, sarà necessario l'identificativo registrato al momento di scaricare i documenti pubblicati.

Responsabilità: L'Autorità procedente ha la responsabilità di inviare gli avvisi e-mail ai soggetti mirati e di curare la pagina web per la preconsultazione. I contenuti della pagina web e dell'avviso e-mail, con tutti i dettagli sulla procedura per la preconsultazione, sono stati individuati dall'Assessorato all'Ambiente della Regione Campania, Area 21- GdL-RA nella fase 3.

FASE 6.

Preconsultazione e fase di scoping¹⁴

Descrizione: durante questa fase viene data la possibilità ai soggetti competenti in materia ambientale di fornire i propri contributi al rapporto ambientale (portata delle informazioni da includere e loro livello di dettaglio) e al documento programmatico del PRGRU. Contemporaneamente il pubblico e i soggetti mirati possono fornire osservazioni e contributi al documento programmatico del PRGRU. Per tutta la durata della fase vengono raccolte, sistematizzate ed opportunamente smistate le osservazioni e i contributi che di volta in volta pervengono.

Responsabilità: L'Autorità procedente di concerto con l'Area 21- GdL-RA ha la responsabilità di curare tale fase.

MILESTONE 7.

Fase di scoping : incontro con i Soggetti competenti in materia ambientale

¹⁴ *La Consultazione* (Art. 13, comma 2 del DLgs 152/06) *salvo quanto diversamente concordato, si conclude entro 90 giorni.* Nell'articolazione del crono-programma, vista l'urgenza della Regione Campania di abbreviare quanto possibile i tempi di implementazione della procedura, anche considerando le sollecitazioni della Commissione Europea, si è ritenuto necessario comprimere la durata della fase di consultazione in 30 giorni.



Descrizione: Viene organizzato un momento di incontro con i soggetti competenti in materia ambientale al fine di spiegare lo scopo della preconsultazione ai sensi della VAS nonché le finalità del documento programmatico del PRGRU e i contributi attesi per migliorare ed orientare più efficacemente il redigendo Piano.

Responsabilità: tale momento di incontro dovrebbe essere gestito dall'autorità procedente con il supporto dell'Assessorato all'Ambiente della Regione Campania, Area 21- Programmazione e Gestione dei Rifiuti e dell'Area 21- GdL-RA.

MILESTONE 8.

Preconsultazione: incontro con gli interlocutori istituzionali e le associazioni

Descrizione: Viene organizzato un momento di incontro con i soggetti mirati al fine di spiegare lo scopo della preconsultazione, le finalità del documento programmatico del PRGRU e i contributi attesi per orientare più efficacemente il redigendo Piano.

Responsabilità: tale momento di incontro dovrebbe essere gestito dall'autorità procedente con il supporto dell'Assessorato all'Ambiente della Regione Campania, Area 21- Programmazione e Gestione dei Rifiuti e dell'Area 21- GdL-RA.

FASE 9.

Elaborazione del PRGRU, corredato dal Piano di monitoraggio e dal Rapporto Ambientale

Descrizione: in questa fase vengono redatte la proposta di Piano ed il Rapporto Ambientale in sincrono e in parallelo in modo da assicurare la massima integrazione della componente ambientale all'interno del PRGRU.

Responsabilità: l'Assessorato all'Ambiente della Regione Campania, Area 21- Programmazione e Gestione dei Rifiuti redige il PRGRU e l'Area 21- GdL-RA redige il Rapporto Ambientale.

MILESTONE 10.

Trasmissione della proposta di PRGRU e Rapporto Ambientale alla Regione

Descrizione: la proposta di Piano e il Rapporto Ambientale vengono trasmessi all'autorità procedente.

Responsabilità: Assessorato all'Ambiente della Regione Campania, Area 21- Programmazione e Gestione dei Rifiuti.

FASE 11.

Presenza d'atto della proposta di PRGRU e del Rapporto Ambientale

Descrizione: in questa fase l'autorità procedente adotta con atto formale la bozza di PRGRU ed il relativo Rapporto Ambientale.

Responsabilità: l'Autorità Procedente fa proprio il piano elaborato dall'Assessorato all'Ambiente della Regione Campania, Area 21 - Programmazione e Gestione dei Rifiuti (proponente).

MILESTONE 12.

Comunicazione della proposta di PRGRU e del Rapporto Ambientale

Descrizione: viene comunicata dall'Autorità procedente all'Autorità competente la proposta di PRGRU, il Rapporto Ambientale nonché la Sintesi non Tecnica del Rapporto Ambientale. Contestualmente viene garantita la partecipazione del pubblico con adeguata pubblicità come da termini di legge.

Responsabilità: Autorità Procedente.

FASE 13.

Consultazione

Descrizione: contestualmente alla comunicazione l'Autorità Procedente avvia le procedure di deposito, pubblicità e partecipazione alla proposta di PRGRU.

Responsabilità: Autorità Procedente.

FASE 14.

Valutazione del Rapporto Ambientale e degli esiti della consultazione¹⁵

Descrizione: valutazione della documentazione e delle osservazioni e definizione del parere motivato.

Responsabilità: Autorità Competente.

MILESTONE 15.

¹⁵ Ai sensi dell'Art. 15, comma 1 del DLgs 152/06 è previsto che tale fase possa avere una durata massima di 90 giorni. Si ritiene che, per le su richiamate ragioni di urgenza della Regione Campania, la durata della fase Valutazione debba essere compresa in 15 giorni.



Decisione

Descrizione: trasmissione all’Autorità Procedente di PRGRU, Rapporto Ambientale, parere motivato e documentazione della consultazione per l’adozione definitiva.

Responsabilità: Autorità Competente.

FASE 16.

Predisposizione della Dichiarazione di Sintesi

Descrizione: redazione della dichiarazione di sintesi in cui si illustra in che modo si è tenuto conto del Rapporto Ambientale e degli esiti della consultazione.

Responsabilità: Area 21 – GdL-RA.

MILESTONE 17.

Adozione

Descrizione: il Piano viene adottato

Responsabilità: Autorità Procedente.



7. STRUTTURA DELLA PROPOSTA DI PRGRU

La proposta di PRGRU sarà organizzata in assoluto accordo con quanto previsto dalla Direttiva 2008/98/CE (Direttiva Rifiuti) ancorché non ancora recepita all'interno dell'ordinamento nazionale. Secondo il Titolo V, art. 28 di tale Direttiva, il redigendo Piano conterrà *un'analisi della situazione della gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico interessato nonché le misure da adottare per migliorare una preparazione per il riutilizzo, un riciclaggio, un recupero e uno smaltimento dei rifiuti corretti dal punto vista ambientale e una valutazione del modo in cui i piani contribuiranno all'attuazione degli obiettivi e delle disposizioni della presente direttiva*".

Inoltre, conterrà il "Programma di prevenzione dei rifiuti" di cui all'art. 29 della Direttiva 2008/98/CE. In particolare, anche in forza di quanto stabilito nell'art. 32 (Cooperazione) sarà attivata dalla Regione Campania una specifica collaborazione con la Commissione.

Il redigendo PRGRU conterrà i seguenti elementi minimi:

- a) tipo, quantità e fonte dei rifiuti urbani prodotti all'interno della Regione Campania, rifiuti che saranno prevedibilmente spediti da o verso il territorio regionale e valutazione dell'evoluzione futura dei flussi di rifiuti;
- b) sistemi attuali di raccolta dei rifiuti urbani e censimento dei principali impianti di smaltimento e recupero esistenti;
- c) valutazione della necessità di nuovi sistemi di raccolta, della chiusura degli impianti per i rifiuti urbani esistenti, di ulteriori infrastrutture per gli impianti per i rifiuti e, eventualmente, corredando l'analisi con una stima degli investimenti correlati;
- d) definizione dei criteri per la localizzazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti urbani;
- e) definizione di meccanismi gestionali per la verifica dello stato di attuazione del PRGRU e le modalità di controllo sulle varie fasi.;
- f) definizione di politiche generali di gestione dei rifiuti, incluse tecnologie e metodi di gestione pianificata, così come ottenuti dall'applicazione di strumenti di analisi e valutazione basati sul principio del ciclo di vita (*Life Cycle Thinking*).

Il piano di gestione dei rifiuti conterrà:

- a) aspetti organizzativi connessi alla gestione dei rifiuti, inclusa una descrizione della ripartizione delle competenze tra i soggetti pubblici e privati che provvedono alla gestione dei rifiuti;



- b) valutazione dell'utilità e dell'idoneità del ricorso a strumenti economici e di altro tipo per la soluzione di vari problemi riguardanti i rifiuti, tenuto conto della necessità di continuare ad assicurare il buon funzionamento del mercato interno;
- c) campagne di sensibilizzazione e diffusione di informazioni destinate al pubblico in generale o a specifiche categorie di consumatori.

Il PRGRU si conformerà alle prescrizioni in materia di pianificazione di cui all'articolo 14 della direttiva 94/62/CE e alla necessità di ridurre il flusso dei rifiuti biodegradabili verso le discariche (articolo 5 della direttiva 1999/31/CE).

Domande di supporto per la consultazione:

Il documento programmatico propone, in accordo con il dettato comunitario, un elenco dei contenuti che saranno inseriti nel PRGRU che potrebbe essere rivisto sulla base delle idee e dei suggerimenti provenienti già dalla fase di preconsultazione delle autorità con competenza ambientale, delle associazioni di categoria, dei consumatori, di ulteriori fasce selezionate di interlocutori privilegiati e del Pubblico.

a) L'elenco proposto in questo capitolo è completo ed esaustivo? E' possibile indicarne modifiche alla struttura fornendone le opportune motivazioni?

b) Rispetto all'elenco degli argomenti che si propongono, è possibile considerare condivisibile la logica di base ed il collettivo degli obiettivi specifici dell'analisi individuata? Sono proponibili idee e suggerimenti per ampliarne o limitarne la portata?

c) Ci sono indicazioni su ulteriori fonti informative, dati e indicatori da poter prendere in considerazione?

8. PRINCIPALI DOCUMENTI DI RIFERIMENTO

1. AA.VV. *Recupero di energia e materia da rifiuti solidi: i processi, le tecnologie, le esperienze, le norme* (a cura di U. Arena, U. Leone e M.L. Mastellone). AMRA scarl, Giugno 2007
2. AA.VV. *Guida ENPLAN – Programme Interreg IIIB - Evaluaciò ambiental de plans i programes*, 2004.
3. Angelucci G., Bedin K., Tirlir W., Donegà M. (2009). *L'influenza dell'impianto di incenerimento dei rifiuti urbani di Bolzano sulla qualità dell'aria nella provincia di Bolzano*. XII Int. Waste Management and Landfill Symposium, S. Margherita di Pula, pag. 975
4. Bidello P. (2007). Criteri di localizzazione degli impianti sulla base degli impatti sui vari comparti ambientali. in AMRA "Recupero di energia e materia da rifiuti solidi" Arena U., Leone U., Mastellone M.L. (a cura di), Napoli, giugno 2007.
5. Brunner P. H. e Rechberger H. (2004). *Practical handbook of material flow analysis*. Lewis Publishers.
6. Commissariato di Governo per l'Emergenza Rifiuti in Campania – Ordinanza 434 del 14 settembre 2001, *Piano stralcio per i rifiuti Urbani*, BURC n.52 dell'8 ottobre 2001
7. Commissione Parlamentare di Inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse. *Relazione Territoriale Stralcio sulla Campania*. Relatori sen. Roberto Barbieri e sen. Donato Paglionica, 13 giugno 2007
8. Commissione per le migliori tecnologie di gestione e smaltimento dei rifiuti. *Rapporto conclusivo*. 20 aprile 2007
9. Consonni S., Giugliano M., Grosso M. (2005). Alternative strategies for Energy recovery from municipal solid waste. Part B: Emission and cost estimates. *Waste Management*, 25: 136-148
10. Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio in tema di Rifiuti, GU della UE, 22/11/2008
11. Environmental Protection Agency USA. *Enhancing Facility-Community Relations*. EPA530-K-00-005, April 2000 (disponibile su www.epa.gov).
12. European Commission - Integrated Pollution Prevention and Control. *Reference Document on the Best Available Techniques for Waste Incineration*. August 2006



13. European Commission - Integrated Pollution Prevention and Control. *Reference Document on the Best Available Techniques for Waste Treatments*. August 2006
14. European Commission - European Topic Centre on Waste and Material Flows, *Preparing a Waste Management Plan*, May 2003
15. EPA-Environmental Protection Agency, *Proposed National Hazardous Waste Management Plan, 2008-2012* (Public consultation document), Ireland, 2007
16. EPA-Environmental Protection Agency, *Environmental Report* relating to the *Strategic Environmental Assessment of the Proposed National Hazardous Waste Management Plan, 2008-2012* (Public consultation document), Ireland, 2007
17. ISPRA-ONR. *Rapporto rifiuti 2010*.
18. Mastellone M.L., Brunner P.H., Arena U. (2009). *Scenarios of waste management for a waste emergency area: a substance flow analysis*. *Journal of Industrial Ecology*, 13/5: 735-757
19. McDougall F.R, White P.R., Franke M., Hindle P. (2001). *Integrates solid waste management: a life cycle inventory*. Blackwell Science

