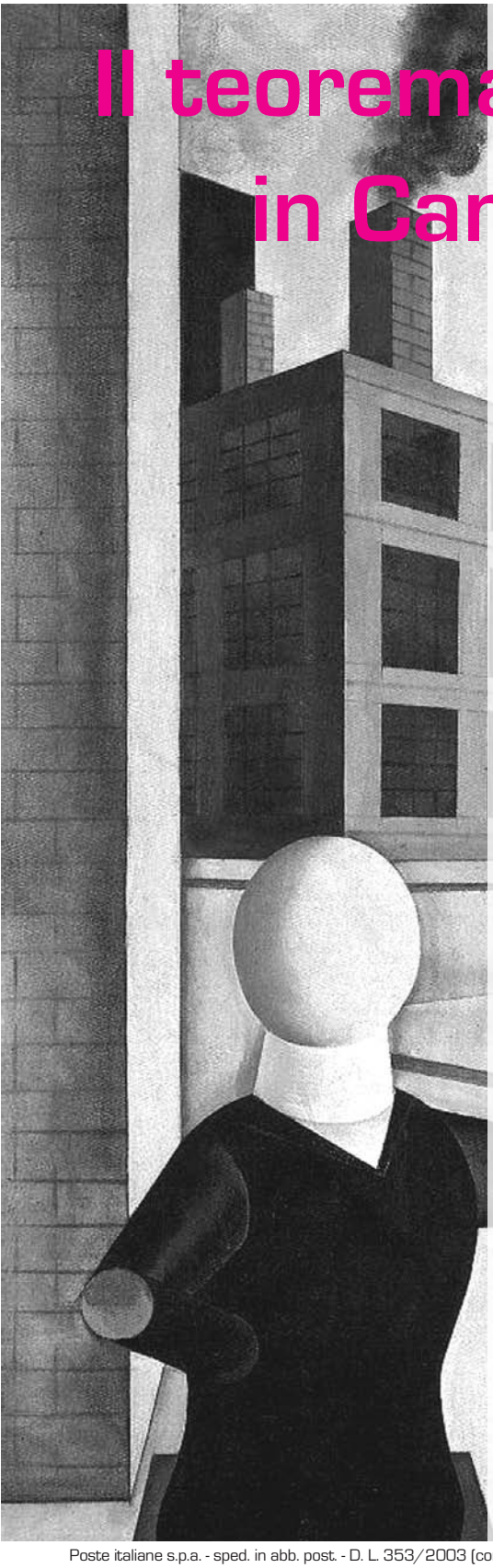
Bollettino delle Assise
www.napoliassise.it
della Città di Napoli e del Mezzogiorno d'Italia



Il teorema dei rifiuti in Campania

Il caso delle centrali a biomasse, nei comuni di San Salvatore Telesino e di Reino in provincia di Benevento, è di estrema importanza per intendere ciò che sta accadendo nella complicata vicenda della gestione dei rifiuti in Campania.

La nostra regione dal 2000, anno in cui è stata affidata alla multinazionale IMPREGILO la gestione dei rifiuti, si è trasformata in un vero e proprio forziere il cui tesoro è rappresentato dai milioni di ecoballe (CDR) depositate sul nostro territorio in attesa di essere "valorizzate" e quindi messe a profitto dall'IMPREGILO mediante l'incenerimento. Per ogni tonnellata di rifiuto bruciato c'è un contributo statale (CIP6) di 55 euro. Cinquantacinque euro moltiplicati per sei milioni di tonnellate di rifiuti compattati in ecoballe rappresenta un tesoro a cui nessuno rinuncerebbe.

Se poi queste ecoballe non possono essere bruciate, perché non a norma e perché i proprietari sono inquisiti per truffa, bisogna capire in che altro modo questa montagna di rifiuti può trasformarsi in una rendita assicurata.

È in questo quadro che s'inscrive la vicenda della provincia di Benevento. Le centrali a biomasse finanziate dalla regione Campania con i fondi P.O.R. 2000-2006 sono sovradimensionate rispetto alla capacità di fornitura di biomasse da parte non solo della provincia di Benevento, ma anche delle province limitrofe di Avellino e Salerno. Il Piano Energetico Ambientale di quell'area prevedeva una centrale da 8 MW e non due per un totale di 22 MW.

segue a p. 2

Alla memoria di
Lorenzo Tomatis
strenuo difensore della
verità nella scienza

Il nostro, come disse Sciascia, è un paese senza memoria e verità, e io per questo cerco di non dimenticare.
P. P. Pasolini

Sommario

Il teorema dei rifiuti in Campania
di Nicola Capone

primo piano

Il governo dei rifiuti in Campania. Tre studi per tornare al regime ordinario
di Francesco Iannello p. 4

Profili di illegittimità ed inopportunità del piano regionale dei rifiuti della Campania
di Alberto Lucarelli p. 5

Governare e gestire la raccolta differenziata
di Alberto Lucarelli p. 21

Il governo dei rifiuti in Campania. Il jolly dell'emergenza in un coacervo di irresponsabilità e inefficienze
di Alberto lucarelli p. 31

rassegna stampa p. 35

resoconti Assise p. 40

proproste editoriali p. 46

Sosteniamo il Bollettino delle Assise. È cominciata la campagna abbonamenti. Per ulteriori informazioni, vedi p. 47

Le immagini di questo numero sono tratte dalle opere di George Grosz (1891-1953)

Anno I, speciale luglio-agosto 2007, nn. 6, 7, 8, 9 - Periodico quindicinale - € 1,00

Poste italiane s.p.a. - sped. in abb. post. - D. L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, CNS/CBPAS/07

La sproporzione dell'impianto, però, tradisce le vere intenzioni. In un documento presentato dalla VO.CEM. – la multinazionale aggiudicataria dei fondi regionali per la realizzazione di una centrale a biomasse nel Comune di San Salvatore Telesino – viene espressamente detto che l'approvvigionamento di biomasse a matrice vegetale sarà garantito dall'intera regione e che «per ragioni di mercato, economiche e di bilancio ambientale complessivo, l'impianto avrà facoltà di fare ricorso anche a materiali di scarto di cicli produttivi nel capo agricolo, forestale o distruttivo e\o di trasformazione, sempre rientranti nella categoria delle biomasse a matrice vegetale». Del testo appena riportato quel "e\o di trasformazione" è la parte più interessante.

Infatti, a questo punto del ragionamento occorre chiedersi che cosa per legge sono le biomasse. Nel Decreto Legislativo del 29 dicembre 2003, n. 387 all'art. 2, lettera a) è scritto: «In particolare, per biomasse s'intende: la parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali) e dalla silvicultura e dalle industrie connesse, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani». È quest'ultima parte dell'articolo che chiarisce l'operazione in atto: "La parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani" sottoposta a un trattamento di "trasformazione" è definibile biomassa.

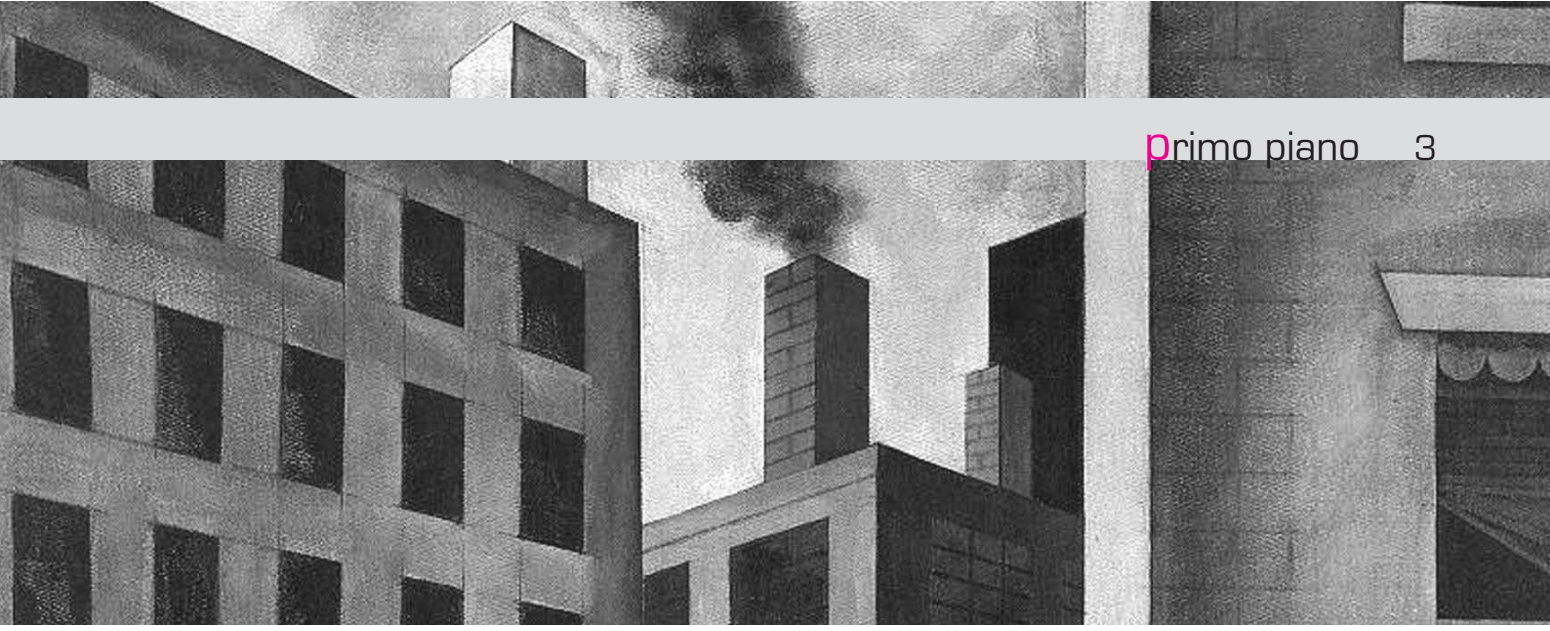
L'accordo tra la VO.CEM. e la provincia di Benevento è del 2004. È del 1 agosto 2005, invece, la lettera che la Provincia di Benevento invia al Prefetto dott. Corrado Catenacci, allora Commissario straordinario per l'Emergenza rifiuti in Campania. In questo prezioso documento è scritto quanto segue: «[...] La Provincia di Benevento, inoltre, per propria scelta strategica, ha in animo di dotarsi di impianti di "pellettizzazione" dei rifiuti, ipotizzandone la costruzione di uno per ogni ambito territoriale dei consorzi RSU: si tratta di impianti tecnologicamente predisposti al trattamento e alla "trasformazione" in biomasse di frazioni di RSU (Rifiuti Solidi Urbani). Tali impianti, inoltre, sono adatti alla "trasformazione" in particolare delle ecoballe in Pellet (combustibile assimilabile alle biomasse)».

Ecco la storia infinita dei predatori dei rifiuti in Campania. Dal rifiuto alle ecoballe, dalle ecoballe alle biomasse: quest'ultime come le ecoballe hanno come valore aggiunto i contributi statali che in questo caso non si chiamano CIP 6 ma Certificati verdi.

La sola verità è che in Italia bruciare conviene! E in Campania tutto ruota intorno al tesoro delle ecoballe custodito dal più potente comitato d'affari nazionale governato in questo momento dalla IMPREGILO. Questo immenso tesoro si è moltiplicato di giorno in giorno perché è stata impedita ostinatamente la raccolta differenziata con il risultato che sul nostro territorio regionale si è creata la più grande discarica a cielo aperto d'Europa. Una gigantesca discarica con un carico inquinante incalcolabile a causa dell'enorme quantità di percolato che in ogni momento viene rilasciato nelle falde idriche come è stato attestato dalle indagini epidemiologiche eseguite dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (O.M.S.) e dall'Istituto Superiore di Sanità, nonché dalla Magistratura che ripetutamente ha posto sotto sequestro numerose discariche come è accaduto di recente in località Lo Uttaro in provincia di Caserta.

Eppure seguendo il parere degli scienziati più avveduti, rispettando le direttive comunitarie vigenti in materia e ispirandosi alla esperienza di grandi capitali mondiali come New York e San Francisco, che muovono verso l'obiettivo "Rifiuti Zero", si può uscire in tempi rapidi da questa trappola mortale. È oggi da criminali non tenere conto dei risultati della scienza riferiti allo stato della salute e dell'ambiente. Dagli studi epidemiologici più aggiornati si evince un quadro agghiacciante sulle ricadute sanitarie e ambientali di una gestione dei rifiuti incentrata sull'utilizzo delle discariche e degli inceneritori. Una pratica, questa, condannata tra l'altro dalla Corte di Giustizia delle comunità europee sez. III, con sentenza del 26 aprile 2007, causa C-135/05.

Non è difficile capire che bruciare i rifiuti mediante gli inceneritori – classificati in base all'articolo 216/1994 del testo unico delle leggi sanitarie come industrie insalubri di classe prima – significa trasformare materiali preziosi in gas e sostanze infinitamente più tossiche e pervasive che contaminano gli organismi e l'intera biosfera; che milioni di tonnellate di ceneri di fondo, depositate alla base dei forni, devono essere "smaltite" in immense discariche di rifiuti speciali che inevitabilmente finiscono con il percolare nelle falde idriche, avvelenando la catena alimentare. Dall'incenerimento



dei rifiuti si produce un vero e proprio concentrato di alcune tra le sostanze più tossiche che l'uomo sia mai riuscito a produrre: diossine, furani, policlorobifenili, idrocarburi policiclici e metalli pesanti, che – trasportati dal particolato ultrafine prodotto dalla combustione – s'introducono nel sangue e nella linfa attraverso l'apparato digerente e respiratorio e penetrano nelle nostre cellule danneggiando il DNA.

La contraddizione che non ci permette di avviare una corretta gestione dei rifiuti risiede nella semplice constatazione che l'incenerimento in effetti disincentiva la raccolta differenziata finalizzata al recupero della materia: carta, plastica, metalli, etc. Senza queste sostanze, l'inceneritore non potrebbe neppure funzionare e quindi permettere la grande rapina dell'erario pubblico attraverso i contributi CIP 6.

L'emergenza potrebbe finire in tempi rapidi attraverso una corretta filiera di riduzione, riciclaggio, recupero, riuso e compostaggio e, per la parte residua, requisendo e riconvertendo i sette ex impianti CDR in impianti di vagliatura e di trattamento meccanico biologico (TMB) che ossiderebbero i rifiuti con un procedimento naturale, sfruttando batteri e microrganismi e renderebbero inerte la frazione secca non recuperabile. Quindi, i sette impianti – sequestrati dalla magistratura perché fraudolentemente restituivano, dopo una semplice tritatura, rifiuti "tal quali" – una volta riconvertiti e riadattati, potrebbero trattare oltre 1 milione di tonnellate di rifiuti l'anno senza causare alcun danno alla salute e all'ambiente. Non si tratta di sperimentazione: in Italia 11 milioni di tonnellate di rifiuti l'anno sono smaltiti in impianti a freddo il cui unico difetto, per i predatori dei rifiuti, è di essere economicamente vantaggiosi e di non usufruire di alcun contributo statale, così come invece avviene per gli inceneritori con il contributo CIP 6.

Da questi criteri, che fanno riferimento a dati scientifici aggiornati, dovrebbe partire la scrittura del nuovo piano dei rifiuti in Campania. È questo un atto dovuto ad una popolazione che da decenni subisce spietatamente gli sversamenti illegali di scarti industriali da parte delle ecomafie. Una popolazione che è stata vittima di una truffa colossale e che dinanzi all'epidemie dilaganti di tumori e di altre gravi malattie legate all'inquinamento ambientale reclama giustizia per un futuro meno penoso che sarà comunque segnato da un inesorabile disastro ambientale.

Il "nuovo piano rifiuti" dev'essere presentato dal Commissariato per l'emergenza rifiuti entro la prima settimana di ottobre.

Nel frattempo, dinanzi all'inerzia della politica e alla rassegnazione della popolazione, si spera che la magistratura giunga a contestare alla IMPREGILO – già accusata dalle popolazioni di gravi disastri ambientali anche in altre parti del pianeta come in Africa e in Islanda – il "reato di disastro ambientale e sanitario doloso" e si arrivi al sequestro del megainceneritore di Acerra che, insieme agli altri due inceneritori progettati, è la prova materiale della truffa e del procurato disastro a danno della Campania. Se si permetterà alla IMPREGILO di azionare questo ecomostro, il più grande inceneritore d'Europa in un territorio che è tra i più inquinati del pianeta, si assicurerà la morte, la deficienza, le malformazioni ed altre enormi sofferenze a centinaia di migliaia di cittadini della Campania ormai ridotti a sudditi.

Giuseppe Borré, insigne giurista e magistrato ebbe a dire che «i compiti e la ragion d'essere della giurisdizione e del diritto sono da identificare nella difesa del più debole e nell'attuazione della Stato democratico di diritto». E contro il mito dell'apoliticità della Magistratura come condizione dell'indipendenza, egli contrapponeva efficacemente la "politicità-indipendenza", chiarendo che «la magistratura è politica proprio perché è indipendente dagli altri poteri dello Stato. Il suo essere indipendente non la colloca in un "altro" universo (pretesamente apolitico), ma la fa essere un autonomo e rilevante momento del sistema politico».

Nicola Capone, Segretario Generale delle Assise della Città di Napoli e del Mezzogiorno d'Italia, in collaborazione con Massimo Ammendola, Luigi Bergantino, Maria Pia Cutillo, Anna Fava.

Il governo dei rifiuti in Campania

Tre studi per tornare al regime ordinario

La legge del 5 luglio 2007 n. 87, di conversione del d.l. n. 61 dell'11 maggio 2007, *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*, fissa in 90 giorni dalla sua entrata in vigore il termine per l'adozione del piano per il ciclo integrato dei rifiuti da parte del commissario delegato. In vista di questa scadenza pubblichiamo di seguito tre studi del prof. Alberto Lucarelli, ordinario di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II", redatti in qualità di componente della Struttura di Coordinamento delle attività svolte dai Commissari delegati, istituita nel giugno 2006 con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri. I primi due sono stati depositati ufficialmente presso la stessa Struttura e allegati alla relazione finale, il terzo é già apparso su questo Bollettino (n. 5 del 1 luglio 2007).

Sia il primo documento del 2 ottobre 2006 – redatto qualche giorno prima dell'emanazione del d.l. n. 263 del 9 ottobre 2006, con il quale si revocavano i bandi di gara per la realizzazione di tre inceneritori, e sottoscritto anche dal dott. Michele Buonomo, dall avv. Maurizio Montalto e dal dott. Alberto Pierobon – che detta i criteri per redigere un piano rifiuti regionale compatibile con le normative europee e nazionali e per risolvere il problema dello smaltimento delle ecoballe, sia il secondo, del 24 gennaio 2007, sul governo e sulla gestione della raccolta differenziata, sia il terzo sul d.l. n. 61 dell'11 maggio 2007, si concentrano sul "caso Campania", regione commissariata, per la gestione del ciclo dei rifiuti, da oltre quattordici anni. In tale regione, patologicamente e in violazione di tutti i principi fondanti dello Stato di diritto, l'emergenza si è trasformata in regime ordinario. Il prof. Lucarelli configura per la prima volta "un quadro di riferimento normativo-istituzionale" in grado di definire l'organizzazione del potere e la distribuzione delle funzioni, in tema di raccolta differenziata, tra i vari livelli di governo, Unione Europea, Stato, Regioni, enti locali, autorità d'ambito.

Lo scopo principale di tali studi, oltre ad essere atto di testimonianza civile, é quello di contribuire alla costruzione, nel minor tempo possibile, di un "ponte" verso il regime ordinario, ripristinando "le responsabilità politiche degli organi democraticamente eletti", come il consiglio regionale. Il regime ordinario "dovrà ruotare intorno alla raccolta differenziata ed alla riduzione della produzione e dei consumi" e soltanto all'interno di un rigoroso quadro di riferimento normativo-istituzionale sarà possibile prevedere legittimamente la necessità di realizzare impianti, allorquando funzionali alla stessa raccolta differenziata. Quest'ultima, oltre a rappresentare "la parte più sostenibile, dal punto di vista ambientale e sociale dell'intero ciclo dei rifiuti", costituisce un'importante risorsa di sviluppo economico e occupazionale. La sua mancata attivazione continua a costituire "un lucro cessante" per l'economia pubblica. Occorre attivare al più presto le autorità d'ambito, la cui gestione dovrà essere sottoposta a rigorosi controlli di efficienza e di legittimità da parte dei comuni competenti, prestando la massima vigilanza sugli affidamenti, che non dovranno mai costituire il presupposto per il "disarmo" delle istituzioni pubbliche, le quali, al contrario, anche alla luce delle più recenti evoluzioni della giurisprudenza comunitaria, si dovrebbero attrezzare per una eventuale gestione diretta del servizio, secondo i parametri dell'efficienza, efficacia ed economicità.

Il diritto all'ambiente ed il diritto alla salute sono fortemente pregiudicati in Campania per effetto dell'emergenza rifiuti, come è purtroppo ormai sempre più drammaticamente evidente dai dati forniti dalle istituzioni sanitarie che rilevano una crescita allarmante dei tumori, delle malformazioni congenite e di altre gravi patologie tra la popolazione. Tali valori fondamentali della nostra Costituzione devono riconquistare dignità per tutti i cittadini, non essendo più possibile tollerare che i diritti relativi siano, in alcune parti dello Stato, ridotti nella loro portata e nel loro grado di effettività, finendo col mettere in pericolo la stessa unità della Nazione, la quale, garantita dagli artt. 1 e 5 della Costituzione, si realizza soltanto quando "i diritti fondamentali risultano garantiti a tutti i cittadini allo stesso modo, e non frazionati e frammentati, a seconda della regione di appartenenza".

Francesco Iannello

Profili di illegittimità ed inopportunità del Piano regionale dei rifiuti della Campania

Indirizzi e proposte in merito alla redazione di un piano compatibile con le normative di settore europee e nazionali ed alla soluzione dello smaltimento delle ecoballe

di Alberto Lucarelli

Ordinario di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II",
membro della Struttura di Coordinamento delle attività svolte dai Commissari delegati,
istituita con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3529 del 30 giugno 2006

1. Premessa: l'adeguamento del piano regionale dei rifiuti della Campania

Nello scorso marzo 2006, il Commissario di Governo per l'emergenza rifiuti nella Regione Campania, ai sensi dell'art. 1, comma 2 del decreto legge n. 245 del 2005, convertito in legge n. 21 del 2006, provvedeva all'adeguamento del piano regionale dei rifiuti.

Tale disposizione, che costituisce il fondamento giuridico del "nuovo piano regionale", prevede che «Il commissario delegato procede, in termini di somma urgenza, all'individuazione dei nuovi affidatari del servizio sulla base di procedure accelerate di evidenza comunitaria e definisce con il Presidente della Regione Campania, sentito il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio, gli adeguamenti del vigente piano regionale di smaltimento dei rifiuti, anche per incrementare i livelli della raccolta differenziata ed individuare soluzioni compatibili con le esigenze ambientali per i rifiuti accumulati nei siti di stoccaggio provvisorio». È evidente, come vedremo anche nei paragrafi successivi, che il *prius* dell'adeguamento del piano regionale dei rifiuti avrebbe dovuto essere la raccolta differenziata, oltre alla soluzione dei rifiuti accumulati.

2. Considerazioni di natura procedurale: violazione del modello partecipativo

I contenuti e gli aspetti procedurali del piano regionale, prima dell'entrata in vigore del d. lgs. n. 152 del 2006, erano disciplinati dall'art. 22 del d. lgs. n. 22 del 1997. Tale riferimento si riscontra nell'*incipit* del nuovo piano regionale, laddove si afferma: «A seguito della emanazione del d. lgs. n. 22 del 1997, il Presidente della Giunta Regionale della Campania - Commissario di Governo per l'emergenza rifiuti ha predisposto il Piano regionale per lo smaltimento dei rifiuti, pubblicato sul Bollettino Ufficiale (BURC) il 14 luglio 1997».

Come è noto, il decreto Ronchi riportava il sistema di pianificazione, in precedenza finalizzato prevalentemente alla localizzazione degli impianti pubblici o privati di smaltimento, alla natura che le è propria, di strumento per l'organizzazione dei servizi di gestione dei rifiuti[1], con particolare attenzione alle iniziative pubbliche.

Ferme restando le perplessità (come vedremo più approfonditamente nel par. 6) sull'approvazione del piano regionale rifiuti con ordinanza (seppur in regime emergenziale), piuttosto che con delibera del consiglio regionale, in contrasto con quanto affermato dalla recente giurisprudenza della Corte costituzionale[2], in via preliminare, e dal punto di vista procedurale, occorre evidenziare, in ogni caso, come l'*iter* modificativo avrebbe dovuto seguire lo stesso *iter* di formazione del piano pubblicato sul BURC del 14 luglio 1997. Piano che veniva approvato dal Commissario di governo, dopo aver sentito le Province.

In sostanza, il Commissario di Governo, in sostituzione della Regione, nella fase di elaborazione dell'adeguamento al piano, avrebbe dovuto sentire, ai sensi dell'art. 22 del decreto Ronchi, le Province ed i Comuni, assicurando adeguata pubblicità e la massima partecipazione dei cittadini (principio che sembrerebbe violato anche nel precedente piano del 1997) ai sensi dell'art. 25 della l. n. 241 del 1990.

In merito, è opportuno ricordare che la Corte costituzionale ha più volte ribadito che le ordinanze dei Commissari delegati ex comma 4 dell'art. 5, della l. n. 225 del 1992, pur in deroga a disposizioni di legge, non possono porsi in contrasto con i principi generali dell'ordinamento giuridico, che nel caso di specie sono i principi di pubblicità e partecipazione alla fase di elaborazione del piano, oltre evidentemente al principio di sussidiarietà e di collaborazione tra organi centrali ed autonomie territoriali di cui all'art. 120, comma 2 Cost.

In merito al principio di collaborazione va ricordato il decreto-legge n. 343 del 2001, come convertito con l. n. 401 del 2001, il quale dispone che le ordinanze di protezione civile devono essere emanate d'intesa tra il Governo e la Regione interessata, proprio allo scopo di evitare che disposi-

zioni, pur se eccezionali, possano invadere "competenze reciproche".

Dall'esame del piano non sembrerebbe che risulti né un effettivo coinvolgimento degli enti locali, né la raccolta delle istanze partecipative. Si tratterebbe, dunque, di un provvedimento inopportunamente ed illegittimamente "calato dall'alto", in violazione dei principi espressi nell'art. 22 del decreto Ronchi.

Si tratterebbe di principi di carattere generale che, come si è detto, vanno applicati anche in regime emergenziale[3], integrando, in sostanza, quanto previsto dall'art. 1, comma 2 del decreto-legge n. 245 del 2005, che espressamente prevedeva il coinvolgimento del Ministero dell'Ambiente, organo che, tra l'altro, non risulta richiamato nelle premesse del piano in oggetto[4].

Lo stato di necessità ed il regime emergenziale non possono costituire i presupposti fattuali tali da derogare ai principi che costituiscono l'*humus* naturale degli strumenti di pianificazione, ovvero al principio di collaborazione interistituzionale ed al momento partecipativo. Il piano, in quanto tale, è uno strumento ad efficacia differita e reiterata del tempo, pertanto non esaurendo la sua efficacia con l'adozione della decisione, necessita di un procedimento più complesso che sia anche, e soprattutto, il frutto di un bilanciamento di più interessi ed indirizzi politico-gestionali.

A prescindere dalla titolarità dell'organo ad approvare il piano, ulteriori profili di illegittimità sembrerebbero derivarsi da una attenta lettura dell'art. 1, comma 2 della l. n. 21 del 2006 che attribuisce al Commissario di Governo il compito di "definire" con il Presidente della Regione Campania, sentito il Ministro dell'Ambiente, gli adeguamenti del vigente piano regionale di smaltimento dei rifiuti.

Il termine a-tecnico "definire", differente anche dal termine approvare di cui all'ordinanza commissariale n. 319 del 2002[5], genera dubbi e sembra in ogni caso assimilabile al termine "predisporre" di cui all'art. 22, comma 1 del d. lgs. n. 22 del 1997.

Si tratterebbe in sostanza di una fase endoprocedimentale, che avrebbe necessitato, così come indicato dall'art. 22, comma 7 del decreto Ronchi, dell'approvazione regionale; il Commissario delegato avrebbe soltanto il potere di definire (*rectius* predisporre, ma non di approvare il testo definitivo).

Tali vizi e carenze sul piano procedimentale, hanno evidenti ricadute sul piano sostanziale, e della tutela dei diritti, tali da richiedere una attenta valutazione in ordine a profili di inesistenza o nullità dell'atto stesso; considerando in particolare che i bandi di gara si fondano su uno strumento di pianificazione incompleto e privo di efficacia.

3. Il piano regionale e la violazione delle norme relative alla raccolta differenziata, al riutilizzo, al riciclaggio ed al recupero dei rifiuti

In via preliminare, è opportuno ricordare che l'art. 1, comma 2 del d. l. n. 245 del 2005 dispone che l'adeguamento del piano regionale dei rifiuti in Campania abbia come obiettivo principale, anche e soprattutto, l'incremento dei livelli di raccolta differenziata, oltre alla individuazione di soluzioni compatibili con le esigenze ambientali per i rifiuti trattati accumulati nei siti di stoccaggio provvisorio.

La norma si pone in linea con l'art. 22 del decreto Ronchi ed in particolare con il comma 3, lett. f) (oltre naturalmente allo spirito della normativa vigente), che espressamente dispone che il piano regionale rifiuti debba adottare tutte quelle iniziative dirette a limitare la produzione dei rifiuti ed a favorire il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti. Tale orientamento viene confermato successivamente nei principi generali del d. lgs. n. 152 del 2006.

La disciplina si caratterizza per la priorità riservata alla prevenzione della produzione dei rifiuti (l'aumento costante del loro volume rischia infatti di vanificare gli sforzi di recupero e di smaltimento) e, in ossequio alla logica della valorizzazione del rifiuto come risorsa, per la preferenza accordata alle operazioni di riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti medesimi, rispetto al sistema di smaltimento. Non a caso il decreto Ronchi abbandona la prospettiva dello smaltimento per valorizzare la gestione dei rifiuti, onde sottolineare che essi non costituiscono meramente sostanze da eliminare, ma rappresentano risorse da riutilizzare.

Il recente piano regionale, completamente sbilanciato in favore di un sistema di combustione classica (assegnando la funzione principale all'ipotesi di incenerimento dei rifiuti, indicata come residuale e marginale dalla normativa), non soltanto disattende lo spirito delle suddette di-

sposizioni, trascurando il capitolo relativo alla raccolta differenziata (molto debole e priva di una reale strategia anche nel piano del 1997) ed alle modalità di riciclaggio dei rifiuti, ma non sembra assolutamente prendere in considerazione le conclusioni contenute nella Relazione della Commissione Parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti, approvata all'unanimità in data 26 gennaio 2006 che evidenziava come la gestione commissariale avesse trascurato la raccolta differenziata, indirizzando principalmente la sua azione verso la realizzazione di impianti di produzione CDR e di termovalorizzatori dotati di tecnologie superate[6].

In particolare, con l'ordinanza commissariale n. 319 del 2002, con la quale si modificava il piano regionale dei rifiuti del 1997 «furono indicate le priorità per l'attuazione di tale sistema; in particolare furono indicate quali "azioni prioritarie", quelle relative alle attività di produzione di CDR, trasferenza ed impianti di compostaggio [...] Tali priorità, in assenza di un'efficace raccolta differenziata [...] hanno finito con il produrre il definitivo collasso del piano»[7].

Ricordiamo infine che sul *deficit* di raccolta differenziata si sofferma, poco prima dell'approvazione del piano regionale in oggetto, la Relazione del Procuratore regionale della Corte dei Conti della Regione Campania, il quale evidenzia come la «insufficiente raccolta differenziata ha prodotto un minor gettito di ricavi per le quote di "differenziata" non recuperata, restando peraltro aperto ancora il problema dei maggiori importi dovuti per il conferimento delle maggiori quote di "non differenziata" che, anche a seguito del previsto intervento della Cassa Depositi e Prestiti, si pone in termini di oneri aggiuntivi che non si sarebbero prodotti»[8].

Una seria raccolta differenziata non soltanto ha effetti benefici sulla tutela ambientale e della salute, ma è anche in grado di innescare un processo con conseguenti effetti benefici sull'economia e sul livello occupazionale. In merito, occorre ricordare che la maggiore attenzione della Comunità europea dall'inizio degli anni Ottanta, in materia di tutela ambientale, si è rivolta ad azioni capaci di contribuire alla creazione dei posti di lavoro, favorendo e stimando lo sviluppo di settori industriali di punta nel campo dei prodotti, delle attrezzature e dei procedimenti meno inquinanti o tali da impiegare meno risorse non rinnovabili, intendendo in sostanza le politiche di miglioramento dell'ambiente come fattore di crescita economica e sviluppo sociale.

Il piano regionale in oggetto, ai sensi del par. 2.1, in contrasto da quanto indicato dal quadro normativo statale di settore, dal regime costituzionale delle competenze, dai principi e dalle politiche pubbliche europee (come vedremo più dettagliatamente nel paragrafo successivo) e da quanto opportunamente e dettagliatamente rilevato dalla Commissione Bicamerale di inchiesta e dalla Corte dei Conti «ritiene opportuno confermare la scelta strategica del precedente piano per quanto riguarda il trattamento di tutta la frazione indifferenziata raccolta, favorendo da un lato il recupero energetico di quanto valorizzabile e garantendo, da un altro lato, lo smaltimento in discariche controllate per quanto riguarda le altre funzioni di scarto». In merito alla raccolta differenziata il piano regionale, al par. 2.4 si limita, laconicamente, ad affermare: «Per la razionalizzazione del sistema di gestione, la Regione definisce le modalità di collaborazione tra gli enti di gestione degli ATO e i soggetti di interesse pubblico».

4. Il piano regionale e la violazione del principio comunitario della prevenzione

Oltre al quadro normativo statale, il piano regionale campano del 2006 disattende altresì i principi comunitari che stabiliscono che il ciclo integrato dei rifiuti debba concentrarsi in particolare intorno alla riduzione della produzione e dei consumi, al riciclaggio, al riuso e riutilizzo dei rifiuti; azioni che trovano il proprio *humus* nel principio di prevenzione. Ricordiamo che il modello di azione comunitaria, volto a realizzare gli obiettivi di politica ambientale ex art. 174 TCE, si snoda attraverso politiche che mirano a mitigare o prevenire gli impatti, che si muovono in direzione diametralmente opposta alle tradizionali politiche emergenziali. In questa ottica si pone la direttiva 2004/35/CE, c.d. "direttiva ambiente", che introduce una disciplina comune per la prevenzione e la riparazione dei danni arrecati all'ambiente, istituendo un sistema uniforme della responsabilità da danno ambientale.

In tal senso, si ricorda inoltre che il VI programma Ambiente 2001-2010 della Comunità europea prevede al punto 8) che la gestione dei rifiuti debba dare priorità alla preven-

zione, seguita da riciclaggio e recupero. L'obiettivo deve essere quello di ridurre, rispetto ai livelli del 2000, la quantità dei rifiuti che giungono allo smaltimento finale nella misura del 20% entro il 2010 e del 50 % entro il 2050. La strategia sulla prevenzione ed il riciclaggio dei rifiuti è una delle sette strategie tematiche previste dal suddetto VI programma d'azione per l'ambiente adottato nel 2002[9]. In conclusione, si ritiene che mentre la "debolezza" del piano del 1997 sul versante dei principi di tutela preventiva può essere scusabile, anche in quanto è riconducibile alla prima fase emergenziale, differente risulta tale inosservanza nel 2006. Il radicamento dei principi di tutela preventiva nelle politiche pubbliche di tutela ambientale non ha avuto alcuna incidenza sulla stesura del piano in oggetto, in palese violazione dell'art. 117, comma 1 Cost., relativo ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

5. Il piano regionale dei rifiuti della Campania e la illegittima ed inopportuna opzione "impiantistica"

Come accennato nei paragrafi precedenti, piuttosto che valorizzare la raccolta differenziata, il riciclaggio, il riuso, il riutilizzo dei rifiuti, il piano regionale sulla gestione dei rifiuti della Regione Campania ha previsto la realizzazione di un ulteriore impianto di incenerimento nel territorio della provincia di Salerno, in aggiunta ai due già programmati di Acerra e Santa Maria la Fossa[10]. Il piano risulta cioè incentrato sullo smaltimento che dovrebbe, invece, essere una opzione residuale[11].

Lo spirito del piano regionale sembra porsi in antitesi allo spirito delle politiche pubbliche ambientali in Europa, nelle quali prevale l'idea di selezionare i rifiuti, riutilizzarli e riciclarli per quanto è possibile, trattare il resto, rendendolo inerte e non più pericoloso: per l'acqua, l'aria, per le coltivazioni, per gli animali, per gli umani. Nel piano regionale sembra si trascuri che per tale trafila occorra una raccolta differenziata, molto accurata, casa per casa, insegnata nelle scuole, assunta da tutti come criterio di vita e di sopravvivenza; occorre autorizzare la produzione di merci complesse solo con il vincolo di recuperarne le varie parti dopo l'uso.

Il piano regionale sembra muoversi in direzione opposta, dalla deriva impiantistica delle sue scelte traspare evidente che per produrre qualche Kw in più, la volontà politico-gestionale chiede più rifiuti da bruciare con la conseguenza che la raccolta differenziata avrà un risultato ancora più basso. È evidente, inoltre, dall'analisi del Capitolato d'oneri della gara, che la sostenibilità economica del sistema, così come prefigurata, è pesantemente condizionata dalla raccolta differenziata che non viene ad essere, per così dire, incentivata, in quanto occorrerà saturare a livello tecnico-economico gli impianti intermedi, ma soprattutto, quelli "a valle" (sostanzialmente gli inceneritori).

6. Eterodosse procedure di impatto ambientale

In relazione alle considerazioni del paragrafo precedente, si ricorda, tra l'altro, che per l'impianto di Acerra, sito individuato dall'aggiudicatario della gara, non sembrerebbe essere stata adottata una vera e propria valutazione di impatto ambientale, quanto piuttosto una c.d. "valutazione di compatibilità ambientale"[12], che non trova uno specifico riferimento nella normativa statuale vigente di rango primario, ma soltanto in atti emergenziali; per l'impianto di Santa Maria La Fossa, al momento, non risulta esserci la valutazione di impatto ambientale[13].

In un primo tempo, l'impianto era previsto in località Battipaglia e, a tal scopo, il parere di compatibilità ambientale veniva emesso relativamente a tale sito. Successivamente, a seguito di ricorso dell'Amministrazione locale, la scelta di localizzazione dell'impianto ricadde su S. Maria La Fossa senza, peraltro, che fosse prevista una nuova indagine di compatibilità ambientale relativa a tale territorio.

«In definitiva, l'emergenza non solo aveva condotto ad attribuire un peso determinante, nell'aggiudicazione, ai tempi di realizzazione degli impianti, con sacrificio del valore tecnico-scientifico delle opere, tanto da dover richiedere successivamente importanti interventi di adeguamento; ma aveva anche fatto rinunciare alla più attenta e fondata valutazione di impatto ambientale a favore di una valutazione di mera compatibilità, il cui esito, riportato nella predetta ordinanza, alla luce di quanto accaduto in seguito e di quanto riferito a questa Commissione dal direttore Agricola (di cui sopra si è detto), finisce con l'assumere il tono di un adempimento solo formale di un'esigenza di accertamento che richiedeva, viceversa, ben altri tempi e più pregnanti verifiche, necessarie ed ineludibili. Tanto ineludibili da riproporsi in tutta la loro pienezza ed imprescindibilità ancor oggi»[14].

Anche se non viene espressamente riportata, la motivazione alla base di un ulteriore impianto di termovalorizzazione, sembrerebbe consistere nel fatto che, a seguito dei ritardi finora verificatisi nella realizzazione degli impianti succitati di Acerra e di S. M. La Fossa, si è generato un consistente accumulo di rifiuti classificati CDR (di seguito, ecoballe) da incenerire in questi impianti. Sul punto così si esprimeva la Commissione parlamentare di inchiesta: «Si è assistito alla produzione di un quantitativo enorme di c.d ecoballe stoccate oltre che nelle 12 piattaforme esistenti, su porzioni sempre più vaste di territorio regionale; senza trascurare il fatto che, essendo stata accertata (dalle indagini condotte dalla magistratura al riguardo) la scarsissima qualità del CDR contenuto in queste ecoballe, è in discussione il suo stesso utilizzo in impianti di termovalorizzazione»[15].

In sostanza, gli impianti CDR non sembrano presentino efficienza di trattamento, tale da garantire separazioni merceologiche definite per i diversi prodotti previsti: CDR, FOS, materiale metallico, ecc. Dalla Relazione della Commissione Bicamerale emerge nitidamente come dagli impianti CDR «non si ottenga alcun vantaggio, né in termini di quantità, né di qualità, rispetto allo smaltimento dei RSU direttamente in discarica [...] i materiali prodotti negli impianti di fatto non presentano specifica identità, ovvero non hanno caratteristiche tali da farli differenziare gli uni dagli altri»[16].

Nel corso delle indagini, promosse dalla Procura presso il Tribunale di Napoli, come risulta dalla relazione finale della Commissione Bicamerale, nelle ecoballe sono state rinvenute percentuali di arsenico superiori ai limiti imposti, oltre che ad oggetti interi (ad esempio, una ruota completa di cerchione e pneumatico)[17]. «Anche il sovvallo e la FOS sono risultati irregolari, ad ulteriore conferma che la gestione del ciclo integrato non è riuscita a rispettare il contratto sin dal momento del conferimento del rifiuto da parte dei Comuni. Situazione che non può certo essere spiegata unicamente in riferimento all'emergenza nell'emergenza [...] o come risultato di una cattiva metodologia, ma che finisce per apparire *vulnus* strutturale del progetto, sia in relazione all'adeguatezza tecnica degli impianti, che avuto riguardo al *know how* di settore che si sarebbe dovuto richiedere e pretendere dalla società affidataria»[18].

Infine, è molto preoccupante rilevare che nel bando di gara per il completamento dell'impianto di termovalorizzazione di Acerra di una potenza di 105 MW «non vi è stata disponibilità ad accogliere le istanze della migliore tecnologia del settore, se si considera che a vincere la gara relativa alla realizzazione e alla gestione degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti residuali dalla raccolta differenziata è risultato un progetto valutato dalla stessa commissione aggiudicatrice, largamente insufficiente quanto al pregio tecnico con carenze definite addirittura "imbarazzanti" dal professore Umberto Arena, componente della commissione aggiudicatrice, nel corso dell'audizione resa alla Commissione Bicamerale il 29 novembre 2005»[19].

7. Alcuni suggerimenti per l'adozione di un nuovo piano regionale compatibile con i principi comunitari e con la legislazione nazionale di settore: l'approvazione regionale

L'adeguamento del piano regionale dei rifiuti della Campania, adottato dal Commissario di Governo nel marzo 2006, ai sensi dell'art. 1, comma 2 del decreto legge n. 245 del 2005, convertito in legge n. 21 del 2006, costituisce il fondamento sulla base del quale è stata bandita la gara per l'affidamento del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani prodotti nei Comuni della Campania, attraverso la realizzazione di tre termovalorizzatori.

Si tratta dunque di uno strumento di pianificazione, riconducibile tuttavia ancora alla logica della emergenza. È chiaro che l'emergenza e lo stato di necessità, in contrasto con i principi fondanti dello Stato democratico (principio di legalità e principio di responsabilità politica) non possono costituire, al di là di una fase straordinaria e temporalmente ben definita, il fondamento dell'azione dei pubblici poteri[20]. La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha ritenuto incompatibile con il concetto di emergenza un intervento di durata pluriennale, in quanto lo stesso viene a tradursi in pratica come una sovrapposizione di un sistema amministrativo e di gestione alternativo a quello ordinario, con l'ulteriore incertezza del termine finale del regime di emergenza, situazione non consentita dal nostro ordinamento[21].

Rispetto a questa situazione di natura patologica, ormai consolidatasi da oltre un decennio di emergenza, l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 giugno 2006, apre un primo "varco" per riportare la gestione dei rifiuti ad un regime ordinario di competenze, funzioni e responsabilità. Espressamente, all'art. 1 del suddetto decreto, si afferma il primario obiettivo di accelerare il completamento delle procedure necessarie alla chiusura degli stati di emergenza per favorire il ritorno al regime ordinario.

In sostanza, il nuovo piano adottato in regime di commissariamento, orientando le sue scelte verso la realizzazione di mega-impianti, vincola il futuro regime ordinario a scelte gestionali in contrasto con la normativa comunitaria e statale e con le relative scelte di politica ambientale, pregiudicando il ciclo integrato dei rifiuti per i prossimi decenni.

Il piano "commissariato" del marzo del 2006 non costituisce elemento di discontinuità verso il passato, né il tentativo di "costruire un ponte" di collegamento verso il regime ordinario delle competenze.

In merito, di recente, la Corte costituzionale ha affermato invece che proprio attraverso il piano, approvato dalla Regione in regime di emergenza, si sarebbero potute porre le basi per il ritorno all'ordinaria amministrazione[22].

Si ritiene dunque necessario affrontare, ed eventualmente risolvere, la questione dello smaltimento delle ecoballe, come si vedrà nei successivi paragrafi, ancora in regime di emergenza, ma lasciare invece all'organo politico (Consiglio regionale) il potere di pianificare il ciclo integrato dei rifiuti per i prossimi anni. In merito, la Corte costituzionale ha stabilito che l'emergenza non legittima il sacrificio illimitato dell'autonomia regionale e che l'esercizio del potere di ordinanza deve quindi risultare circoscritto per non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali[23].

A fronte degli ampi poteri attribuiti al Commissario dalla l. n. 225 del 1992, la Corte ha affermato che occorre tutelare la potestà legislativa che, nel caso di specie, ai sensi degli artt. 117, commi 1 e 2, è la gestione dei rifiuti, l'erogazione di servizi pubblici locali ed in senso più ampio il governo del territorio.

In sostanza, alla luce delle suddette considerazioni, ma anche sulla base del diritto positivo comunitario[24] vigente, dovrà essere il Consiglio regionale ad approvare il nuovo piano. Occorre, in sintonia con le disposizioni di cui all'art. 199 del d. lgs. n. 152 del 2006, un piano "partecipato", che si ispiri ai principi di prevenzione e precauzione e che contenga chiare e trasparenti iniziative dirette a limitare la produzione dei rifiuti e a favorire il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti, con un adeguato e non invasivo dimensionamento dell'impiantistica, che tenga conto delle tecnologie più avanzate.

Inoltre, nella redazione di un nuovo piano sarà opportuno attenersi al principio di integrazione; l'art. 6 TCE afferma che: «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'art. 3 TCE, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». Lo scopo della norma è di imporre che gli aspetti ambientali integrino ogni politica e non costituiscano politica a sé stante.

8. La revoca del piano regionale e del relativo bando: aspetti di natura procedurale

I suddetti profili di illegittimità ed inopportunità del piano regionale di gestione dei rifiuti della Campania, di natura sostanziale e procedurale, potrebbero costituire il presupposto per attivare il procedimento in autotutela per la revoca del piano e, per invalidità derivata[25], del consequenziale bando di gara relativo alla realizzazione di tre termovalorizzatori[26].

Il Commissario di Governo, a seguito di una nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, indotta da un significativo mutamento delle circostanze di fatto sussistenti al momento dell'emanazione dell'atto stesso, ed in particolare dalla Relazione conclusiva della Commissione Bicamerale d'inchiesta, dalla Relazione del Procuratore Generale della Corte dei Conti in Campania, dalle indagini della magistratura in corso e dalla avanzata sperimentazione di nuove tecnologie, potrebbe revocare l'ordinanza relativa all'adozione dell'integrazione del piano regionale ed il consequenziale bando di gara (art. 21 *quinquies* della l. n. 241 del 1990). Si può fare legittimamente ricorso alla revoca sulla base dell'esigenza di garantire costantemente l'adeguatezza dell'azione amministrativa al perseguimento del pubblico interesse.

Tale necessità corrisponde al principio costituzionale di buon andamento della p.a., la cui realizzazione impone il riconoscimento in capo ai soggetti pubblici del potere di riconsiderare le proprie statuizioni più valide ed efficaci, in tutti i casi in cui le stesse non appaiono più conformi ad un conveniente ed adeguato perseguimento dell'interesse pubblico.

La revoca determinerebbe, *ex nunc*, la inidoneità ed inefficacia del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti.

9. Il ruolo del Ministro dell'Ambente e l'esercizio del potere di revoca in via sostitutiva

Nel caso in cui il Commissario di Governo non intendesse esercitare il potere di revoca, il Ministro dell'Ambiente potrebbe esercitare tale potere in via sostitutiva. Infatti, al di fuori degli specifici poteri sostitutivi regolati dalla normativa di settore, va ricordato che, ai sensi dell'art. 8 della l. n. 349 del 1986, il Ministero svolge rilevanti compiti di vigilanza che possono spingersi fino alla *extrema ratio* dell'emanazione di ordinanze contingibili ed urgenti.

Sulla base delle suesposte argomentazioni e considerazioni, l'incremento dell'impiantistica, così come determinato dal piano e dal relativo bando di gara, oltre a pregiudicare la futura gestione ordinaria del ciclo integrato dei rifiuti, potrebbe, in una zona già ad alto rischio ambientale, essere la causa di danni irrimediabili all'ambiente ed alla salute dei cittadini.

Ai sensi della suddetta disposizione, presupposti oggettivi, necessari e sufficienti per l'attivazione dei poteri sostitutivi del ministro potrebbero essere:

a) mancata attuazione o inosservanza delle disposizioni di legge relative alla protezione dell'ambiente;

b) pericolo di grave danno ecologico.

Il potere sostitutivo del Ministro di cui all'art. 8 della l. n. 349 del 1986, in sintonia con quanto disposto dall'art. 120 Cost[27]., che assegna al Governo il potere sostitutivo in caso di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica[28] (tra i quali rientra, come recentemente affermato dal Consiglio di Stato, sez. V, 29 aprile 2003, n. 2154, l'emergenza rifiuti), e rafforzato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, che assegna agli organi centrali la competenza esclusiva per quanto attiene alla tutela dell'ambiente (art. 117, comma 2, lett. s) e la tutela dei livelli essenziali dei diritti fondamentali (art. 117, lett. m), appare rigorosamente circondato da un presidio garantistico, poiché subordinato all'esperimento della previa diffida ad adempiere e quindi all'avvio di momenti di dialogo e confronto con il soggetto sostituito[29].

Inoltre, occorre ricordare accanto al potere conferito al Ministro dell'Ambiente dall'art. 8 della l. n. 349 del 1986, un potere per certi versi simile, previsto dall'art. 8 della l. n. 59 del 1987. «Fuori dei casi di cui al comma 3 dell'art. 8 della l. n. 349 del 1986, qualora si verifichino situazioni di grave pericolo di danno ambientale e non si possa altrimenti provvedere, il Ministro dell'Ambiente, di concerto con i Ministri eventualmente competenti, può emettere ordinanze contingibili e urgenti per la tutela dell'ambiente. Le ordinanze hanno efficacia per un periodo non superiore a sei mesi»[30].

In conclusione, al fine di riportare la pianificazione nell'alveo dei principi della politica normativa europea e nazionale, e al fine di evitare danni gravi ed irreparabili all'ambiente, tali da compromettere definitivamente il territorio campano, il ministro, allorché dimostri il pericolo di tali danni, potrebbe legittimamente ricorrere al potere sostitutivo, esercitando con ordinanza il potere di revoca del piano e del relativo bando di gara.

Al di là delle ipotesi specifiche di settore[31], la *ratio* dell'esercizio dei poteri sostitutivi che, come si è visto, trova dal 2001 fondamento diretto ed esplicito in Costituzione, consiste, nei modelli istituzionali in cui sono riconosciute agli enti territoriali funzioni normative di particolare ampiezza, nel garantire efficacemente la tutela di interessi nazionali, al fine di preservare, anche ai sensi dell'art. 117, comma 2, un certo grado di uniformità giuridica, economica e sociale nell'ordinamento. Tale potere deve essere esercitato ogni qualvolta ci siano esigenze pubbliche di carattere primario da soddisfare per la collettività, anche al fine di evitare di frammentare su base nazionale il diritto all'ambiente.

Tale revoca, che dovrebbe intervenire entro il 30 ottobre 2006, data della scadenza del bando, potrebbe costituire l'elemento di discontinuità necessario per ricondurre la pianificazione e la gestione dei rifiuti nell'alveo del regime ordinario.

10. L'ipotesi dell'annullamento d'ufficio

Oltre all'ipotesi della revoca, che si esercita sul piano del merito e dell'opportunità del provvedimento (piano regionale e relativo bando di gara), è possibile immaginare, sulla base delle considerazione sin qui esposte che hanno evidenziato estesi profili di illegittimità degli atti commissariali in oggetto, il ricorso all'annullamento d'ufficio ex art. 21-*nonies* della l. n. 241 del 1990. Il commissario di governo, in sede di autotutela, rilevata la illegittimità, potrebbe annullare d'ufficio il piano regionale ed il bando di gara consequenziale sussistendone ragioni di interesse pubblico. L'annullamento d'ufficio deve avvenire entro un termine ragionevole; non esistendo dunque termini perentori che cir-

coscrivano nel tempo il potere di annullamento della p.a., è sufficiente che quest'ultimo sia esercitato in ragionevole collegamento logico causale con la situazione illegittima da rimuovere nei singoli casi concreti[32]. Come è noto l'annullamento d'ufficio ha efficacia retroattiva e l'annullamento dell'atto presupposto (piano regionale) comporta poi l'automatica caducazione dell'atto consequenziale (bando di gara).

11. Il nuovo piano regionale: presupposto necessario ed indispensabile per una "opzione impiantistica" più equilibrata, meno invasiva e tecnologicamente più avanzata

L'adozione di un nuovo piano regionale, ispirato ai principi della prevenzione e precauzione, tale da far ruotare il ciclo integrato dei rifiuti intorno alla raccolta differenziata, al riciclaggio, al riuso e riutilizzo dei materiali, dovrebbe prevedere una "opzione impiantistica" molto meno invasiva ed impattante rispetto alle previsioni degli attuali bandi di gara relativi alla costruzione dei termovalorizzatori di Acerra, Santa Maria La Fossa e Salerno. Il ripensamento dello strumento di pianificazione, anche per quanto riguarda la localizzazione degli impianti, trasforma lo smaltimento dei rifiuti in una fase del processo assolutamente residuale, tale da non giustificare *mega* impianti.

Cambiare il piano, senza intervenire su progetti ispirati da un'altra cultura e filosofia ambientale, rischia di essere un'azione illogica e poco incisiva. Inoltre, nel nuovo piano e nel consequenziale bando di gara, sarà necessario rifarsi all'art. 174, commi 3 e 4 TCE, laddove si sottolinea l'importanza dei dati scientifici e tecnici nella predisposizione delle norme. Occorre, anche attraverso l'acquisizione di *expertise* di scienziati indipendenti e di chiara fama internazionale, far ricorso alle migliori tecnologie disponibili.

In attuazione e nel rispetto del principio comunitario di precauzione, la minimizzazione dei rischi di degrado ambientale impone che la scelta delle tecnologie da impiegare sia ben ponderata. Per lo smaltimento della frazione indifferenziata, che dovrebbe rappresentare una fase minima e residuale del ciclo integrato dei rifiuti, sono allo studio alternative che garantirebbero che l'impatto del loro esercizio sull'ambiente sia notevolmente ridotto.

Ciò dovrebbe indurre ad una fase di riflessione, tale da arrestare il processo avviato e predisporre nuovi bandi orientati all'acquisizione delle tecnologie più avanzate e più compatibili con l'ambiente.

Occorre infine considerare che gli impianti di incenerimento classici sono convenienti solo se impiegati per grandi quantità di rifiuti; ciò determina che la tendenza all'incenerimento dei rifiuti, in presenza di impianti a combustione classica, può aumentare fino a saturarne la capacità, ma non tenderà a ridursi, a detrimento del riutilizzo e riciclo dei rifiuti e a favore delle maggiori emissioni inquinanti.

Inoltre, per raggiungere la quantità, i rifiuti proverranno anche da luoghi molto distanti; il trasporto dei rifiuti da smaltire ha un impatto enorme, i prodotti della combustione della trazione dei camion, il logorio dei copertoni e dell'asfalto, producono polveri inquinanti, come il micidiale PM_{10}. Diversamente, ad esempio, un impianto medio-piccolo, ad elevato tasso tecnologico, potrebbe essere posto al servizio di piccoli gruppi di aziende limitrofe, riducendo le distanze (quindi l'inquinamento da trasporto) che devono percorrere i rifiuti per giungere a destinazione, in linea ed attuazione del "principio di prossimità" e del "livello di protezione elevato" di cui all'art. 95 TCE[33].

In ogni caso, un futuro bando, anche ai sensi del D.M. n. 203 del 2003 dovrebbe prevedere la qualità ambientale come contenuto del contratto e come requisito per la partecipazione ad una gara, tenendo conto anche dell'impatto che il servizio di smaltimento avrà sull'ambiente (c.d. appalti verdi). L'attitudine dell'appaltatore potrebbe essere comprovata da certificati rilasciati da organismi indipendenti ed autorevoli.

12. Inerzia della Regione nell'adozione del piano regionale ed esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Ministro dell'Ambiente

Come si è detto, e come ha affermato la Corte, anche in sintonia con il diritto comunitario, l'approvazione del piano regionale di gestione e smaltimento dei rifiuti è di competenza della Regione; il procedimento corretto, previa consultazione dei cittadini e degli enti locali, dovrebbe essere: adozione del piano da parte della giunta e successiva approvazione da parte del Consiglio.

Nel caso in cui la Regione non esercitasse tale potere, finalizzato a ristabilire l'ordinario regime delle competenze e delle funzioni, e da tale omissione si possa arrecare un grave pregiudizio all'attuazione del piano medesimo, il Ministro dell'Ambiente e tutela del territorio potrebbe diffidare la Regione a provvedere entro un termine non inferiore a centottanta giorni. Decorso inutilmente detto termine il Ministro può adottare in via sostitutiva tutti i provvedimenti necessari ed idonei per l'attuazione degli interventi contenuti nel piano.

Nel caso di specie, in presenza di un potere esercitato inopportunamente, oltreché illegittimamente dal Commissario straordinario, ed in presenza della perdurante inerzia regionale, tale da determinare il rischio del concretizzarsi di gravi pregiudizi per l'ambiente e per la salute dei cittadini, il Ministro, ai sensi dell'art. 199, comma 9 del d. lgs. n. 152 del 2006, sarebbe ampiamente legittimato a predisporre, in via sostitutiva, il nuovo piano regionale che, in armonia con il quadro normativo europeo, risponda ai principi della prevenzione e precauzione.

13. Giustiziabilità delle ordinanze commissariali ed ipotesi di ricorso, da parte delle Regioni, per conflitto di attribuzioni

Come è noto, le ordinanze commissariali hanno natura di provvedimenti amministrativi, come tali soggetti ai normali controlli giurisdizionali[34]; possono essere contestate dalle Regioni e dagli enti locali nelle competenti sedi giudi-

ziarie, ed eventualmente, anche innanzi alla Corte costituzionale mediante ricorso per conflitto di attribuzione. In sostanza, nel caso di specie, stante, anche in regime emergenziale, la competenza della Regione ad approvare il piano, nel rispetto del regime costituzionale delle competenze di cui all'art. 117, commi 3 e 4 Cost., si potrebbe immaginare l'instaurarsi di un conflitto di attribuzioni tra Regione e Commissario di Governo dinanzi alla Corte costituzionale.

14. La scelta "impiantistica" del piano per uscire dalla emergenza dello smaltimento delle c.d. ecoballe: il sovradimensionamento degli impianti rispetto alle esigenze ed ai principi del quadro normativo di settore

Per eliminare la cosiddette ecoballe – oggi stimate attorno ai 4.000.000 di tonnellate[35] – il piano avrebbe ridefinito il fabbisogno impiantistico aumentandone la capacità al fine di portare a smaltimento tale accumulo. Tale supposizione scaturisce dalla lettura degli elementi forniti dalle diverse relazioni sulla produzione dei rifiuti nella Regione Campania.

Infatti, la produzione di rifiuti urbani in Campania si aggira attorno alle 2.700.000 ton/a. Tale dato risulta sufficientemente stabile, pur tenendo conto di un *trend* discontinuo, che segna anche un periodo di decrescita come si può osservare dalla tabella estratta dal rapporto rifiuti 2004 (vedi tabella 2.1), che riporta i dati sulla produzione di rifiuti fino al 2003.

Tabella 2.1 – Produzione totale di rifiuti urbani per regione, anni 1999-2003

Regione	1999	2000	2001	2002	2003
			(t)		
Piemonte	2.006.853	2.043.234	2.081.942	2.133.155	2.131.638
Valle d'Aosta	62.614	70.971	69.427	70.667	77.713
Lombardia	4.279.974	4.447.891	4.538.400	4.579.831	4.630.974
Trentino Alto Adige	508.272	528.666	514.644	478.894	461.067
Veneto	2.112.601	2.132.706	2.163.297	2.177.344	2.136.221
Friuli Venezia Giulia	572.480	594.744	589.642	603.432	588.739
Liguria	898.758	924.071	928.297	954.302	969.248
Emilia Romagna	2.413.949	2.533.392	2.516.009	2.634.690	2.612.970
Nord	**12.855.502**	**13.275.675**	**13.401.658**	**13.632.315**	**13.608.570**
Toscana	2.105.665	2.206.459	2.283.601	2.353.705	2.391.784
Umbria	422.108	427.976	453.563	467.969	471.975
Marche	761.011	757.149	782.502	794.386	793.009
Lazio	2.779.686	2.822.060	2.981.191	2.978.285	2.929.093
Centro	**6.068.470**	**6.213.644**	**6.500.857**	**6.594.344**	**6.585.860**
Abruzzo	608.995	580.926	598.716	611.550	631.694
Molise	113.930	133.481	116.427	117.097	119.810
Campania	2.561.546	2.598.562	2.762.878	2.659.996	2.681.884
Puglia	1.802.608	1.778.021	1.753.487	1.806.588	1.846.169
Basilicata	218.822	215.403	217.498	228.676	246.652
Calabria	821.129	768.014	811.320	859.193	889.083
Sicilia	2.552.727	2.603.582	2.423.379	2.520.782	2.576.660
Sardegna	760.186	791.234	822.652	833.188	851.697
Sud	**9.439.942**	**9.469.223**	**9.506.357**	**9.637.069**	**9.843.649**
Italia	**28.363.914**	**28.958.542**	**29.408.872**	**29.863.728**	**30.038.079**

Fonte: APAT

Per completezza aggiungiamo la tabella della produzione dei rifiuti all'anno 2004, secondo il rapporto APAT/ONR del 2005 (vedi tabella 1.1).

Tabella 1.1 : La produzione totale dei rifiuti in Italia

Regione	Popolazione 2004	Produzione RU Anno 2004	Produzione di rifiuti speciali non pericolosi esclusi i C&D 2003	Produzione di rifiuti speciali pericolosi 2003	Produzione di rifiuti speciali non pericolosi da C&D* 2003	Produzione totale di rifiuti speciali 2003	Totale Produzione Rifiuti
Piemonte	4.330.172	2.229.526	4.020.824	533.662	3.296.630	7.853.317	10.082.843
Valle d'Aosta	122.868	72.632	102.417	9.453	203.252	315.178	387.810
Lombardia	9.393.092	4.791.128	10.145.134	1.845.875	8.289.587	20.199.143	24.990.271
Trentino AA	974.613	477.588	978.200	71.945	1.697.852	2.751.869	3.229.457
Veneto	4.699.950	2.185.200	7.710.563	663.840	5.966.640	14.341.043	16.526.243
Friuli Venezia	1.204.718	590.302	1.983.500	104.696	1.760.194	3.848.390	4.438.692
Liguria	1.592.309	953.157	1.194.018	413.833	1.867.915	3.486.670	4.439.827
Emilia Romagna	4.151.369	2.728.640	6.373.656	583.954	3.761.569	10.719.179	13.447.819
TOTALE NORD	26.469.091	14.028.172	32.508.312	4.027.258	26.823.619	63.514.789	77.542.961
Toscana	3.598.269	2.492.156	4.759.254	277.117	2.386.400	7.435.057	9.927.213
Umbria	858.938	477.133	1.008.488	32.629	767.460	1.808.577	2.285.710
Marche	1.518.780	824.157	1.438.987	89.536	893.867	2.423.467	3.247.624
Lazio	5.269.972	3.147.348	1.519.102	184.272	3.909.059	5.629.830	8.777.178
TOTALE CENTRO	11.245.959	6.940.794	8.725.811	582.554	7.956.786	17.296.931	24.237.725
Abruzzo	1.299.272	678.017	756.208	58.133	503.258	1.317.552	1.995.569
Molise	321.953	122.979	220.421	38.036	86.665	345.122	468.101
Campania	5.788.986	2.784.999	1.693.650	146.364	2.476.952	4.354.741	7.139.740
Puglia	4.068.167	1.990.453	4.092.174	172.520	1.434.900	5.708.342	7.698.795
Basilicata	596.546	237.261	323.835	23.561	139.101	487.254	724.515
Calabria	2.009.268	944.408	399.726	49.305	727.514	1.178.946	2.123.355
Sicilia	5.013.081	2.544.316	1.040.327	234.334	1.737.811	3.026.105	5.572.421
Sardegna	1.650.052	878.183	2.605.667	90.085	651.700	3.349.478	4.227.661
TOTALE SUD	20.747.325	10.180.618	11.132.008	809.338	7.757.901	19.769.540	29.950.158
TOTALE ITALIA	58.462.375	31.149.584	52.366.131	5.419.150	42.548.306	100.581.260	131.730.844

* dati stimati da APAT

Come è noto la normativa italiana fino a qualche mese fa vigente imponeva un obiettivo minimo di raccolta differenziata pari al 35 % del rifiuto prodotto. Con l'entrata in vigore del d. lgs. n. 152 del 2006 tale obiettivo è stato ulteriormente innalzato e in ogni caso resta indispensabile ridurre la produzione e mantenere la selezione dei rifiuti a monte per garantirne un effettivo recupero ed evitare che vengano smaltiti in discarica soprattutto con riferimento alla frazione umida.

Nonostante la legge prevedesse tali obiettivi, con i contratti stipulati tra Commissario delegato e FISIA ITALIMPIANTI è stata prevista la realizzazione di:

7 impianti di produzione di CDR e di frazione organica stabilizzata per una capacità annua pari a 2.556.750 tonnellate[36], ossia capace di accogliere oltre il 94 % del rifiuto prodotto;

2 impianti di incenerimento per una capacità totale di circa 1.100.000 di tonnellate di CDR, ovvero pari ad circa il 40 % della produzione annua di rifiuti.

Questo sistema impiantistico, secondo le conoscenze tecniche attuali, dovrebbe essere completato con discariche di servizio per lo smaltimento di circa 1.600.000 ton/a di rifiuti che residuano dai processi considerati: FOS, sovvalli, ceneri e scorie. Dato questo il piano risulta carente in quanto, per le destinazioni finali di tali residui, si limita a fare un generico riferimento al conferimento degli stessi nelle discariche esistenti.

Tale impostazione denunciava, già allora, un sovradimensionamento impiantistico. Da una parte, infatti, gli impianti di trattamento dei rifiuti non tenevano conto della necessità di raggiungere il 35% di raccolta differenziata, dall'altra la previsione del potere energetico riconosciuto agli impianti di incenerimento pari complessivamente a 176 MW, tradiva una eventuale possibilità di espansione strutturale degli stessi impianti.

Come è noto, nel corso degli anni, non si è riusciti a dar luogo alla realizzazione degli inceneritori programmati e si è verificato uno stoccaggio di rifiuti in ecoballe propedeutico alla loro combustione, per una quantità stimata a circa 4.000.000 di tonnellate di presunto CDR. Quindi, oltre alla contraddittorietà del fabbisogno impiantistico rispetto al raggiungimento dell'obiettivo del 35% di raccolta differenziata, l'esigenza di provvedere allo smaltimento di queste circa 4.000.000 tonnellate in esubero, destinate a crescere ulteriormente in assenza di azioni immediate, viziano le stime e fabbisogni della nuova pianificazione regionale. Viene, infatti, prevista la realizzazione di un ulteriore inceneritore per una capacità non inferiore a 500.000 tonn/a e per una capacità massima di produzione di energia pari a 74 MW[37]. Anche per questo terzo impianto viene riconosciuto il sussidio del CIP/6.

In seguito a ciò, dunque, la capacità impiantistica degli inceneritori sale ad un valore di perlomeno 1.600.000 ton/a, ossia pari al 60 % della produzione di rifiuti annua regionale, a fronte di una componente di CDR pari al 40% della produzione medesima, senza chiarire quale sia il fabbisogno da soddisfare.

Si deve tener conto, inoltre, che i termini del contratto per la gestione dei rifiuti sono pesantemente sbilanciati per far riconoscere alla scelta la convenienza economica, rispetto a tutte le altre opzioni tecniche. Non solo, infatti, viene riconosciuta la tariffa per lo smaltimento – i contratti con FISIA ITALIMPIANTI stabiliscono per i due bacini rispettivamente £. 85 (0,04 euro)/kg e £. 83 (0,04 euro)/kg –, ma anche il beneficio del premio CIP/6 per KW prodotto, oggi a più di 0,20 euro. In

termini più chiari viene riconosciuto al kw prodotto da questi inceneritori un prezzo superiore ben 2,5 volte al kw prodotto dagli ordinari impianti di produzione energetica.

15. I profitti derivanti dall'affidamento del servizio di smaltimento della frazione indifferenziata

In termini economici, i contratti stipulati assicurano enormi profitti. Solo dalla tariffa di gestione dei rifiuti – fatta una media di £.84/kg per 2.550.000 ton/a – si assicura un potenziale introito pari a circa 110.000.000 €/a. A ciò va aggiunto il profitto da cessione a tariffa CIP/6 dell'energia elettrica prodotta. Data la produzione giornaliera delle 5 linee degli impianti di Acerra e S. M. La Fossa per una capacità di 3250 ton/a per 330 giorni di esercizio anno, abbiamo un valore pari a 1.072.000 ton/a di CDR portato a combustione, con una resa in termini energetici di circa 107.250 kWh per un monte annuo di 7680 h, ovvero altri 170.000.000 € per la durata di otto anni.

Questi ricavi venivano assicurati per un periodo di 10 anni dalla data di stipula del contratto, per un valore di oltre 2,5 miliardi di euro.

Ancor più rilevante risulta il profitto a beneficio della società aggiudicataria, se si tiene conto che nel bando e conseguentemente nel contratto di aggiudicazione è stata prevista una clausola – per la quale si avanzano forti dubbi di legittimità – che prevede l'attribuzione della proprietà degli impianti di incenerimento all'aggiudicatario della gara, nonostante che detti impianti saranno realizzati con oneri interamente a carico dei cittadini[38].

Si deve tener conto, infatti, che il costo della costruzione degli impianti viene interamente ricompreso nella tariffa di trattamento dei rifiuti e nella cessione dell'energia con il contributo CIP/6. Pertanto, risultano essere interamente realizzati con risorse pubbliche[39].

Occorre osservare che con questo bando è stato aggiudicato un servizio, che va ben oltre le necessità connesse allo stretto superamento dello stato d'emergenza, finendo per attribuire all'aggiudicatario una posizione dominante/monopolistica sul mercato dei rifiuti urbani della Campania per tutti gli anni a venire, anche quelli oltre il periodo di aggiudicazione del servizio.

Queste circostanze hanno condizionato la partenza di una corretta politica di gestione dei rifiuti in Campania. Lo dimostra il fatto che ad oggi non è stata raggiunta una soglia di raccolta differenziata soddisfacente, che secondo l'ONR nel 2004 ha superato appena il 10%[40] (tabella 2.5),

Tabella 2.5 : Raccolta differenziata per materiale e per regione - Anno 2003 e 2004 (tonnellate)

	Fraz. organica compresi sfalci e potature	Vetro (t/a)	Plastica (t/a)	Legno (t/a)	Carta (t/a)	Metalli (t/a)	Alluminio (t/a)	Tessili (t/a)	% RD 2003	% RD 2004
Piemonte	69.557	69.147	33.004	65.494	228.810	4.221	64	4.221	28,0	32,8
V.D'Aosta	-	3.868	810	12	5.579	-	-	-	23,5	25,6
Lombardia	304.270	346.098	85.998	116.185	471.547	11.148	5.550	11.148	39,9	40,9
Trentino A.A.	16.562	14.733	3.044	198	54.859	1.346	14	1.346	33,4	37,8
Veneto	226.974	131.265	50.385	6.333	199.764	7.433	-	7.433	42,1	43,9
Friuli V.G.	7.231	30.909	8.816	9.816	43.133	986	81	986	26,8	25,9
Liguria	3.301	23.891	4.744	8.652	57.139	2.195	-	2.195	14,7	26,8
E. Romagna	66.638	109.368	29.918	65.733	184.489	6.406	2.155	6.406	28,1	29,7
NORD	**696.533**	**729.267**	**216.718**	**272.403**	**1.245.318**	**33.734**	**7.863**	**33.734**	**33,5**	**35,5**
Toscana	108.948	65.062	23.391	-	241.292	8.722	161	8.722	26,8	30,8
Umbria	10.211	14.379	2.929	5.607	35.679	943	37	943	18,0	20,2
Marche	14.010	17.976	6.729	3.581	41.523	1.604	157	1.604	14,9	16,2
Lazio	16.127	36.602	6.915	185	149.793	942	-	942	8,1	8,6
CENTRO	**150.295**	**134.020**	**39.965**	**9.374**	**468.288**	**12.211**	**354**	**12.211**	**17,1**	**18,3**
Abruzzo	17.474	8.438	3.382	643	18.689	1.274	17	1.274	11,3	14,1
Molise	351	1.057	39	47	1.190	230	-	230	3,7	3,6
Campania	65.607	6.397	9.843	-	54.809	854	42	854	8,1	10,6
Puglia	20.477	16.595	11.086	30.118	61.911	40	77	40	7,2	7,3
Basilicata	2.395	2.347	645	5	6.104	15	1	15	6,0	5,7
Calabria	1.232	10.684	4.925	213	35.714	-	-	-	8,7	9,0
Sicilia	21.395	11.177	51.398	1.361	42.256	1.413	13	1.413	4,4	5,4
Sardegna	2.804	6.519	2.244	13	8.495	144	-	144	3,8	5,3
SUD	**131.734**	**63.113**	**83.562**	**32.399**	**229.169**	**3.969**	**150**	**3.969**	**6,7**	**8,1**
ITALIA 2003	**978.563**	**926.400**	**340.246**	**314.176**	**1.942.775**	**49.914**	**8.367**	**49.914**	**21,1**	**22,7**
ITALIA 2004	**2.216.000**	**985.600**	**336.200**	**280.700**	**2.153.800**	**117.100**	**14.800**	**56.500**	**0,22**	

mentre secondo l'Ufficio commissariale avrebbe nello stesso anno raggiunto il 13%[41] (tabella 1.1).

Tabella 1.1: Produzione di Rifiuti nella Regione Campania per il periodo 2000-2003- fonte Osservatorio Nazionale Rifiuti.

	U.M.	Anno				
		2000	2001	2002	2003	2004
Popolazione	ab.	5.708.137	5.782.244	5.790.634	5.799.917	***5.765.539(*)***
Rifiuto Urbano	t/anno	2.598.562	2.762.878	2.659.996	2.681.884	***2.756.081(*)***
Produzione procapite	kg/ab/d	449	485	465	468	***478(*)***
% R.D.	%	1,8	6,1	7,3	8,1	***13***
R.D.	t/anno	46.774	168.536	194.180	217.233	***361.985***
Residuo	t/anno	2.551.788	2.594.342	2.465.816	2.464.651	***2.394.096***

(*) Anno 2004 dati tratti dalle comunicazioni pervenute al Commissariato di Governo Rifiuti.

Non è, invece, al momento nota la percentuale di recupero effettivo di materia dalla raccolta differenziata.

I dati a disposizione dovrebbero far perlomeno ragionare sul fatto che una politica accentrata solo sulla realizzazione di impianti di smaltimento – inceneritori e discariche – non è riuscita a far uscire dall'emergenza la regione Campania.

Nonostante la politica finora seguita non abbia consentito di superare l'emergenza, il documento di aggiornamento del piano regionale approvato lo scorso marzo «ritiene opportuno confermare la scelta strategica del precedente Piano per quanto riguarda il trattamento di tutta la frazione indifferenziata raccolta, favorendo da un lato il recupero energetico di quanto valorizzabile e garantendo, da un altro lato, lo smaltimento in discariche controllate per quanto riguarda le altre frazioni di scarto»[42].

Sulla scorta di tali presupposti è stato pubblicato un nuovo bando di gara, che prevede la realizzazione di un terzo inceneritore e che al fine di assicurare il ritorno economico di un simile costo infrastrutturale viene riconosciuto come ulteriore beneficio economico quello di portare la durata di privativa nell'attività di gestione dei rifiuti da 10 a 20 anni.

Come si può osservare, dunque:

il piano di gestione non rispetta la gerarchia delle azioni previste dalla politica comunitaria di settore, infatti gli investimenti sono fortemente sbilanciati a favore di infrastrutturazioni relative allo smaltimento – per un impegno totale destinato alla realizzazione di impianti di smaltimento (discariche e inceneritori) che si aggira secondo stime fornite dall'Ufficio del Commissario delegato attorno ai 5 miliardi di euro –, mentre non si riscontrano iniziative corrispondenti in materia di riciclaggio e di raccolta differenziata;

il piano di gestione non rispetta le politiche di settore nazionali, in quanto prevedendo pesanti investimenti per gli impianti di incenerimento impone un limite non solo allo sviluppo della raccolta differenziata e del recupero di materiali, ma anche al raggiungimento delle soglie previste per legge[43]. Ciò deriva dal fatto che dagli impianti di CDR, alimentati con il 95% del rifiuto indifferenziato della Regione Campania, si produce una quota del 40% rispetto ai rifiuti trattati, mentre gli impianti di incenerimento, per non diventare diseconomici, dovrebbero smaltire una quota di almeno il 60% di CDR, ben superiore alla capacità degli impianti di CDR; in tale contesto è perciò evidente che non si può procedere ad una raccolta differenziata che raggiunga il 35%;

si appesantisce l'incongruità sotto il profilo economico, se si tiene in considerazione che i costi di esercizio e di costruzione degli impianti di smaltimento sono più alti rispetto ad altre forme di gestione e di recupero del rifiuto. In proposito nel piano manca una – sia pur minima – analisi comparativa degli oneri economici connessi alle possibili diverse soluzioni, necessaria se si tiene in considerazione che si tratta di oneri a carico della collettività;

il piano di gestione non risulta congruo sotto il profilo economico, in quanto sovradimensiona gli impianti rispetto al fabbisogno ordinario;

il piano di gestione non risulta congruo sotto il profilo economico, in quanto vincola la gestione futura dei rifiuti – perlomeno 20 anni – all'incenerimento;

il piano di gestione non risulta congruo sotto il profilo economico, in quanto attribuendo la proprietà degli impianti agli aggiudicatari concreta posizioni di monopolio;

il piano non affronta la maggior emergenza ambientale oggi sussistente in Campania in materia di rifiuti, ovvero lo smaltimento immediato delle cosiddette ecoballe.

16. Una gara per lo smaltimento delle ecoballe

L'aggiornamento al piano e le gare indette aggravano ulteriormente lo stato d'emergenza nella Regione Campania. Infatti, oltre al fatto che non vi è alcun cambiamento di

impostazione rispetto alle linee direttrici assunte in precedenza – e, dunque, nulla lascia presagire che possa esserci un miglioramento –, si deve scontare anche che non offre alcuna soluzione immediata al problema più urgente, ovvero alla eliminazione degli attuali stoccaggi delle cosiddette ecoballe.

Voler affrontare lo smaltimento di queste ecoballe secondo il programma di infrastrutturazione del piano regionale, significa vedere aumentare considerevolmente la quantità di ecoballe. Oggi, infatti, come è noto, in Campania non esistono soluzioni di smaltimento – se non quello di esportare i rifiuti in altre regioni o all'estero. Considerando che la percentuale di CDR ai sensi del D.M. del 1998 estraibile dai rifiuti si aggira al massimo intorno al 40% degli stessi, occorre disporre oggi di una capacità di incenerimento pari a 1.080.000 ton/a. Occorre, poi, considerare che solo tra un anno si stima avere in marcia l'inceneritore di Acerra con una capacità di esercizio di 643.500 ton/a, mentre nessuna stima è possibile operare sull'entrata in funzione degli impianti di S. M. La Fossa e quello da situare in provincia di Salerno. Sulla base di tali premesse, risulta che già tra un anno avremo un aumento di circa 1.000.000 di ton. di ecoballe, mentre per gli anni a seguire fino all'entrata in funzione degli altri inceneritori l'aumento si aggirerà attorno alle 400.000 ton/a, per un numero di anni non determinabile.

Se consideriamo attendibile il dato secondo cui solo tra 3 anni sarà possibile vedere l'entrata in esercizio di S. M. La Fossa e solo dopo il 2011 l'impianto nel salernitano, si prospetta scontare la seguente situazione: solo al termine del 2009 avremo una capacità impiantistica idonea a smaltire il quantitativo di circa 1.080.000 ton. di CDR prodotto in Campania, mentre solo nel 2011 avremo la possibilità di avviare a smaltimento le "ecoballe pregresse", il cui ammontare complessivo si aggirerebbe attorno ai 7.000.000 di ton. Poiché la capacità prevista per l'impianto del salernitano sarà di circa 500.000 ton/a, per smaltire i 7 milioni occorreranno 14 anni.

In altri termini lo smaltimento del pregresso avverrà completamente, secondo questa previsione, solo nel 2025.

Non contemplando, dunque, alcuna soluzione nell'immediato al problema delle ecoballe, che è il più attuale, e destinato ad aggravarsi sempre più nel corso degli anni.

L'attuazione delle gare, pertanto, non solo condizionerà irrimediabilmente la pianificazione e gestione dei rifiuti nella Regione Campania, ma non risolve il problema urgente della gestione delle ecoballe. A tale scopo si ritiene necessario sospendere l'attuazione del piano e del relativo bando di gara, e mettere separatamente a gara il recupero e lo smaltimento delle ecoballe. Come si è detto il c.d. CDR contenuto in tali balle in realtà è da definirsi semplicemente come rifiuto solido urbano tal quale.

L'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 giugno 2006, n. 3529, con la quale viene prevista l'istituzione della struttura di coordinamento e di supporto ai commissari delegati per il superamento degli stati di emergenza relativi alla gestione dei rifiuti nelle regioni Lazio, Campania, Puglia e Calabria, all'art. 1, comma 2, lett. d) attribuisce a detta struttura il compito di «fornire indirizzi per l'utilizzo appropriato delle balle di rifiuti trattati».

Come è noto, nei siti di stoccaggio pertinenziali agli impianti di CDR realizzati nel territorio della Regione Campania oggi insistono circa 4.000.000 di tonnellate di rifiuti classificati CDR ai sensi del decreto del 1998, anche se risultano fuori specifica. Questo materiale è stoccato in queste "piazzole" da diversi anni e ciò rappresenta un grave problema sia sotto il profilo sanitario-ambientale, che sotto quello sociale.

Il perdurare della loro presenza, infatti, non solo altera le caratteristiche del prodotto originariamente confezionato, ma alimenta la produzione di percolato con conseguenti ripercussioni sull'ambiente e sulla salubrità delle matrici interessate. Sotto il profilo sociale, invece, questi stoccaggi alimentano la già consolidata sfiducia della popolazione riguardo alla capacità delle amministrazioni di saper gestire la tematica dei rifiuti.

17. Il sussidio di produzione di energia definito CIP/6: dagli impianti alle ecoballe

Con l'art. 1, comma 6, dell'ordinanza del ministro dell'Interno - Delegato al Coordinamento della Protezione Civile n. 2560, del 2.5.1997, modificato con successive ordinanze, veniva previsto che l'ENEL S.p.a. – al quale oggi è subentrato il gestore della rete elettrica nazionale – avrebbe dovuto stipulare con gli affidatari del servizio di incenerimento apposite convenzioni per la cessione dell'energia elettrica «alle condizioni di cui al provvedimento CIP 6/92 e secondo le modalità di aggiornamento ivi previste».

All'articolo 5 dei due contratti stipulati tra il Commissario delegato al superamento dell'emergenza rifiuti della Campania e l'aggiudacataria del servizio smaltimento rifiuti – la FISIA ITALIMPIANTI S.p.a. – rispettivamente il 7 giugno 2000 e il 5 settembre 2001, fu previsto che a costituire corrispettivo per il servizio concorresse anche il valore – particolarmente vantaggioso – del sussidio di cessione dell'energia elettrica prodotta da rifiuti denominato CIP/6, stabilito al valore di acconto dell'anno 1998 per un ammontare pari a £. 294,4/KWH.

Oggi, il valore di quel sussidio a KWH attraverso i meccanismi di rivalutazione e adeguamento ammonta a circa £. 400, ossia circa €. 0,20, un valore pari a due volte e mezzo il corrispettivo ordinario della cessione di energia elettrica. Oggi il prezzo di cessione di energia elettrica, infatti, si aggira sul valore di €. 0,08/KWH.

Tenuto conto di questi elementi, possiamo valutare quale sia il valore che porta in dote il processo di combustione ai fini di produzione energetica di 4.000.000 di tonnellate di CDR, classificata tale secondo i criteri del decreto 1998.

Secondo le stime, 100.000 tonnellate di CDR producono all'incirca 10 MWH per un anno. Pertanto 4.000.000 di tonnellate smaltite in un anno corrispondono a 400 MWh com-

plessivi. Tenuto conto che un MW corrisponde a 1.000 KW, il totale in KWH è pari a 400.000.

Assumendo come tempo medio di esercizio di un tale impianto nel corso di un anno pari a 7.500 ore – ciò dipende dalle modalità di conduzione, dalle condizioni dell'impianto, nonché dalle caratteristiche dello stesso –, possiamo moltiplicare il valore di 400.000 per le 7.500 ore, ottenendo così 3.000.000.000 KW prodotti in un anno.

Dato il sussidio CIP/6 al valore attuale di €. 0,20 per KW, il valore complessivo dei 4.000.000 di tonnellate risulterebbe pari a €. 600.000.000. Questo sarebbe, dunque, il corrispettivo dello smaltimento di queste ecoballe, se fossero tutte composte da CDR, secondo i criteri del decreto del 1998. Pertanto, se il riconoscimento del sussidio CIP/6 fosse attribuito direttamente alle ecoballe e non agli impianti non ancora costruiti di Acerra e di S. M. La Fossa avremmo le disponibilità finanziarie per lo smaltimento immediato di questi rifiuti.

Questi calcoli sono stati sviluppati assumendo come ipotesi che i 4.000.000 di tonnellate di ecoballe siano costituiti da CDR a norma del decreto del febbraio 1998. Sappiamo, invece, per certo che occorre un ulteriore trattamento per ottenere tale risultato. Pertanto, ritenendo che da tale ulteriore trattamento deriverebbe un contenuto di CDR di peso inferiore perlomeno di 1/3 rispetto al peso delle ecoballe, il profitto atteso dalla tariffa CIP/6 scenderebbe a 400.000.000 di euro. Entro tale ammontare si dovrebbero far rientrare i costi per il trattamento delle ecoballe al fine di trasformarle in CDR, il trasporto delle stesse (che potrebbe avvenire con autocarri dell'Esercito) e la loro conversione in energia elettrica.

Si ritiene che per un valore pari a quello appena contabilizzato, sarebbe possibile rientrare di tutti i costi necessari a tali operazioni. Potrebbe, dunque, essere bandita una gara per lo smaltimento delle ecoballe solo attraverso la remunerazione delle stesse mediante il sussidio CIP/6.

Con la sola dotazione del CIP/6 da riconoscere direttamente alle ecoballe[44], si potrebbe dunque procedere a mettere a gara il loro smaltimento, nel rispetto della salute e della tutela ambientale. Ai fini della redazione del bando di gara per lo smaltimento delle ecoballe è opportuno ricordare, che a partire dal 1999 gli impianti di incenerimento debbono consentire il recupero energetico, mentre dal 2001 è consentito smaltire in discarica (metodo che non consente la valorizzazione del rifiuto) solo i rifiuti inerti, quelli individuati da specifiche norme tecniche e i rifiuti che residuano dalle operazioni di riciclaggio, di recupero e di smaltimento.

18. Ipotesi di smaltimento diverse dalla trasformazione in energia

L'analisi che si è fatta in precedenza, tiene conto del fatto che la remunerazione sia data direttamente attraverso il sussidio CIP/6. È certamente la soluzione sotto il profilo contabile più semplice, anche se si scontra con la difficoltà di trovare disponibilità impiantistiche. Tuttavia, si può pensare di utilizzare il sovrapprezzo del CIP/6, rispetto alla tariffa ordinaria per finanziare altre modalità di smaltimento.

In tal caso, dobbiamo operare la seguente operazione matematica. Tenendo conto del fatto che il corrispettivo di €. 0,20 per KW comprende anche il prezzo di cessione ordinario del KW oggi valutato a €. 0,08, dobbiamo moltiplicare il valore di €. 400.000.000 per 0,6, ottenendo in tal modo una disponibilità di €. 240.000.000. A ciò ammonta, infatti, l'effettivo incentivo del CIP/6 per il caso delle ecoballe oggi stoccate in Campania.

A differenza della soluzione prospettata in precedenza, che prevede il pagamento del corrispettivo attraverso il gestore della rete e che, dunque, non risulterebbe percepibile dalla collettività, l'ipotesi di smaltimento diverso dall'incenerimento e/o coincenerimento obbliga a disporre un apposito accantonamento da parte dello Stato.

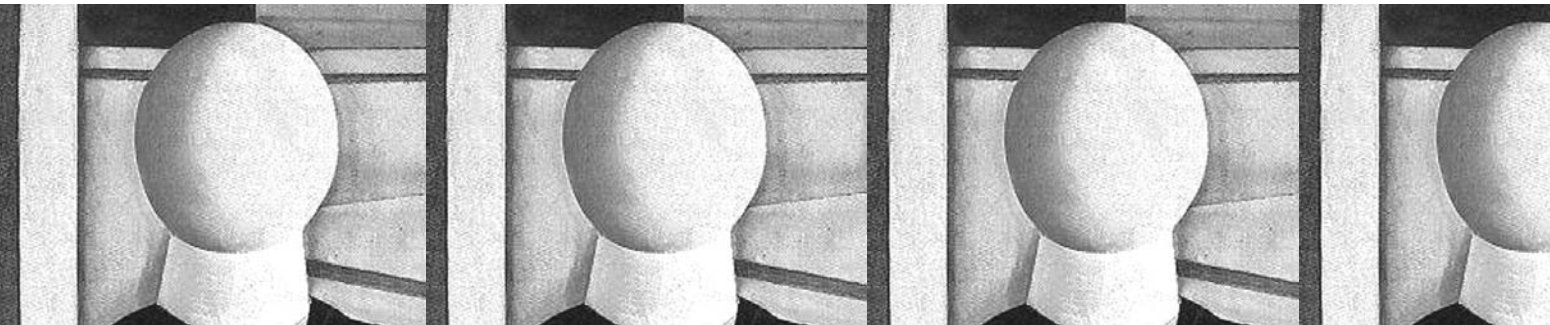
Si potrebbe obiettare che in tal modo il costo dello smaltimento ricadrebbe sulle "spalle" del pubblico. Questa obiezione, tuttavia, è priva di fondamento.

Il gestore della rete elettrica nazionale sconta la maggiorazione del sussidio CIP/6 riportandola a carico degli utenti, attraverso la fatturazione dei consumi. In altri termini, seppur parzialmente, i costi dello smaltimento dei rifiuti della Campania vengono sostenuti da tutta la cittadinanza italiana.

Possiamo, altresì, sostenere che tale maggiorazione costituisce una sorta di imposizione fiscale mascherata, seppur la sua ricaduta non risulta essere distribuita uniformemente, ma che comunque ricade interamente sul circuito economico nazionale. Dal momento, dunque, che tale spesa viene sostenuta dalla collettività, si potrebbe anche ammettere – seppur in via eccezionale – che tale prelievo venga esplicitato mediante stanziamento pubblico e utilizzato per lo smaltimento delle ecoballe della Campania.

In alternativa all'ipotesi di trasformazione delle ecoballe in energia, si potrebbe, dunque, procedere ad indire una gara per il recupero e lo smaltimento delle ecoballe tramite uno stanziamento di €. 240.000.000.

In ogni ipotesi considerata, si deve avere la massima cautela per le operazioni relative al trasporto. A tal propo-



sito si ritiene opportuno – anche ai fini di ottenere ulteriori economie – di avvalersi dei mezzi e del personale dell'Esercito Italiano.

Roma, 2 ottobre 2006
Alberto Lucarelli
Maurizio Montalto
Alberto Pierobon
Michele Buonomo

[1] Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 418 del 1992. Le ordinanze commissariali possono derogare le norme primarie nel rispetto, tuttavia, di specifici presupposti.

[2] Cfr. Corte costituzionale n. 284 del 2006, in particolare nella parte in cui i giudici della Consulta, riconoscendo alla Regione il potere di approvare il piano regionale di gestione dei rifiuti evidenziano come la l. n. 225 del 1992 circoscrive il potere emergenziale attraverso il ricorso ad ordinanze che non possono tuttavia compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali, attraverso il riconoscimento della sussistenza di un nesso di adeguatezza e proporzionale tra le misure adottate e la qualità e natura degli eventi.

[3] In merito, la Corte costituzionale ha stabilito, con sentenza n. 418 del 1992, che le ordinanze commissariali possono derogare le norme primarie nel rispetto, tuttavia, di specifici presupposti.

[4] Non sono indicati gli atti istruttori relativi ad un eventuale "momento partecipativo".

[5] Con l'ordinanza commissariale n. 319 del 2002 il Commissario di Governo per l'emergenza rifiuti approvava il piano di ridefinizione del ciclo integrato dei rifiuti nella Regione Campania.

[6] Cfr. *Relazione territoriale sulla Campania della Commissione Parlamentare di Inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse*, XIV legislatura, doc. XXIII, n. 17, pp. 12, 20 e 21.

[7] Ibidem, p. 12.

[8] Cfr. *Relazione del Procuratore regionale della Corte dei Conti presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania*, 11 febbraio 2006, p. 76.

[9] Sul punto si rinvia a Comunicazione della Commissione del 21 dicembre 2005 intitolata: *Portare avanti l'utilizzo sostenibile delle risorse. Una strategia tematica sulla prevenzione ed il riciclaggio dei rifiuti*.

[10] Come è noto stiamo parlando di aree che ricadono nel c.d. "triangolo della morte", dove recenti indagini hanno rilevato tra i cittadini più 400% come incremento delle malattie neoplastiche ed almeno 250 mila persone intossicate da sostanze altamente inquinanti presenti nell'aria, nell'acqua, nel terreno e nei prodotti alimentari. Fegato, sangue e sistema linfatico sono gli organi maggiormente colpiti con un indice di mortalità fra i più elevati d'Europa. Sul punto si rinvia allo studio condotto dall'Organizzazione Mondiale della Sanità intitolato *Trattamento dei rifiuti in Campania: impatto sulla salute umana*. Sul piano politico, nel dicembre 2005 è stato presentato a Strasburgo un dossier-denuncia, corredato da documenti ufficiali, consulenze di esperti internazionali, mappe e dati numerici, intitolato "Petizione popolare al Parlamento europeo per la revisione del piano di smaltimento rifiuti e stoccaggio dei rifiuti in Campania, il riconoscimento dell'emergenza sanitaria, il risanamento e il cambio di destinazione d'uso dell'area inquinata.

[11] Si tratta infatti di impianti che hanno quale obiettivo l'eliminazione dei rifiuti, che non svolgono quindi una funzione utile sostitutiva di materie prime regolarmente impiegate.

[12] Cfr. *Relazione territoriale della Campania*, cit., p. 14. Sul punto, tuttavia, si vedano le due ordinanze la n. 3369 del 2004 e la n. 3370 del 2004 nelle quali si parla di "valutazione di impatto ambientale" per l'impianto di Acerra, tuttavia, come evidenzia la Commissione Bicamerale: «il richiamo nelle premesse alle precedenti ordinanze, ripropone nella sostanza, quella "valutazione di compatibilità ambientale"». In merito, come riportato dalla *Relazione della Commissione Bicamerale*, cit. p. 14, in sede di Audizione, in data 8 febbraio 2005, l'Ing. Bruno Agricola, direttore generale della Direzione Salvaguardia Ambientale del Ministero dell'Ambiente ha precisato: «in questo caso non stiamo facendo una classica valutazione di impatto ambientale. Stiamo intervenendo in un processo in cui vi è una necessità di carattere generale che ha portato ad alcune decisioni, che per noi sono un punto di partenza». L'Ing. Agricola, come riportato nella *Relazione della Commissione Bicamerale*, cit., p. 15, evidenzia come nella dichiarazione di compatibilità siano state indicate una serie di prescrizioni «che devono necessariamente essere eseguite per tenere conto che questo impianto si cala su una situazione ambientale abbastanza critica […] le prescrizioni indicate sono essenzialmente relative all'impianto per ridurre il livello di emissione, ossia di quello che esce […] vengono poi indicate alcune modifiche atte ad aumentare l'affidabilità dell'impianto per evitare condizioni incidentali o non previste e soprattutto quelle che consentono agli enti di controllare quello che succede nell'impianto, nonché una serie di azioni finalizzate al miglioramento complessivo della qualità dell'ambiente per aria, suoli, ed ambiente idrico ed azioni per minimizzare gli impatti da rumori ed inquinamento elettromagnetico».

[13] Cfr. *Relazione della Commissione Bicamerale*, cit., p. 20.

[14] Ibidem, p. 20.

[15] Ibidem, p. 16.

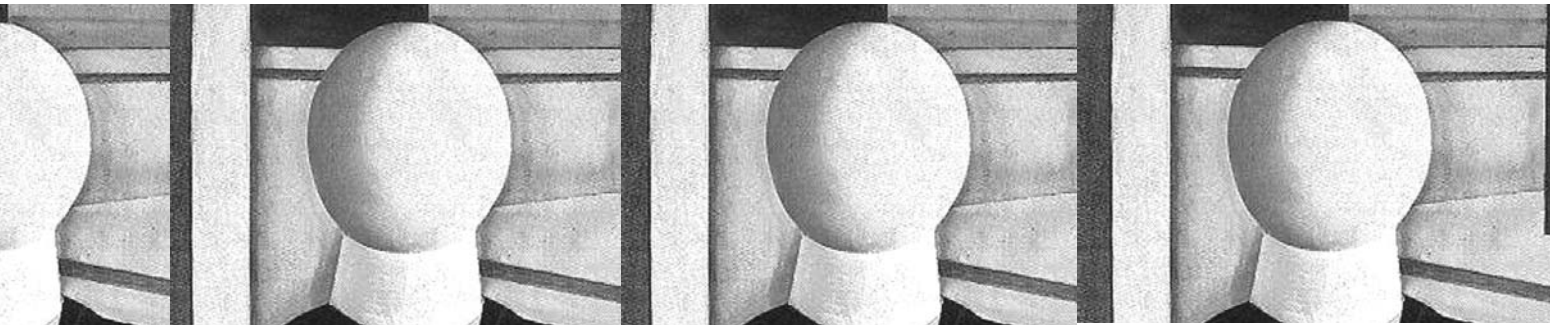
[16] Ibidem, pp. 16-17.

[17] Ibidem, p. 26.

[18] Ibidem, p. 26.

[19] Sul punto si veda *Relazione della Commissione Bicamerale*, cit., p. 51.

[20] Il Consiglio di Stato, in riferimento proprio ad alcune controversie intentate da enti locali nei confronti del Commissario straordinario, ha affermato la illegittimità di una delega di generale esercizio di funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti, con conseguente illegittimità degli atti emanati dal Commissa-



rio sulla base dei poteri ad esso attribuiti. In particolare, il Consiglio di Stato, sez. V, con sent. n. 6280 del 2002, si è opposto alla c.d. "ordinarizzazione" dei poteri di emergenza.

[21] Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, n. 6809 del 2002.

[22] Cfr. Corte costituzionale n. 284 del 2006.

[23] Cfr. Corte costituzionale n. 127 del 1995.

[24] I piani di gestione dei rifiuti sono predisposti dalle Regioni come previsto dalle direttive 91/156/CEE del 18 marzo 191 (Direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti; 91/689/CEE del 12 dicembre 1991 (Direttiva del Consiglio relativa ai rifiuti pericolosi) e 94/62/CE del 20 dicembre 1994 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio), attuate dal decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE).

[25] Come è noto, l'istituto della invalidità derivata "colpisce" una fattispecie in sé conforme al modello legale ma inficiata dai vizi degli atti che ne costituiscono l'antecedente. Sulla invalidità derivata applicata ai bandi di gara si vedano TAR Piemonte, sez. II di Torino, sent. n. 2127 del 2002; TAR Lazio, sez. II di Roma, sent. n. 5540 del 2006.

[26] Come è noto presupposto della revoca è la persistente efficacia dell'atto nel senso che lo stesso deve non avere ancora esaurito i propri effetti, sia perché ad efficacia prolungata, sia perché ad efficacia differita (TAR Molise, sent. n.. 495 del 2003).

[27] Tale potere, secondo una interpretazione letterale, andrebbe esercitato nei confronti delle Regioni e degli enti locali; pertanto non rientrerebbe in tale ipotesi l'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti di organi delegati dal potere centrale, qual'è, per l'appunto, il commissario di Governo per l'emergenza rifiuti. Tuttavia, poiché si tratta di un organo che sostituisce e subentra nelle funzioni di un'autonomia territoriale, sarebbe possibile sostenere il richiamo, seppur indiretto al comma 2 dell'art. 120 Cost.

[28] L'art. 120, comma 2 Cost. ha avuto una prima attuazione di carattere generale con l'art. 8 della l. n. 131 del 2003 c.d. La Loggia, che disciplina le fasi del procedimento di sostituzione, prevedendo altresì una soluzione differenziata in casi di assoluta urgenza. L'art. 8, al comma 5 della l. n. 131 del 2003 prevede che i provvedimenti sostitutivi siano proporzionati alle finalità perseguite ed ispirati al rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione.

[29] Nel caso di specie il potere sarebbe legittimamente esercitato nei confronti di un ufficio periferico dello Stato.

[30] La questione della concreta pericolosità dell'impianto è questione di merito, sul punto si veda Consiglio di Stato, sez. VI, 5 dicembre 2002, n. 6657.

[31] La Corte costituzionale ha specificato con sentenza n. 43 del 2004 che l'art. 120, comma 2 Cost. lascia impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore. Anzi, la Corte definisce straordinario ed aggiuntivo il potere ex art. 120, comma 2 Cost.

[32] Non è ad ogni caso preclusa la possibilità di procedere all'annullamento d'ufficio a distanza di moltissimo tempo, nel caso in cui sussistano ragioni di pubblico interesse.

[33] In merito ai principi di prossimità, vicinanza e autosufficienza ai quali devono attenersi i processi di smaltimento dei rifiuti, si veda la Corte di Giustizia CE, 13/12/2001, n. 324.

[34] Sul punto si veda Corte costituzionale sentt. n. 4 del 1977; n. 26 del 1961; n. 8 del 1956.

[35] Stime derivanti dall'Ufficio del Commissario delegato.

[36] Fonte: contratti stipulati tra l'Ufficio del Commissario delegato e la FISIA ITALIMPIANTI nel 2000 e nel 2001.

[37] Fonte: Capitolato d'oneri della gara per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani dei Comuni della Regione Campania appartenenti all'A.T.O. 7 e al Sub A.T.O. 3, pubblicato in data 9.8.2006, in forza dell'ordinanza 285, del 3.8.2006, del Commissario delegato per il superamento dell'emergenza rifiuti nella regione Campania.

[38] Art. 2 del contratto stipulato in data 7 giugno 2000 e art. 2 del contratto stipulato in data 5 settembre 2001.

[39] In entrambi i contratti viene, infatti, previsto che la realizzazione degli impianti di incenerimento sia oggetto della prestazione e che l'aggiudicatario possa realizzarli in *project financing* – cosa che di fatto avviene visti i termini della prestazione assicurata dal pubblico –, mentre in un altro capoverso dell'art. 2 dei contratti viene affermato che gli impianti di incenerimento siano di proprietà dell'aggiudicatario.

[40] Fonte: ONR, Rapporto 2005, pag. 35.

[41] Fonte: Adeguamento del Piano Regionale dei Rifiuti della Campania (articolo 1 comma 2 del decreto legge 245/2005 convertito in Legge 21/06) Marzo 2006.

[42] Periodo riportato testualmente dall'aggiornamento al piano regionale rifiuti.

[43] Al riguardo a pag. 11, del documento di aggiornamento al piano viene disposto che «In ciascun ATO deve essere raggiunta la percentuale del 35% di raccolta differenziata entro il 31 dicembre 2007».

[44] Spostare le risorse finanziarie derivanti dal CIP/6 dagli impianti allo smaltimento delle ecoballe tecnicamente potrebbe avvenire con l'adozione di un emendamento in Finanziaria. Una volta terminata la fase emergenziale relativa allo smaltimento delle ecoballe si potrebbe con atto normativo utilizzare il CIP/6 per finanziare le vere fonti rinnovabili. Si potrebbe, ad esempio, anche immaginare di accantonare una parte del CIP/6 per incentivare la realizzazione di pannelli solari.

Governare e gestire la raccolta differenziata

Dal regime emergenziale al regime ordinario: verso il ritorno delle responsabilità politiche

di Alberto Lucarelli
Ordinario di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II",
membro della Struttura di Coordinamento delle attività svolte dai Commissari delegati,
istituita con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3529 del 30 giugno 2006

I Parte

Governo e gestione della raccolta differenziata nel regime emergenziale

1. Premessa: metodo, oggetto ed obiettivi dell'indagine

Lo studio si propone di colmare una lacuna presente nell'attuale letteratura, ovvero di configurare un quadro di riferimento normativo-istituzionale, in grado di definire l'organizzazione del potere e la distribuzione delle funzioni, in tema di raccolta differenziata, tra i vari livelli di governo. Ci si propone, pertanto, di definire il c.d. governo della raccolta differenziata, individuando i poteri dell'Unione Europea, dello Stato, delle regioni, degli enti locali, delle autorità d'ambito. Lo studio si concentra sul "caso Campania", ovvero su una regione commissariata da oltre dodici anni, nella quale, patologicamente, l'emergenza si è trasformata in regime ordinario.

Tuttavia, lo studio, proprio in quanto concentrato sull'emergenza, ma finalizzato a costruire un "ponte" che conduca al più presto al regime ordinario ed al ripristino delle responsabilità politiche degli organi democraticamente eletti, quali ad esempio il consiglio regionale, si snoda su due binari paralleli. Infatti, il lavoro si articola in due parti: analisi del regime emergenziale ed analisi del regime ordinario. La prima affronta il governo della raccolta differenziata traendo le sue fonti normative dal regime emergenziale, analizzando, pertanto, il ruolo del commissario, anche alla luce delle recenti novità legislative, e l'estensione e la legittimità del suo potere che, come è noto, si esplica, in particolare, attraverso l'adozione di fonti *extra ordinem* (ordinanze commissariali), in grado di sospendere l'efficacia della normativa statale e regionale, anche di rango primario. Particolare attenzione è stata data all'analisi relativa alla legittimità delle ordinanze commissariali, ai suoi limiti, ai suoi necessari requisiti. In particolare, si è ritenuto opportuno ricordare che, anche in regime emergenziale, le c.d. ordinanze *extra ordinem* incontrano il limite del rispetto del diritto comunitario, dei principi costituzionali, dei diritti fondamentali della persona, quali il diritto all'ambiente e alla salute, in quanto coperti da riserva di legge assoluta, del regime costituzionale delle competenze.

In relazione a quest'ultimo punto, si è ritenuto opportuno ricordare che, ai sensi del regime delle competenze tra Stato e regione, di cui all'art. 117 Cost., il potere di approvare il piano regionale rifiuti, anche in regime emergenziale, rimane di competenza del consiglio regionale attraverso lo strumento della legge.

La seconda parte configura il governo della raccolta differenziata nel regime ordinario, chiarendo le competenze dall'Unione Europea fino alle autorità d'ambito. Emerge un quadro nel quale, tutti i livelli di governo, secondo le proprie competenze, devono svolgere un ruolo rilevante per "far decollare" realmente la raccolta differenziata.

In conclusione, ipotesi di gestione, che dovessero discostarsi dal quadro di riferimento nor-

mativo-istituzionale delineato, risulterebbero illegittime. All'interno di uno Stato di diritto, anche la gestione dell'emergenza va governata, tenendo presente che l'intero ciclo integrato dei rifiuti dovrà ruotare intorno alla raccolta differenziata ed alla riduzione della produzione e dei consumi, piuttosto che su contingenti e poco pensate ipotesi impiantistiche, o al ricorso dissennato alle discariche.

Soltanto all'interno di un rigoroso quadro di riferimento normativo-istituzionale, è possibile legittimamente prevedere la necessità di realizzare impianti, allorquando funzionali alla raccolta differenziata. Dallo studio emerge la necessità immediata di realizzare, nel rispetto dei principi della partecipazione, efficacia, efficienza, trasparenza, professionalità, nell'assoluto rispetto ed applicazione dei principi e criteri posti dalla normativa comunitaria, statale e regionale, la raccolta differenziata; dallo studio emerge come la raccolta differenziata, oltre a rappresentare la parte più sostenibile, dal punto di vista ambientale e sociale dell'intero ciclo dei rifiuti, sia anche una risorsa di sviluppo economico e di possibilità occupazionale. La sua non attivazione, il non aver realizzato una filiera di conferimento del materiale raccolto in differenziata, continua a costituire per le finanze locali un lucro cessante. Occorre che al più presto siano poste in essere tutte quelle condizioni che possano consentire l'attivazione delle autorità d'ambito, la cui gestione dovrà essere sottoposta a stringenti controlli da parte dei comuni competenti, sia dal punto di vista dell'efficienza, che della legittimità. Sugli affidamenti occorrerà prestare la massima vigilanza ed in ogni caso essi non dovranno mai costituire il presupposto per il "disarmo" delle istituzioni pubbliche, che anzi, anche alla luce delle più recenti evoluzioni della giurisprudenza comunitaria, si dovrebbero attrezzare per una eventuale gestione diretta del servizio.

Infine, anche in regime emergenziale, va valutata l'ipotesi, prevista, da ultimo dalla l. n. 290 del 2006, di commissariare tutti i soggetti responsabili ed inadempienti nel governo e gestione della raccolta differenziata. Per quanto attiene infine al regime ordinario si ricorda che eventuali inadempimenti, quali inerzia nell'adozione del piano regionale rifiuti o nell'adozione dei piani d'ambito, dovranno attivare il potere sostitutivo da parte del ministro dell'Ambiente.

Il diritto all'ambiente ed il diritto alla salute, valori fondamentali della nostra Costituzione, fortemente minacciati in Campania per l'emergenza rifiuti, devono riconquistare dignità per tutti i cittadini, non è più possibile tollerare che tali diritti, per assoluta mancanza di professionalità ed efficienza in alcune parti dello Stato, siano ridotti nella loro portata e nel loro grado di effettività. L'unità della Nazione, garantita dagli artt. 1 e 5 della Costituzione, si realizza soltanto quando diritti fondamentali vengono garantiti a tutti i cittadini allo stesso modo, e non frazionati e frammentati, a seconda della regione di appartenenza.

2. Raccolta differenziata e regime emergenziale nella Regione Campania: le fonti normative emergenziali

In Campania, il regime giuridico emergenziale, che disciplina la raccolta differenziata, al di là della l. n. 225 del 1992, istitutiva del servizio nazionale della protezione civile, trova il proprio riferimento normativo e fondamento giuridico nell'art. 5 del decreto-legge 30 novembre 2005, successivamente convertito nella l. n. 21 del 2006 e nell'art. 4 della l. n. 290 del 2006.

Si tratta di una normativa di rango primario, tuttora vigente, integrata dal successivo d. l. n. 263 del 2006, convertito con l. n. 290 del 2006 "Recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania".

Il combinato disposto delle due normative "speciali" contribuisce a determinare il sistema di governo e di gestione della raccolta differenziata; un sistema, allo stato, decisamente insufficiente e lacunoso, costruito in deroga al regime ordinario di cui al d. lgs. n. 152 del 2006; un sistema, fondato sull'emergenza e sull'istituto del commissariamento, che dovrà essere necessariamente ripensato al fine di costituire, come previsto dagli artt. 199 ss. del d. lgs. n. 152 del 2006, la parte più rilevante del prossimo piano regionale dei rifiuti e del relativo piano di ambito.

Tale modello, sulla base della suddetta normativa, si sviluppa attraverso disposizioni che, come vedremo successivamente, definite *extra ordinem*, possono porsi in deroga al regime ordinario (le c.d. O.P.C.M.).

L'auspicio è che con l'approvazione del nuovo piano regionale rifiuti possa chiudersi la stagione dell'emergenza e far decollare il regime ordinario. Occorrerebbe, così come previsto dall'ordinamento comunitario e dall'ordinamento giuridico interno, approvare al più presto un piano regionale rifiuti incentrato sulla raccolta differenziata.

3. La raccolta differenziata e lo stato di emergenza: il commissariamento dei consorzi

In merito alla raccolta differenziata, fintanto che in Campania si protrae lo stato di emergenza, ai sensi dell'art. 5 della l. n. 21 del 2006 si prevede che : «Al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi della raccolta differenziata previsti dalla normativa vigente e per il superamento dell'attuale contesto emergenziale […] il Commissario delegato provvede, entro 15 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ad attribuire ai consorzi costituiti nei bacini identificati con legge della Regione Campania 10 febbraio 1993, n. 10 il compito di effettuare la raccolta differenziata degli imballaggi primari, ed eventualmente della frazione organica, dei rifiuti ingombranti, nonché della frazione valorizzabile di carta, plastica, vetro, legno, metalli ferrosi, utilizzando i lavoratori assunti in base all'ordinanza del ministro dell'Interno delegato al coordinamento della protezione civile n. 2948 del 25 febbraio 1999, pubblicata nella G.U. n. 50 del 2 marzo 1999».

Ai fini di cui al comma precedente, è autorizzato a favore del commissario delegato un contributo nel limite massimo di otto milioni di euro per l'anno 2005 e di 22 milioni di euro per l'anno 2006, da assegnare ai consorzi (art. 5, comma 2).

Inoltre, al successivo comma 3 si prevede che ove i consorzi indicati nel comma 1, non effettuino entro trenta giorni la raccolta differenziata, il commissario delegato, d'intesa con il presidente della Regione Campania, sentiti i presidenti delle province, provvede al commissariamento dei consorzi.

4. La raccolta differenziata nella l. n. 263 del 2006: la struttura commissariale e le ordinanze di necessità ed urgenza

Con l'art. 4 del decreto-legge n. 263 del 2006: "Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti della Regione Campania", sono state introdotte, in Campania, ulteriori misure in tema di raccolta differenziata. Si tratta di disposizioni che, come vedremo, costituiscono il fondamento per l'esercizio di ulteriori poteri *extra ordinem* da parte del commissario delegato. Tali poteri, che il commissario delegato esercita, oltre che sulla base della l. n. 225 del 1992 e della legge in esame, attraverso una distribuzione di compiti e funzioni contemplata direttamente dall'art. 1, comma 3 della presente normativa (nomina di tre sub-commissari e commissione composta da cinque soggetti di qualificata e comprovata esperienza nella soluzione delle emergenze ambientali), trovano il loro esplicito fondamento nell'art. 1, comma 1-bis che così recita: «Con ordinanza del presidente del consiglio dei ministri, ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, sono precisati gli ulteriori poteri del commissario delegato, necessari per il superamento dell'emergenza, non previsti dalle presenti norme e necessari alla loro rapida ed efficace attuazione, coordinando, e modificando se necessario, gli effetti delle precedenti ordinanze emanate per l'emergenza nel settore dei rifiuti in Campania» e nell'art. 1, comma 2 che attribuisce al commissario delegato i poteri conferite dalle ordinanze di protezione civile emanate per fronteggiare il medesimo contesto emergenziale.

Le norme, in relazione al sistema delle fonti e al regime delle competenze tra Stato e regioni, sono di assoluta rilevanza, infatti, attribuiscono al commissario delegato, alla sua struttura (i sub-commissari), e ad ulteriori eventuali commissari di settore, il potere di adottare atti in grado di derogare, o meglio sospendere, norme statali e regionali di rango primario.

Il fondamento degli atti posti in essere dalla struttura commissariale non troverebbero il proprio fondamento in

uno stato di fatto, ovvero nella necessità, il che si porrebbe in palese contrasto con i capisaldi dello Stato di diritto, ma nella legge sulla protezione civile, la n. 225 del 1992 e come fondamento giuridico specifico nell'art. 1, commi 1-bis e 2 della l. n. 290 del 2006.

Il commissario delegato, la sua struttura ed eventuali ulteriori figure previste da successivi O.P.C.M. (previste dal comma 1-bis dell'art. 1 per precisare ulteriori poteri del commissario, necessari per il superamento dell'emergenza) hanno quale unico limite alla loro azione il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e non possono in nessun modo intervenire in contrasto a norme costituzionali o a riserve assolute di legge[1].

Le ordinanze invece che intervengono in materie coperte da riserva di legge relativa sarebbero ammissibili, se le norme che le prevedono indicano i criteri ed i principi direttivi a cui devono sottostare[2]. Nel caso di specie è possibile sostenere che la norma attributiva di poteri e funzioni contiene le indicazioni da seguire. Ricordiamoci che la necessità, ovvero mere situazioni di fatto, non possono porsi quali fonti del diritto.

La loro azione, finalizzata al perseguimento di supremi interessi generali, che nel caso di specie sono direttamente riconducibili a diritti fondamentali della persona, quali il diritto all'ambiente, e ancor più, il diritto alla salute, è un'azione dunque in grado di esercitare efficacia sospensiva di norme che formalmente, quanto meno per quanto attiene al loro procedimento di formazione, hanno un rango superiore. È evidente che trattasi di atti normativi temporanei perché legati alla disciplina di una contingente situazione di fatto. Le O.P.C.M. capaci di sospendere norme di rango primario, statali e regionali, tuttavia, non hanno valore di legge, poiché non sono riconducibili né all'art. 72 Cost., né all'art. 76 Cost[3]. Secondo parte della dottrina, le disposizioni attributive di poteri normativi d'urgenza opererebbero una sorta di delegificazione temporanea condizionata alla verificazione di uno stato di necessità e di urgenza, per cui le ordinanze emanate sulla base di tali presupposti assumerebbero una portata simile a quella dei regolamenti delegati; terminata la situazione di emergenza ci sarebbe una sorta di reviviscenza della norma "sospesa"[4].

5. Ordinanze di necessità ed urgenza, il regime delle competenze ed il ruolo della Corte costituzionale

Già prima della riforma del titolo V della Costituzione che, come è noto, amplia la sfera legislativa e delle competenze delle regioni, la Corte costituzionale con sentenza n. 127 del 2005 decideva su un conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Puglia nei confronti dello Stato.

In particolare, la Corte costituzionale, in relazione alle ordinanze di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 5 della l. n. 225 del 1992, relative al nostro caso di specie, ha verificato la legittimità costituzionale e la loro capacità di porsi in deroga alla normativa primaria. La Corte specifica i limiti a cui devono attenersi le ordinanze in questione: a) il potere di deroga ha carattere eccezionale, sulla base di specifica autorizzazione legislativa; b) sono ammesse deroghe limitate nel tempo e non abrogazioni o modifiche delle norme vigenti; c) i poteri devono essere ben definiti dalla legge per quanto riguarda il contenuto, i tempi e le modalità di esercizio; d) le ordinanze non possono incidere su settori indicati con approssimatività, senza che sia specificato il nesso di strumentalità tra lo stato di emergenza e le norme di cui si consente la provvisoria sospensione; e) ci deve essere proporzionalità fra la portata dell'evento cui fare fronte e il contenuto dei provvedimenti; f) l'emergenza non può ledere

l'autonomia regionale (garantita dalla Costituzione) – principio che si rafforza dopo la riforma del Titolo V – perché il richiamo al raggiungimento di un fine di interesse generale, non giustifica di per sé, il sacrificio di una sfera di interessi garantita a livello costituzionale[5]. Questa sentenza poi confermata da una più recente in tema di salvaguardia del regime delle competenze Stato-regione, anche in regime emergenziale, supera la questione della natura normativa o amministrativa delle ordinanze e può essere considerata il punto di arrivo della riflessione quarantennale della Corte costituzionale.

6. Raccolta differenziata e poteri della struttura commissariale

L'art. 4 della l. n. 263 del 2006 disciplina la raccolta differenziata nel regime emergenziale. In particolare, tale di-

sposizione prevede che il commissario delegato, sentita la struttura di cui all'art. 1 dell'ordinanza del consiglio dei ministri n. 3529 del 30 giugno 2006, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 159 dell'11 luglio 2006, verifica il raggiungimento dell'obiettivo minimo di raccolta differenziata pari al 35% dei rifiuti urbani prodotti e definisce un programma per il raggiungimento di almeno il 50%, adottando le opportune misure sostitutive, anche mediante la nomina di commissari *ad acta*, nei confronti di tutte le amministrazioni che non hanno rispettato gli indicati obiettivi.

7. Il Commissario delegato: poteri di verifica, sostituzione e definizione

7.1 Il potere di verifica

Tale potere, di cui all'art. 4, comma 1, sottende all'esercizio di poteri di controllo. Si tratta, evidentemente, di un controllo *ex post*, finalizzato a verificare il perseguimento di interessi pubblici, nel caso di specie, il raggiungimento dell'obiettivo minimo di raccolta differenziata del 35%.

In Campania, soggetti al potere di verifica-controllo sono, allo stato, in attesa della effettiva entrata in vigore dell'art. 206 del d. lgs. n. 152 del 2006, relativo all'organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, i consorzi costituiti nei bacini identificati con l. della Regione Campania n. 10 del 1993. Infatti, come si è detto, ai sensi dell'art. 5 della l. n. 21 del 2006, i consorzi hanno il compito di effettuare la raccolta differenziata. Il potere di verifica del Commissario delegato assume dunque i connotati di un controllo *ex post* di legittimità e di merito, finalizzato alla salvaguardia degli interessi sui quali è chiamato a vigilare.

L'interesse a tutela del quale viene svolto il controllo è l'interesse della comunità alla tutela dell'ambiente, alla tutela e governo del territorio, alla tutela della salute che, nel caso di specie, si esplica, anche e soprattutto, attraverso la raccolta differenziata; interesse che è obiettivato espressamente dall'ordinamento giuridico. La verifica-controllo, anche di merito, riguarda singoli atti e l'attività in genere dell'organo soggetto al controllo.

7.2 Il potere sostitutivo del commissario delegato ed il ruolo della struttura di coordinamento e supporto ex O.P.C.M. del 30 giugno 2006

Come si è detto, ai sensi dell'art. 4, comma 1 della l. n. 290 del 2006, il commissario delegato è titolare del potere di adottare misure sostitutive, anche mediante la nomina di commissari *ad acta*.

Alla luce di tale disposizione, si rafforza il potere sostitutivo del Commissario delegato, al punto da poterlo esercitare sia nei confronti dei Consorzi, come espressamente previsto dal tuttora vigente art. 5 della l. n. 21 del 2006, che delle amministrazioni comunali inadempienti.

È evidente che il potere sostitutivo di commissariamento si estende anche nei confronti dei soggetti affidatari e, a Napoli, nel caso specifico dell'ASIA, che dal 2002, attraverso delibere comunali è direttamente investita, per conto del Comune di Napoli, di funzioni in ordine alla raccolta differenziata[6].

L'esercizio commissariale del potere sostitutivo, nei confronti delle amministrazioni comunali inadempienti, prevede un coinvolgimento della struttura di coordinamento, alla quale è, infatti, attribuita funzione consultiva. Si tratta di pareri di natura obbligatoria, ma non vincolante. L'attività consultiva della struttura, nella fase procedurale relativa al commissariamento di comuni inadempienti rispetto alla differenziata, si rafforza e raccorda con l'art. 1, comma 1 e con l'art. 1, comma 2, lett. a), c), e) dell'O.P.M.C. n. 3529 del 30 giugno, e cioè con il ruolo centrale ad essa assegnata in tema di raccolta differenziata.

È opportuno ricordare che alla struttura è assegnato il compito di favorire il conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata, finalizzata al recupero ed al riciclaggio; di formulare indicazioni ai commissari delegati per assicurare livelli adeguati per la raccolta differenziata; di formulare proposte per l'adeguamento dei piani regionali, in particolare per quanto attiene il rispetto dei principi comunitari in materia di tutela preventiva e quindi di raccolta differenziata[7]; di promuovere le iniziative di informazione per incentivare presso la popolazione la raccolta differenziata, il riciclaggio e riutilizzo dei rifiuti.

7.3 Il commissario delegato ed il potere di definire un programma per il raggiungimento di almeno il 50% di differenziata

Riconducibili direttamente a poteri in tema di raccolta differenziata sono alcuni strumenti di larga portata attribuiti al commissario delegato, ai sensi dell'art. 1, comma 2 e dell'art. 3, comma 1-ter della l. n. 290 del 2006.

In particolare, l'art. 1, comma 2 della suddetta normativa attribuisce al commissario delegato il potere di adottare, nell'osservanza dei principi generali dell'ordinamento, gli indispensabili provvedimenti per assicurare ogni forma di tutela degli interessi pubblici primari delle popolazioni interessate. Tali provvedimenti, anche in tema di raccolta differenziata, è evidente che possano essere adottati in provvisoria deroga con il regime delle competenze, attraverso il ricorso al potere *extra ordinem* delle ordinanze.

Si tratta di un potere attivo di indirizzo politico-gestionale di estrema rilevanza in grado di influenzare anche le scelte ordinarie successive.

L'art. 3, comma 1-ter, in collegamento con l'art. 3, comma 1 della l. n. 290 del 2006, che attribuisce al commissario delegato il potere di ridefinire le condizioni per l'affidamento del servizio di smaltimento dei rifiuti della Regione Campania, attribuisce al commissario delegato, d'intesa con la Regione Campania e con il ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le province ed i comuni, il potere di aggiornare il piano regionale di gestione dei rifiuti, integrandolo con le misure e gli interventi previsti dalle norme del presente decreto.

Pertanto, i suddetti poteri, in armonia, o meglio in attuazione ai principi comunitari ed ai principi dell'ordinamento giuridico interno, dovranno fondarsi sulla raccolta differenziata, individuando tutte quelle iniziative dirette a limitare la produzione dei rifiuti ed a favorire il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti, predisponendo, altresì, l'adozione delle autorità di ambito, tra l'altro già contemplate dall'adeguamento del piano regionale del marzo del 2006 ed enti necessari, ai sensi degli artt. 200 e 201 del d. lgs. n. 152 del 2006, per l'organizzazione e la disciplina del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

Nello specifico, in merito al governo ed alla gestione della raccolta differenziata, i suddetti poteri costituiscono la base per quanto previsto espressamente dall'art. 4 della l. n. 290 del 2006. Tale disposizione, infatti, attribuisce al commissario delegato il potere di definire un programma per il raggiungimento di almeno il 50 %.

Tale programma, in sostanza, costituisce, o meglio dovrebbe costituire, il cuore del piano, e nella fase emergenziale, tutti gli obiettivi che vengono determinati possono essere legittimamente attuati attraverso l'adozione di fonti *extra ordinem*.

Il programma, attraverso ordinanze, deve costituire il "ponte" verso l'ordinario, rappresentando la parte più rilevante del piano regionale; piano regionale che, una volta aggiornato dal commissario, dovrà, anche secondo quanto affermato dalla corte costituzionale, essere approvato dal consiglio regionale.

8. L'articolazione organizzativo-funzionale della struttura commissariale dopo la l. n. 290 del 2006

L'art. 1 della l. n. 290 del 2006, una volta definiti i poteri del commissario delegato, delinea l'organigramma della struttura. Infatti, al comma 3 del medesimo articolo è previsto che il commissario delegato si avvalga di tre sub-commissari, dei quali uno con funzioni vicarie, uno dotato di comprovata e specifica esperienza nel settore della raccolta differenziata, individuato d'intesa con il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ed uno al quale delegare ulteriori e specifici compiti nell'ambito di determinati settori di intervento.

Per il perseguimento degli obiettivi previsti dal presente decreto è costituita dal commissario delegato una commissione composta da cinque soggetti di qualificata e comprovata esperienza nella soluzione delle emergenze ambientali.

9. Raccolta differenziata e ordinanze commissariali: ancora sui profili di legittimità

Come si è detto il governo emergenziale dei rifiuti, e nel caso di specie della raccolta differenziata, viene definito attraverso l'adozione di ordinanze. Tuttavia, occorre che tale esercizio di potere si snodi all'interno dei parametri della legittimità ed opportunità. Più nello specifico, è necessario che le ordinanze prevedano:

1. che in presenza del presupposto generale dell'esistenza di una situazione necessitata per la quale è urgente attivare i pubblici poteri, debba sussistere una reale impossibilità di provvedere adeguatamente in via ordinaria; le ordinanze adottate in assenza di una tale impossibilità di provvedere sono da ritenere annullabili per eccesso di potere (sul punto c'è una giurisprudenza alluvionale);

2. una efficacia limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità e dell'urgenza. Essendo contingibili, le ordinanze operano entro limiti, anche temporali, della concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare. Dovrebbero comunque essere previsti anche limiti temporali assoluti;

3. criteri di proporzionalità dell'intensità, dell'ampiezza e delle modalità di esercizio dei poteri derogatori rispetto alla dimensione spaziale della situazione da fronteggiare[8];

4. che i provvedimenti abbiano forma scritta a pena di nullità[9];

5. una adeguata motivazione[10];

6. che siano garantite adeguate forme di pubblicazione, o comunicazione al destinatario nel caso in cui il provvedimento abbia carattere individuale[11];

7. la conformità del provvedimento alla Costituzione, e l'impossibilità di incidere su riserve di legge assoluta. C'è la possibilità di incidere su riserve relative soltanto se siano previste nella legge o nell'O.P.C.M. adeguati limiti al potere di ordinanza con la previsione di criteri guida per il suo eserci-

zio. In casi di violazione dei limiti, è configurabile la nullità del provvedimento per carenza di potere;

8. il rispetto del diritto comunitario da parte delle ordinanze;

9. la conformità del provvedimento ai principi dell'ordinamento giuridico[12]. Non si tratta soltanto di principi costituzionali; la giurisprudenza ha ritenuto illegittimi provvedimenti amministrativi di emergenza per violazione dei principi fondamentali ed inderogabili concernenti i più importanti istituti giudici[13];

10. un obbligo di espressa indicazione delle disposizioni cui si intende derogare;

11. l'individuazione delle categorie degli interessi a tutela dei quali i poteri straordinari sono attribuiti; deve comunque trattarsi di interessi costituzionalmente protetti[14];

12. l'individuazione di precisi limiti di contenuto.

Inoltre, in relazione alla contingibilità ed ai profili più strettamente contenutistici:

1. Congruità ed utilità. Le ordinanze di necessità ed urgenza devono realizzare compiutamente il fine che si persegue, in corrispondenza con le esigenze che sono emerse nella fattispecie concreta[15].

2. Residualità. L'ordinanza non può introdurre una disciplina stabile integrativa, e in parte sostitutiva di quella legislativa. Non possono pertanto essere introdotti divieti ordinari.

3. Minore possibile sacrificio dell'interesse privato. L'esercizio del potere di ordinanza deve essere in relazione con le necessità contingenti richieste dalla fattispecie concreta, ma allo stesso tempo deve comportare la minore incidenza sull'interesse privato a salvaguardia di quello pubblico.

4. Immediata eseguibilità. È essenziale che l'intervento della pubblica amministrazione si estrinsechi in ordini immediatamente eseguibili. Risulta poi indifferente se si abbia un'attuazione spontanea da parte dei destinatari o sia invece necessario ricorrere all'esecuzione d'ufficio.

5. Proporzionalità. È necessario che il contenuto del provvedimento sia adeguato al fatto e alle finalità pubbliche che vengono perseguite.

6. Divieto di perseguimento di interessi patrimoniali propri dell'amministrazione procedente.

II Parte

Verso il regime ordinario

1. La dimensione comunitaria e l'affermazione di principi

La direttiva comunitaria n. 74/442/CEE, norma quadro in materia di rifiuti, come modificata ed integrata dalle direttive n. 91/156/CEE e 2006/12/CE, obbliga gli Stati membri a perseguire diversi obiettivi, prevedendo che ogni regolamento in materia di smaltimento dei rifiuti deve essenzialmente mirare alla protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti, sottolineando la necessità di favorire il recupero dei rifiuti e l'utilizzazione dei materiali di recupero per preservare le risorse naturali. Inoltre, le suddette direttive comunitarie definiscono le operazioni di trasformazione necessaria per il riutilizzo, il recupero o il riciclo ed obbligano gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per assicurare che i rifiuti vengano smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente.

La politica comunitaria attuale è tutta orientata sulla differenziata. Si pensi in particolare alla strategia sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti, accompagnata dalla Comunicazione della Commissione del 21 dicembre 2005, intitolata *Portare avanti l'utilizzo sostenibile delle risorse – Una strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti*.

Questa strategia stabilisce gli orientamenti dell'azione dell'Unione europea e descrive i mezzi che permettono di migliorare la gestione dei rifiuti. L'azione si concentra sulla: 1) prevenzione dell'impatto negativo dei rifiuti; 2) promozione del recupero mediante riciclaggio, reimpiego, riutilizzo dei rifiuti; 3) promozione delle tecnologie pulite, tali da permettere un maggior risparmio di risorse naturali; 4) messa a punto di tecniche ed immissioni sul mercato di prodotti concepiti in modo da non contribuire o da contribuire il meno possibile, per la loro fabbricazione, il loro uso o il loro smaltimento, ad incrementare la quantità o la nocività dei rifiuti e i rischi di inquinamento; 5) controllo sui processi di smaltimento e recupero dei rifiuti.

In sostanza, il diritto comunitario, così come tra l'altro, espressamente indicato nell'art. 6 della direttiva 2006/12/CEE dispone che siano gli Stati membri a stabilire o designare l'autorità o le autorità incaricate di porre in atto le disposizioni della presente direttiva.

Si evidenzia, inoltre, sempre in una logica di processo politico-normativo teso alla instaurazione del regime ordinario, il successivo art. 7 che afferma che per realizzare i suddetti obiettivi le autorità competenti debbano quanto prima elaborare uno o più piani di gestione dei rifiuti, che contengano, tra l'altro, misure atte ad incoraggiare la razionalizzazione della raccolta, della cernita e del trattamento rifiuti.

2. La raccolta differenziata dal regime speciale al regime ordinario

L'esercizio di tali poteri è immediatamente riconducibile al regime ordinario di cui al d. lgs. n. 112 del 2006. In particolare, al comma 2 dell'art. 179 che prevede che le pubbliche amministrazioni adottino misure dirette al recupero dei rifiuti mediante riciclo, reimpiego, riutilizzo o ogni altra azione intesa a ottenere materie prime secondarie; all'art. 181 che prevede quale priorità per lo smaltimento dei rifiuti il riutilizzo, quale obbligo delle pubbliche amministrazioni, il reimpiego ed altre forme di recupero per ottenere materia prima secondaria, oltre all'adozione di misure economiche e la previsione di condizioni di appalto che prescrivano l'impiego dei materiali recuperati dai rifiuti al fine di favorire il mercato di tali materiali; all'art. 182, comma 2 che prevede che i rifiuti da avviare allo smaltimento finale debbano essere il più pos-

sibile ridotti sia in massa che in volume, potenziando la prevenzione e le attività di riutilizzo, riciclaggio e recupero.

Il combinato disposto del regime ordinario e speciale deve indurre il commissario delegato, previa consultazione della struttura, a valutare l'ipotesi di procedere all'esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti delle amministrazioni inadempienti nei confronti della raccolta differenziata. Il danno all'ambiente, alla salute, ma anche alla economia, derivato dal paradossale prolungamento dello stato di emergenza e quindi dall'accumulo di rifiuti non smaltiti risiede principalmente nella incapacità delle amministrazioni comunali a procedere alla raccolta differenziata. Le attuali scelte, dettate dall'emergenza, che spingono verso una risoluzione del problema rifiuti in Campania attraverso la realizzazione di termovalorizzatori, anche laddove con tecnologie superate e quindi pericolose per l'ambiente, sono scelte prospettate proprio perché non si è realizzata la raccolta differenziata. La Procura Generale della Corte dei Conti ha evidenziato il *vulnus* economico, il danno erariale alle finanze locali, derivato dalla mancata attuazione della raccolta differenziata, e dai conseguenti mancati introiti a titolo di corrispettivo per la vendita di materiale raccolto in maniera differenziata (lucro cessante), destinato al recupero ed al riciclo[16].

3. Dal regime speciale al regime ordinario: governare la raccolta differenziata attraverso il recupero del regime delle competenze e delle responsabilità politiche

La raccolta differenziata dovrà, quanto prima, essere gestita nel rispetto del regime ordinario, ma per procedere all'instaurazione di un regime ordinario occorre un recupero delle responsabilità politiche e quindi un recupero del regime delle competenze. È assolutamente inaccettabile, che sulla base del suddetto quadro di riferimento, i consorzi e l'Asia, nel caso di Napoli, assolutamente inefficaci ed inadeguati, operino e abbiano operato, in totale violazione della normativa comunitaria e statale, senza la definizione e l'attuazione di un processo in grado di "governare la differenziata" con strategie di medio e lungo periodo.

I principi, e direi anche gli obiettivi, sono fissati dalla normativa statale; occorre porre in essere gli strumenti per governare secondo tali principi, per raggiungere i suddetti obiettivi. La raccolta differenziata, al di là delle ipotesi di commissariamento, non può essere gestita in regime di eccezionalità, per sua natura è un'attività ordinaria che si pone alla base dell'intero ciclo integrato dei rifiuti.

4. Il ruolo dello Stato

Come è noto, con la riforma costituzionale del Titolo V del 2001, l'art. 117 ha introdotto in Costituzione un riferimento diretto alla tutela dell'ambiente, inserendola tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Dopo la riforma costituzionale si pose in dottrina, ma anche sul piano operativo, la questione di quali fossero le competenze legislative delle regioni su materie riconducibili alla tutela ambientale.

In particolare, si pose il problema se l'inserimento della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema tra le materie di esclusiva competenza statale avesse comportato la negazione della competenza legislativa regionale, anche di quella di dettaglio, in ordine a materie riconducibili all'ambiente quali la gestione dei rifiuti, l'inquinamento acustico, la tutela del paesaggio. Sul punto, è intervenuta la Corte costituzionale che con sentenza n. 407 del 2002 ha qualificato l'ambiente come un valore costituzionalmente protetto che delinea una sorta di materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale[17].

In merito alla raccolta differenziata, ai sensi dell'art. 195, comma 1, lett. c) del d. lgs. n. 152 del 2006 allo Stato, e quindi al ministero dell'Ambiente, spetta il potere di adottare criteri generali per la redazione di piani di settore per la riduzione, il riciclaggio, il recupero e l'ottimizzazione dei flussi di rifiuti; ai sensi della lett. h) il potere di indicare delle tipologie delle misure atte ad incoraggiare la razionalizzazione della raccolta, della cernita e del riciclaggio dei rifiuti; ai sensi della lett. i) il potere di individuare delle iniziative e delle azioni, anche economiche per favorire il riciclaggio ed il recupero di materia prima secondaria dai rifiuti, nonché per promuovere il mercato dei materiali recuperati dai rifiuti ed il loro impiego da parte delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti economici; ai sensi della lett. q) il potere di indicare criteri generali per l'organizzazione e l'attuazione della raccolta differenziata dei rifiuti.

È evidente, dunque, che il ritorno al regime ordinario, ed in particolare alla redazione di piani regionali incentrati sulla raccolta differenziata richiede uno sforzo, in termini di indicazioni, anche da parte delle autorità centrali, segnatamente da parte del ministero dell'ambiente.

Occorrono dunque, al più presto, quale necessaria misura per uscire dal regime emergenziale, atti di indirizzo del ministro dell'Ambiente.

5. Ruolo e funzioni della regione: i piani regionali

Ai sensi dell'art. 196, comma 1, lett. b) e dell'art. 199, comma 3, lett. i) del d. lgs. n. 152 del 2006, la regolamentazione e le linee-guida della differenziata devono essere determinate dai piani regionali. In particolare, i piani regionali, che vanno coordinati con gli altri strumenti di pianificazione, devono prevedere le iniziative dirette a limitare la produzione dei rifiuti ed a favorire il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti; il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti; le iniziative dirette a limitare la produzione dei rifiuti ed a favorire il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti; le iniziative dirette a favorire il recupero dai rifiuti di materiali ed energia.

Piani regionali determinati, eventualmente anche dal commissario, ma approvati dalla regione ai sensi dell'art.

199 del d. lgs. In merito, di recente, la Corte costituzionale ha affermato che proprio attraverso il piano, approvato dal consiglio regionale anche in regime di emergenza, si sarebbero potute porre le basi per il ritorno all'ordinaria amministrazione[18].

6. Il ruolo della provincia

Nella "filiera" delle competenze relative alla raccolta differenziata, alla provincia non sono assegnati compiti rilevanti. In realtà, a tale ente locale si riconosce, ai sensi dell'art. 197 del d. lgs. n. 152 del 2006, un potere di controllo, in particolare per quanto attiene a tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti.

7. Il ruolo del comune

In via preliminare, va detto che i comuni, ai sensi dell'art. 198 del d. lgs. n. 152 del 2006, concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli A.T.O., alla gestione dei rifiuti urbani e assimilati. Sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'autorità d'ambito, ai sensi dell'art. 202 del d. lgs. n. 152 del 2006, i comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'art. 113 del testo unico sugli enti locali.

Come si è detto, i comuni concorrono con le autorità d'ambito a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani, pertanto possono far ricorso ad uno strumento normativo che ha rilevanza costituzionale, ovvero al regolamento comunale previsto e riconosciuto dall'art. 117, comma 6 Cost.

Tali regolamenti comunali, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani di ambito, stabiliscono, in particolare, le modalità di conferimento e della raccolta differenziata. Pertanto, una volta che le regioni, ai sensi dell'art. 196, comma 1, lett. g) del d. lgs. n. 152 del 2006 delimiteranno, nel rispetto delle linee guida generali di cui all'art. 195, comma 1, lett. m) del d.lgs. n. 152 del 2006, gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani ed assimilati, i comuni dovranno adottare specifici regolamenti in tema di differenziata, aggiornando, eventualmente, anche i propri statuti.

8. Verso la gestione ordinaria della raccolta differenziata. Organizzazione territoriale e disciplina del servizio di gestione integrata dei rifiuti: l'istituzione degli ambiti territoriali ottimali (A.T.O.)

Con gli A.T.O. si entra nel cuore della gestione e direi anche nel cuore operativo del regime ordinario. Ai sensi dell'art. 200 del d. lgs. n. 152 del 2006 la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, delimitati dal piano regionale di cui all'art. 199, nel rispetto delle linee-guida di cui all'art. 195, comma 1, lettere m), n) ed o).

L'autorità d'ambito è una struttura dotata di personalità giuridica, alla quale i comuni partecipano obbligatoriamente ed alla quale è trasferito l'esercizio delle loro competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti. Pertanto il reale ritorno al regime ordinario deve coincidere con la "partenza" degli A.T.O., ponendo in essere tutti quei presupposti affinché ciò possa realizzarsi.

Infatti è l'A.T.O. che organizza il servizio e determina gli obiettivi da perseguire, adottando il piano d'ambito, che tenga conto del quadro comunitario, statale e regionale. All'autorità d'ambito è affidato, tra l'altro, la funzione di raccolta, raccolta differenziata e smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'A.T.O. L'autorità d'ambito aggiudica il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, in conformità ai criteri di cui all'art. 113, comma 7 del d. lgs. n. 267 del 2000 (testo unico sugli enti locali). I contratti tra le Autorità d'ambito ed i soggetti affidatari sono regolati da contratti di servizio.

I soggetti che esercitano il servizio, anche in economia, alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, continuano a gestirlo fino all'istituzione ed organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte della autorità di ambito. In relazione alla scadenza dei termini, l'autorità d'ambito dispone nuovi affidamenti.

In merito alla Regione Campania, il commissario delegato, adeguando il piano regionale nel marzo del 2006 ha definito gli ambiti territoriali ottimali facendoli coincidere con il territorio provinciale. Per la provincia di Napoli visto il forte impatto antropico, nonché le specifiche problematiche territoriali, sono stati definiti tre distinti sub-A.T.O. Ai sensi dell'art. 2.2 di tale adeguamento, la regione dovrà definire le modalità amministrative ed operative di costituzione e funzionamento degli A.T.O., sentite le province ed i comuni interessati e nel rispetto della normativa vigente. La Regione inoltre dovrà definire le eventuali modalità di trasferimento all'ente di gestione nell'A.T.O. della titolarità dei beni e degli impianti realizzati sul territorio con fondi regionali o con l'utilizzo di fondi della comunità europea ed inerenti il ciclo dei rifiuti (ad esempio impianti di selezione, impianti di compostaggio, isole ecologiche).

In merito, suggerisco di far riferimento, per l'acquisizione di risorse finanziarie aggiuntive, altresì all'ultimo Q.S.N. 2007-2113, nelle parti relative al Mezzogiorno ed alla tutela ambientale.

9. Raccolta differenziata, piani regionali e poteri sostitutivi del ministro dell'Ambiente

Infine, è opportuno ricordare che qualora le autorità competenti non realizzino gli interventi previsti dal piano regionale, il ministro dell'Ambiente diffida le autorità inadempienti (sostanzialmente le autorità di ambito) a provvedere entro un termine non inferiore a 180 giorni; decorso inutilmente detto termine il ministro può adottare in via sostitutiva tutti i provvedimenti necessari ed idonei per l'attuazione degli interventi contenuti nel piano.

A tal fine, può avvalersi anche di commissari *ad acta*. Detti provvedimenti possono riguardare l'attuazione della raccolta differenziata.

Napoli, 24 gennaio 2007

[1] G.U. Rescigno, *Ordinanze e provvedimenti di necessità ed urgenza (diritto costituzionale e amministrativo)* in *Novissim Digesto italiano*, XII, Torino, 1965, p. 96.

[2] A. Andronio, *Le ordinanze di necessità ed urgenza per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2004, p. 53.

[3] Parte della dottrina è portata a ritenere che il fondamento di tali fonti *extra ordinem* sia da cercare nell'art. 77 Cost., che potrebbe essere considerata una fonte costituzionale, seppur indiretta, di siffatto potere. Sul punto si veda F. Bartolomei, *Ordinanza (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1980, pp. 971 ss.

[4] A. Pizzorusso, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1984, pp. 640 ss.

[5] Sul punto si veda A. Morrone, *I poteri di ordinanza contingibili e urgenti: l'integrazione del diritto "eccezionale" nel sistema delle fonti e dei livelli di governo territoriale*, in *Riv. Giu. Amb.*, 1997, pp. 265 ss.

[6] Nel maggio del 1999 con delibera comunale del Consiglio di Napoli si costituiva l'ASIA con regolare iscrizione al registro delle imprese. Nel dicembre del 1999 vi è un primo accordo con le organizzazioni sindacali per l'avvio delle procedure del passaggio di personale comunale in ASIA. Nell'aprile del 2000 vi è la prima assunzione di dieci dipendenti comunali e nel giugno del 2000 vi è l'avvio della operatività con assunzione diretta del servizio sul 25% del territorio. Nel dicembre del 2001 l'ASIA, dopo quattro anni dalla entrata in vigore della normativa Ronchi, realizza il progetto del lancio della raccolta differenziata. Nel settembre del 2002 si avvia la sperimentazione (sic!) in tre quartieri della raccolta differenziata porta a porta. Nel dicembre del 2003 l'ASIA ottiene la certificazione ISO 9001:2000. Nel dicembre del 2003 si ha la trasformazione dell'ASIA in s.p.a. Va detto in merito che a tutt'oggi **non risulta essere stato sottoscritto alcun contratto di servizio tra l'amministrazione comunale di Napoli e l'ASIA s.p.a. Non c'è dunque alcun riferimento contrattuale per quanto attiene ai reciprochi obblighi e diritti. Ciò determina una grave situazione di incertezza nel rapporto concedente-concessionario**. Infine va detto, con i risultati che stanno sotto gli occhi di tutti, che nel novembre del 2004 partiva l'attivazione della nuova raccolta differenziata c.d. "Na*Pulita*".

[7] Come è noto, la gestione dei rifiuti a livello comunitario è impostata sui principi di prevenzione (ridurre al minimo ed evitare per quanto possibile la produzione di rifiuti); chi inquina paga (chi produce rifiuti o contamina l'ambiente deve pagare interamente il costo di queste operazioni), di precauzione (prevedere i problemi potenziali), di prossimità (smaltire i rifiuti il più vicino possibile al luogo di produzione).

[8] Cfr. Corte cost. n. 100 del 1987; n. 617 del 1987.

[9] Cassazione penale, sez. III, 9 novembre 2004.

[10] Cfr. Corte cost. n. 8 del 1956.

[11] Come *supra*.

[12] Come *supra*.

[13] Cfr. Corte cost. n. 100 del 1987. In dottrina si veda R. Cavallo Perin, *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Milano, 1990, passim.

[14] Cfr. Corte cost. n. 201 del 1987.

[15] Corte cost. n. 127 del 1995.

[16] Secondo quanto contenuto nell'atto di citazione della Corte dei Conti, procura regionale, presso la sezione giurisdizionale della Campania del 22 maggio 2006, il lucro cessante per i mancati introiti derivanti dall'inosservanza degli obblighi normativi relativi all'attuazione della raccolta differenziata nel Comune di Napoli ammonterebbero ad un totale complessivo di 18.243.548,65 euro, relativo agli anni 2000-2004. Il danno patrimoniale emergente contestato, nel medesimo periodo sarebbe di 2.840.896,52 euro, quello non patrimoniale di 2.840.000,00 euro.

[17] Il principio è stato confermato da innumerevoli sentenze successive della Corte costituzionale.

[18] Cfr. Corte cost. n. 284 del 2006.

Il governo dei rifiuti in Campania

Il jolly dell'emergenza in un coacervo di irresponsabilità ed inefficienze

di Alberto Lucarelli

Ordinario di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II",
membro della Struttura di Coordinamento delle attività svolte dai Commissari delegati,
istituita con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3529 del 30 giugno 2006

Lo Stato di diritto, così come inteso nella sua evoluzione democratica del xx secolo, il regime delle competenze, la separazione dei poteri, la riserva di legge, il principio di legalità ed il conseguente limite alla discrezionalità dell'esecutivo e della pubblica amministrazione, costituiscono alcuni tra i principi fondanti dei sistemi democratici. Tali capisaldi della civiltà del diritto sono stati progressivamente compressi e violati durante il corso delle vicende che da quattordici anni hanno segnato il capitolo emergenza rifiuti in Campania[1].

Il protrarsi dello stato di emergenza e dei poteri eccezionali attribuiti a rami della pubblica amministrazione estranei al circuito democratico del consenso (si pensi al ruolo ed ai poteri *extra ordinem* del Commissario delegato all'emergenza rifiuti) ha determinato una sospensione dell'ordine costituzionale delle competenze e delle garanzie dei diritti fondamentali.

Il Consiglio di Stato, in riferimento proprio ad alcune controversie intentate da enti locali nei confronti del Commissario straordinario, ha affermato l'illegittimità della delega di generale esercizio di funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti, con conseguente illegittimità degli atti emanati dal Commissario sulla base di poteri ad esso attribuiti[2].

La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha ritenuto incompatibile con il concetto di emergenza un intervento di durata pluriennale, in quanto lo stesso viene a tradursi in pratica come sovrapposizione di un sistema amministrativo e di gestione alternativo a quello ordinario, con l'ulteriore incertezza del termine finale del regime di emergenza, situazione non consentita dal nostro ordinamento[3].

Sempre in merito al regime emergenziale la Corte costituzionale ha affermato che tale situazione non sospende i principi generali dell'ordinamento giuridico[4], non derogabili da provvedimenti eccezionali adottati dal Commissario delegato di turno[5]. Inoltre, la Consulta, di recente, ha chiarito che, seppur in regime emergenziale, atti ad efficacia differita, qual è il piano regionale dei rifiuti, debbano essere adottati dalla Regione, piuttosto che dal Commissario, in quanto proprio attraverso il piano si pongono le basi per il ritorno all'ordinaria amministrazione[6].

Tra i principi costituzionali, non derogabili in regime emergenziale, dovrebbero figurare il regime delle competenze e dunque le attribuzioni regionali, ma direi anche le funzioni amministrative di Province e Comuni, le quali non possono essere *in toto* assorbite dal Commissario straordinario. Ad esempio, la funzione di pianificazione e di governo del territorio, nella quale rientra il potere di individuare i siti per le discariche, che vede il coinvolgimento, seppur con ruoli differenti, di Regione, Province e Comuni, non dovrebbe sottrarsi ai legittimi titolari.

L'emergenza, quale incapacità a gestire in via ordinaria il ciclo integrato dei rifiuti, è divenuta in senso assoluto fonte del diritto. Uno stato di fatto, tra l'altro, privo dell'eccezionalità, proprio per il protrarsi *sine die* di competenze e funzioni *extra ordinem*.

In questo quadro, già ricco di patologie costituzionali, colpiva dunque l'emanazione del decreto-legge n. 61 del 2007 (convertito con modificazioni con l. n. 87/2007) rubricato "Interventi straordinari per l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania e per garantire l'esercizio dei propri poteri agli enti ordinariamente competenti"; perché tale provvedimento veniva a costituire, sul piano politico-gestionale, la chiara ammissione di incapacità e di fallimento sia del regime ordinario, ma ancor più, del regime emergenziale.

Si tratta di un atto adottato con il preciso obiettivo di rafforzare, sul piano politico, l'azione del Commissariato, di dargli una "copertura", tale da rendere i suoi atti inoppugnabili dinanzi agli organi della giustizia amministrativa, restringendo, dunque, il diritto costituzionale di difesa dei cittadini[7]; un atto con il preciso obiettivo di attuare un accordo fra Governo e Commissario delegato, per rafforzare quest'ultimo anche sul piano politico.

La l. n. 87/2007 converte un provvedimento fondato su un dubbio requisito di straordinarietà che, come è noto, costituisce elemento fondante per la legittimità dello stesso. L'impressione è che il decreto legge sia stato adottato a prescindere dal requisito della straordinarietà. Infatti, proprio per i motivi suesposti, l'emergenza rifiuti in Campania, ha obiettivamente perso i connotati della eccezionalità ed imprevedibilità.

Inoltre, sempre sulla base delle suddette considerazioni, la necessità ed urgenza, altri requisiti indispensabili per la legittimità del provvedimento governativo, non sembravano riferirsi al contenuto del provvedimento, quanto piuttosto al provvedere in sé, delineando un provvedimento reso necessario per soddisfare richieste ed aspettative del Commissario delegato.

Nell'analizzare la legge di conversione, approvata alla Camera con voto di fiducia (sic!), si ha l'impressione che il Parlamento non abbia adeguatamente riflettuto in merito agli aspetti su menzionati, anch'esso travolto dall'"emergenza". Non sembra che l'organo legislativo si sia interrogato sulla legittimità del provvedimento governativo, ed in particolare sulla possibile compressione del dirit-

to di difesa di valori costituzionalmente garantiti quali l'ambiente e la salute; valori che, tuttavia, devono sempre assumere una dimensione universale e mai degradare, come è avvenuto spesso in questi ultimi tempi, a percezioni localistiche e strumentali della realtà. Il territorio, l'ambiente, la salute vanno percepiti come beni comuni che appartengono a tutti, ed in quanto tali, protetti da tutti, al di là degli interessi locali, corporativi, individuali.

L'impressione, inoltre, è che anche la Regione Campania debba valutare l'opportunità di impugnare la legge in oggetto dinanzi alla Corte costituzionale per violazione delle proprie competenze; il testo, infatti, con norme di dettaglio, piuttosto che di principio, incide direttamente su materie di competenza regionale (protezione civile, governo del territorio, tutela della salute), allontanando, progressivamente, i processi decisionali dalle comunità territoriali di riferimento, al di fuori di qualsiasi logica di rappresentanza e democrazia partecipativa[8].

Il testo attribuisce al Commissario delegato – entro novanta giorni dall'entrata in vigore – d'intesa con il ministro dell'Ambiente, il potere di adottare il prossimo piano per la realizzazione di un ciclo integrato dei rifiuti per la Regione Campania (art. 9, comma 1, cpv. 1-ter della l. di conversione n. 87/2007).

Al di là di alcune formule di maniera quali: «[…] Il piano, oltre al conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata, assicura anche la piena tracciabilità del ciclo dei rifiuti, l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili, metodi di trattamento biologico ed un elevato livello di tutela ambientale e sanitaria […]». (art. 9, comma 1, cpv. 1-ter) o di un pressoché inesistente coinvolgimento delle istituzioni locali[9], il piano in oggetto sembrerebbe che abbia quale obiettivo non dichiarato quello di attuare quanto già deciso nel precedente "piano Catenacci"[10], incentrato sulla realizzazione di tre inceneritori per la risoluzione dello smaltimento dei rifiuti[11]. Infatti, la suddetta norma prevede la produzione di una quantità di combustibile da rifiuti di qualità, funzionale alla realizzazione di uno o più inceneritori[12].

È evidente la volontà di sbilanciare il prossimo piano sulla realizzazione degli impianti, attuando quanto già contenuto nel piano "Catenacci", piuttosto che sulla riduzione dei consumi, sulla raccolta differenziata, sul recupero, sul riuso, sul riciclaggio.

Ma ciò che sorprende ancor di più è che tale decreto-legge veniva adottato soltanto pochi giorni dopo la sentenza della Corte di Giustizia del 26 aprile scorso, con la quale si condannava l'Italia, in particolare, per non aver adottato tutti i provvedimenti necessari affinché i rifiuti fossero recuperati e riciclati, senza usare procedimenti o metodi tali da recare danno all'ambiente e alla salute[13]. In questo senso, dal decreto legge sembrano emergere dati di continuità rispetto alla "politica dei rifiuti" della Campania, ovvero risalta la volontà di dare attuazione a scelte industriali individuate sin dall'inizio del regime emergenziale e confermate, da ultimo, con il c.d. "piano Catenacci" del marzo del 2006.

Un piano, tuttora vigente (in quanto mai espressamente abrogato) che, piuttosto che valorizzare i principi comunitari della tutela preventiva quali la raccolta differenziata, il riciclaggio, il riuso, il riutilizzo dei rifiuti, prevede la realizzazione di tre impianti di incenerimento nel territorio della provincia di Salerno, ad Acerra (Napoli) e a Santa Maria La Fossa (Caserta)[14].

Si tratta di impianti, in particolare quello di Acerra (tra l'altro privo di valutazione d'impatto ambientale[15]), non soltanto vetusti nelle tecnologie[16], ma altresì sovradimensionati, che per essere economi-camente vantaggiosi, devono bruciare quantità di CDR (Combustibile derivato da rifiuti)[17] in proporzioni tali, da scoraggiare e quindi pregiudicare la raccolta differenziata e la filiera virtuosa ad essa riconducibile, anche dal punto di vista patrimoniale e delle finanze locali[18].

Si tratta di un piano vigente, fintanto che non sarà approvato il prossimo piano dal Consiglio regionale, come previsto dalla recente legge n. 4 del 2007; un piano che, se attuato, rischia di pregiudicare l'avvio e lo sviluppo di un serio governo dei rifiuti, ispirato ai principi della tutela preventiva, da attuarsi, in particolare, attraverso la raccolta differenziata.

Il piano regionale rifiuti della Campania, ancor più dopo la procedura di infrazione avviata contro l'Italia a causa della cronica crisi sanitario-ambientale che colpisce Napoli e il resto della Regione Campania[19], va immediatamente ripensato, poiché costituisce una evidente violazione della normativa UE sui rifiuti[20]. Il piano si pone, altresì, in contrasto con quanto previsto dagli artt. 196, comma 1, lett. b) e 199, comma 3, lett. i) del d. lgs. n. 152 del 2006, che attribuiscono alla raccolta differenziata la parte più rilevante del piano regionale e del relativo piano d'ambito.

In sostanza il piano regionale vigente, completamente sbilanciato in favore di un sistema di combustione classica (assegnando la funzione principale all'incenerimento dei rifiuti, indicata come residuale e marginale dalla normativa e dalla giurisprudenza vigente), non soltanto disattende lo spirito normativo, trascurando il capitolo relativo alla raccolta differenziata ed alle modalità di riciclaggio dei rifiuti, ma non sembra prendere in considerazione le conclusioni contenute nella Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti, approvata all'unanimità in data 26 gennaio 2006 che evidenziava come la gestione commissariale avesse trascurato la raccolta differenziata, indirizzando principalmente la sua azione verso la realizzazione di impianti di produzione CDR e di termovalorizzatori dotati di tecnologie superate[21].

Il prossimo piano regionale dunque verrà approvato dal Consiglio regionale quando il vigente potrebbe aver già pregiudicato l'attuazione della raccolta differenziata, prevedendo megaimpianti inconciliabili con le pratiche del riciclaggio. È necessario che nelle more, ovvero prima dell'approvazione del piano regionale da parte del Consiglio regionale (art. 13 della l. regionale n. 4 del 2007), come previsto dalla legge di conversione, sia il Commissario delegato ad adottare un nuovo piano che preveda una "opzione impiantistica" differente e meno invasiva. Se si rispetta il quadro normativo comunitario e statale, lo smaltimento dei rifiuti – anche con sistemi a "freddo", piuttosto che con l'incenerimento – potrebbe assumere carattere residuale rispetto a tutti i meccanismi preventivi che ruotano intorno alla raccolta differenziata che, come ben evidenziato dalla Corte dei Conti, possono attivare percorsi virtuosi, non soltanto dal punto di vista sanitario-ambientale, ma anche da quello economico-occupazionale[22].

Ma per cambiare radicalmente rotta, occorre uscire dal *cul de sac* del CIP 6 (poi certificati verdi), ovvero abrogare definitivamente la delibera n. 6 del Comitato interministeriale Prezzi (CIP) che nel 1992 dichiarava il rifiuto fonte rinnovabile, prevedendo sovvenzioni pubbliche per gli impianti di incenerimento[23]. Il CIP 6 prelevando le risorse direttamente dai cittadini, attraverso una quota posta nelle bollette dell'energia elettrica, ha influenzato, negli ultimi quindici anni, la politica dei rifiuti in Italia, incentrandola prevalentemente sulla fase terminale, appunto sullo smaltimento, e sulla nefasta progettazione e realizzazione di impianti di incenerimento.

Attraverso il CIP 6 dunque sono state alimentate sacche parassitarie e rendite finanziarie che hanno avuto quale loro principale

obiettivo quello di bruciare la maggior quantità di rifiuti "tal quale", impedendo ed ostacolando con tutti i mezzi il decollo della raccolta differenziata e quindi di una vera politica di tutela preventiva dell'ambiente incentrata sul riciclaggio, recupero, riuso, riutilizzo, riparazione. La Campania, come altre regioni, ha subito dunque il vortice affaristico legato al CIP 6, incentrando il proprio piano regionale sulla realizzazione di tre impianti di incenerimento, i quali per essere economicamente vantaggiosi e quindi godere dei benefici CIP 6, dovrebbero bruciare una quantità enorme di rifiuti, tale da impedire la raccolta differenziata.

È inevitabile dunque che la vicenda del CIP 6 influenzi gli strumenti di pianificazione regionale e rallenti non soltanto lo sviluppo della raccolta differenziata, ma altresì lo sviluppo di vere fonti di energia pulita e rinnovabile come l'eolico ed il fotovoltaico. Una pratica quella dell'incenerimento che alimenta lo spreco, con una resa energetica del 10-15% contro un dispendio di risorse che l'energia prodotta non compensa neppure lontanamente; una pratica che incentiva la realizzazione di "mostri" che a pieno regime producono, al di là delle tossiche e nocive polveri sottili, una quantità di ceneri tali da richiedere la realizzazione di discariche in grande quantità per collocare i nuovi rifiuti prodotti dalla combustione[24].

Dal 1992, con l'operazione CIP 6, sono stati distribuiti 60 miliardi di lire; credo che sia arrivato il momento di eliminare definitivamente questa vergogna che oltre ad arricchire affaristi, ad impedire il decollo della raccolta differenziata, a contribuire all'insorgere dell'emergenza ambientale e sanitaria, presenta anche evidenti profili di non conformità alla normativa comunitaria, in particolare con le norme in materia di aiuto di Stato[25].

Si passi dunque da metodi primordiali di smaltimento quali "il fuoco e le buche" a modelli di tutela preventiva dell'ambiente e del territorio, attraverso i quali il cittadino possa riacquistare il suo status di *homo civicus* responsabile, partecipe e consapevole dei propri diritti e doveri. La recente sentenza della Corte di Giustizia[26] che ha dichiarato illegittimo, in quanto in contrasto con la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 dicembre 2000, 2000/76/CE, il tanto osannato inceneritore di Brescia, per non essere stato sottoposto alla procedura di valutazione di impatto ambientale e per non aver pubblicizzato per un adeguato periodo di tempo la comunicazione di inizio attività, potrebbe essere intesa come un segnale che possa aprire nuovi scenari e stigmatizzare la fine dell'era del fuoco.

[1] A. Pierobon, *L'emergenza rifiuti nella regione Campania: primi spunti di lettura dal decreto-legge 11 maggio 2007, n. 61 e sue prospettive di conversione in legge*, in «Diritto all'ambiente on line», evidenzia la ridda di provvedimenti denominati emergenziali relativi alla Regione Campania. E solo per rifarsi alla più recente normativa l'Autore rammenta il d.l. n. 14/2005, convertito con mod. ed integr. con l. n. 53/2005; il d.l. n. 245/2005, convertito con mod. ed integr. con l. n. 21/2006; il d.l. n. 263/2006, convertito con mod. e integr. dalla l. n. 290/2006; il d.l. n. 61/2007, convertito con mod. ed integr. con l. n. 87/2007.

[2] Cfr. Consiglio di Stato, sez. v, sent. n. 6280 del 2002 con la quale il giudice amministrativo d'appello si oppone espressamente alla c.d. "ordinarizzazione" dei poteri di emergenza.

[3] Cfr. Consiglio di Stato, sez. v, n. 6809 del 2002.

[4] In dottrina si veda per tutti G.U. Rescigno, *Ordinanze e provvedimenti di necessità ed urgenza (diritto costituzionale e amministrativo)* in Nss. D. i xii, Torino 1965, p. 96, il quale evidenzia come tali ordinanze abbiano quale limite alla loro azione il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e non possano in nessun modo porsi in contrasto a norme costituzionali o a riserve assolute di legge. La Corte costituzionale, con sentenza n. 8 del 1956, affermava la necessaria conformità del provvedimento ai principi dell'ordinamento giuridico. Non si tratta soltanto di principi costituzionali, infatti la giurisprudenza ha ritenuto illegittimi provvedimenti amministrativi di emergenza per violazione dei principi fondamentali ed inderogabili concernenti i più importanti istituti giuridici. In tal senso si veda Corte cost. n. 100 del 1987 ed in dottrina R. Cavallo Perin, *Poteri di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità ed urgenza*, Milano 1990, passim.

[5] In merito, la Corte costituzionale con sentenza n. 127 del 1995 ha affermato che l'emergenza non legittima il sacrificio illimitato dell'autonomia regionale e che l'esercizio del potere di ordinanza deve quindi risultare circoscritto per non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali.

[6] Cfr. Corte costituzionale n. 284 del 2006.

[7] Il decreto consentirebbe al Commissario di proseguire su talune iniziative, anche in contrasto con provvedimenti giurisdizionali, quali la sentenza del Tribunale civile di Salerno relativo alla discarica di Serre, in località Valle della Masseria. Si fa riferimento a Tribunale di Salerno, sez. I civ., procedimento n. 1189/07 R.G. decisione del 28 aprile 2007.

[8] Nel testo in oggetto non sono indicate le misure di partecipazione dei cittadini in conformità ai principi di Aalborg, *La Carta delle città europee per un modello urbano sostenibile*, approvato dai partecipanti alla Conferenza europea sulle città sostenibili tenutasi ad Aalborg, Danimarca, il 27 maggio 1994.

[9] L'art. 9, comma 1, cpv. della l. n. 87/2007 prevede che: «Per la redazione del piano di cui al presente comma il commissario delegato si avvale delle strutture operative nazionali del servizio nazionale della Protezione civile nonché del concorso delle amministrazioni e degli enti pubblici».

[10] Si tratta di un piano di adeguamento, adottato ai sensi dell'art. 1, comma 2 del decreto-legge n. 245 del 2005, convertito in legge n. 21 del 2006 e "calato dall'alto", in palese violazione dei principi espressi nell'art. 22 del decreto Ronchi. Infatti, il Commissario di Governo, in sostituzione della Regione, nella fase di elaborazione dell'adeguamento al piano avrebbe dovuto sentire, ai sensi dell'art. 22 del decreto Ronchi, le Province ed i Comuni, assicurando adeguata pubblicità e la massima partecipazione dei cittadini ai sensi dell'art. 25 della l. n. 241 del 1990. La Corte costituzionale ha più volte ribadito che le ordinanze dei commissari delegati ex art. 5, comma 4 della l. n. 225 del 1992, pur in deroga a disposizioni di legge, non possono porsi in contrasto con i principi generali dell'ordinamento giuridico, che nel caso di specie sono i principi di pubblicità e partecipazione alla fase di elaborazione del piano.

[11] Si tratta del piano adottato nel marzo 2006, durante la gestione commissariale presieduta dal Prefetto Catenacci. Il piano veniva adottato ai sensi dell'art. 1, comma 2 del decreto legge n. 245 del 2005, convertito in legge n. 21 del 2006, con il quale si provvedeva all'adeguamento del piano regionale rifiuti della Campania pubblicato il 14 luglio 1997.

[12] La norma con linguaggio ambiguo dispone che: «[...] Il commissario delegato, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, assicura [...] la prevista messa a norma di almeno uno degli impianti esistenti di produzione di combustibile da rifiuti ai fini della produzione di combustibile da rifiuti di qualità di frazione organica stabilizzata di qualità».

[13] In merito occorre ricordare che presupposto di legittimità del provvedimento emergenziale è la sua conformità al diritto comunitario.

[14] Per l'impianto di Santa Maria La Fossa al momento non risulta esserci la valutazione di impatto ambientale. In un primo tempo l'impianto era previsto in località Battipaglia, e a tale scopo, il parere di compatibilità ambientale veniva emesso relativamente a tale sito. Successivamente, a seguito di ricorso dell'amministrazione locale, la scelta di localizzazione dell'impianto ricadeva su Santa Maria La Fossa senza, peraltro, che fosse prevista una nuova indagine di compatibilità ambientale relativa a tale territorio.

[15] Per l'impianto di Acerra, sito, tra l'altro, individuato dall'aggiudicatario della gara piuttosto che dalla pubblica amministrazione, non

è mai stata adottata una vera valutazione di impatto ambientale, ma una c.d "valutazione di compatibilità ambientale", che non trova specifico riferimento nella normativa statuale vigente di rango primario, ma unicamente in atti emergenziali: ordinanza n. 3369 del 2004 e ordinanza n. 3370 del 2004, nelle quali si parla di valutazione di impatto ambientale per l'impianto di Acerra.

[16] Sul punto, in merito al bando di gara per il completamento dell'impianto di termovalorizzazione di Acerra di una potenza di 105 MW, così si esprimeva la *Relazione della Commissione Bicamerale*, cit., p. 51: «[...] non vi è stata disponibilità ad accogliere le istanze della migliore tecnologia del settore, se si considera che a vincere la gara relativa alla realizzazione e alla gestione degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti residuali della raccolta differenziata è risultato un progetto valutato dalla stessa commissione aggiudicatrice, largamente insufficiente quanto al pregio tecnico con carenze definite addirittura "imbarazzanti" dal professore Umberto Arena, componente della commissione aggiudicatrice, nel corso dell'audizione resa alla Commissione bicamerale il 29 novembre 2005».

[17] Si tratta delle c.d ecoballe, che tuttavia non sarebbero idonee ad essere bruciate negli inceneritori. Infatti, nel corso delle indagini promosse dalla Procura presso il Tribunale di Napoli, come risulta dalla relazione della Commissione Bicamerale – *Relazione territoriale sulla Campania della Commissione parlamentare di Inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse*, XIV legislatura, doc. XXIII, n. 17, p. 26 – nelle ecoballe sono state rinvenute percentuali di arsenico superiori ai limiti imposti, oltre che ad oggetti interi (ad esempio ruote complete di cerchione e pneumatico). Dalla Relazione della Commissione Bicamerale, cit., pp. 16-17, emerge nitidamente come dagli impianti CDR «[...] non si ottenga alcun vantaggio, né in termini di quantità, né di qualità, rispetto allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani direttamente in discarica [...] i materiali prodotti negli impianti di fatto non presentano specifica identità, ovvero non hanno caratteristiche tali da farli differenziare gli uni dagli altri».

[18] In merito, secondo quanto contenuto nell'atto di citazione della Corte dei Conti, procura regionale, presso la sezione giurisdizionale della Campania del 22 maggio 2006, la mancata attuazione della raccolta differenziata, nel caso specifico nel Comune di Napoli, come previsto dalla normativa vigente, avrebbe determinato un *vulnus* economico ed un danno erariale alle finanze locali, per i mancati introiti a titolo di corrispettivo per la vendita di materiale raccolto in maniera differenziata (lucro cessante), destinato al recupero ed al riciclo.

[19] Come è noto, l'art. 226 del Trattato dà alla Commissione il potere di avviare un procedimento di infrazione contro lo Stato membro che non rispetti i propri obblighi.

[20] La direttiva comunitaria n. 74/442/CE, norma quadro in materia di rifiuti, come modificata ed integrata dalle direttive n. 91/156/CEE e 2006/12/CE obbligano gli Stati membri a perseguire diversi obiettivi, prevedendo che ogni regolamento in materia di smaltimento dei rifiuti debba essenzialmente mirare alla protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti, sottolineando la necessità di favorire il recupero dei rifiuti, sottolineando la necessità di favorire il recupero dei rifiuti e l'utilizzazione dei materiali di recupero per preservare le risorse naturali. Inoltre, le suddette direttive comunitarie definiscono le operazioni di trasformazione necessaria per il riutilizzo o il riciclo ed obbligano gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per assicurare che i rifiuti vengano smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente. In sostanza, come previsto dalla comunicazione della Commissione europea del 21 dicembre 2005 dal titolo *Portare avanti l'utilizzo sostenibile delle risorse – Una strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti*, e dal VI programma Ambiente 2001-2010 dell'Unione europea, il governo dei rifiuti deve ispirarsi ai principi della tutela preventiva ed in particolare sulla raccolta differenziata.

[21] Cfr. *Relazione territoriale sulla Campania della Commissione parlamentare di Inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse*, XIV legislatura, doc. XXIII, n. 17, pp. 12, 20 e 21.

[22] Cfr. *Relazione del Procuratore regionale della Corte dei Conti presso la sezione giurisdizionale per la Regione Campania*, 11 febbraio 2006, p. 76.

[23] Un accordo preso durante l'approvazione della legge finanziaria che avrebbe dovuto limitare il CIP 6 per le fonti di energia assimilata alle fonti rinnovabili «ai soli impianti già realizzati e operativi» escludendone gli impianti in progetto o in costruzione è saltato il giorno prima del voto. A sorpresa è stato approvato il testo del comma 1117 che così recita: «[...] Ai soli impianti già autorizzati e di cui sia stata avviata concretamente la realizzazione»; una norma che sembrerebbe pensata per alcuni impianti, ad esempio Acerra, autorizzato, ma non realizzato; una norma che consentirebbe agli impianti in costruzione di continuare a godere di finanziamenti pubblici. Una "correzione" da nessuno rivendicata.

[24] Per la sola Campania sarebbero diverse centinaia di migliaia di tonnellate di scarti ogni anno: non più rifiuti urbani, ma speciali e in parte pericolosi, perché prodotti da impianti industriali. In merito sembra opportuno ricordare e forse visitare Montichiari, il paese dove vengono tumulate le ceneri e le polveri del mega-inceneritore di Brescia.

[25] Inoltre, la direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità esclude che l'energia prodotta dall'incenerimento dei rifiuti possa essere intesa quale fonte energetica rinnovabile. Ai sensi dell'art. 2, rientrano tra le fonti energetiche rinnovabili: le fonti energetiche rinnovabili non fossili (eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas).

[26] Corte di Giustizia, sez. II, 5 luglio 2007, n. C-255/05.

Una civiltà con le ore contate

di Giorgio Bocca

Ti arrivano le informazioni del mattino e sai che l'umanità intera è già a lavoro per distruggere o infangare ogni ragione di vita, di decenza e di sopravvivenza. Si guadagna e si fa carriera, si direbbe, solo inseguendo il peggio. Un esercito di cronisti, sociologi, zoologi, climatologi, fisici, chimici, l'intero apparato della scienza popolare è già chino sulle sudate carte per far sapere al prossimo che il mondo ha i giorni contati, che noi ce lo siamo divorato, che l'aria, l'acqua, la terra sono ormai un cumulo di veleni. E chi rimane continua indefesso nell'autodistruzione, ultima porta su un avvenire di breve durata, vedi le fantasticherie geopolitiche sul Polo nord e sui suoi tesori di oro e di petrolio attorno a cui starebbe per accendersi l'ultima gigantesca guerra per la spartizione. Con le informazioni del mattino sai che un esercito di giornalisti, scrittori, fotografari, cinematografari, registi, insomma il mondo della cultura e dello spettacolo al completo, è già al lavoro per far a pezzi qualsiasi morale possibile, per ridurre il giardino dell'Eden in un porcilaio. Le regole fondamentali della decenza vengono infangate, constatazioni incontrovertibili, come quella che il mestiere del guardone è fra i più umilianti, sono irrise da tutti e chi si dà da fare come manutengolo e corruttore all'approvazione generale. Le scienze naturali, quelle che dovrebbero aiutarci a capire pericoli e opportunità per il mondo, sono diventate un cumulo inestricabile di ipotesi false, non provate, fantastiche, ridicole, in cui lo scienziato serio corre il rischio di apparire come un imbroglione. La politica è un mercato frequentato da demagoghi e da ladri. Colpisce in questa corsa all'autodistruzione economica e morale l'incapacità delle classi dirigenti, di tutte, ma in particolare della nostra, di reagire, riprendendo in mano i diritti e i doveri di una società civile: il saper distinguere fra ladri e persone oneste, il saper dire al momento giusto che gli organizzatori di bordelli di lusso, di spacci di droghe, di finanza delinquenziale, di ricchezze arrivate dall'ignoto, non possono sedere in Parlamento e farsi gioco della giustizia. Ogni mattino con i giornali e le televisioni un cittadino, non dico virtuoso ma normale, si sente ricoprire da un cumulo di spazzatura. Anche dove il servizio di pulizia pubblica funziona c'è un generale puzzo di delinquenza diffusa e di caos. Forse la gioventù è l'unico antidoto funzionale, forse chi ha sangue e muscoli giovani affronta il mondo così come è, sporco e caotico. Per gli anziani non c'è scampo.

«Il Venerdì di Repubblica», 24 agosto 2007

Qui scoppia la bomba artica

di Jeremy Rifkin

Se sussistevano ancora dei dubbi su quanto poco siamo pronti per affrontare la realtà del cambiamento climatico, essi sono stati fugati in questo mese, con l'immersione di due mini-sottomarini russi a una profondità di 3200 metri per piantare sul fondo sotto il ghiaccio artico una bandiera russa di titanio. Questa prima missione, dotata di equipaggio, sul fondale oceanico artico, accuratamente coreografata per un'*audience* televisiva mondiale, rappresenta il non *plus ultra* del *reality* televisivo in ambito geopolitico. Mentre il presidente russo Vladimir Putin si congratulava con gli acquanauti, il governo russo avanzava diritti territoriali su quasi la metà del fondo dell'oceano Artico. Il governo Putin sostiene che il fondo marino sotto il Polo, noto come dorsale Lomonosov, sia un prolungamento della piattaforma continentale russa e, pertanto, un loro territorio. Per non essere da meno, il primo ministro canadese, Stephen Harper, si è affrettato a organizzare una visita di tre giorni nell'Artico per riaffermare i diritti territoriali che il suo Paese vanta nella regione. Anche se per certi aspetti la vicenda ha quasi del comico, una sorta di caricatura di una spedizione coloniale del XIX secolo, l'obiettivo è spaventosamente serio. I geologi ritengono che il 25 per cento dei giacimenti di petrolio e di gas del mondo non ancora scoperti possa trovarsi nella roccia sottostante l'oceano Artico. I giganti del petrolio si sono già precipitati sul fronte alla ricerca di contratti per lo sfruttamento di questa potenziale enorme ricchezza nascosta sotto il *pack* artico. La British Petroleum ha recentemente stretto una *partnership* con la Rosneft, la compagnia petrolifera russa a proprietà statale, per esplorare la regione. Oltre alla Russia e al Canada, a rivendicare che il fondale artico sia un'estensione della propria piattaforma continentale, e pertanto territorio sovrano, vi sono altri tre paesi: la Norvegia, la Danimarca (la Groenlandia è un possedimento danese che si estende fino all'Artico) e gli Stati Uniti. […] Il rinnovato interesse per la trivellazione del sottosuolo e del fondo marino artici alla ricerca di idrocarburi si è acceso solo ora per via del cambiamento climatico. Si sta mirando a giacimenti di carburanti fossili rimasti inaccessibili sotto la coltre di ghiaccio per migliaia di anni, ghiaccio che ora invece il riscaldamento globale sta sciogliendo, rendendo possibile, per la prima volta, lo sfruttamento commerciale di questi depositi. […] La combustione di questi nuovi idrocarburi incrementerà ulteriormente le emissioni di Co2 nei decenni a venire, accelerando così la distruzione del ghiaccio artico. Ma questa non è ancora la fine della storia. La tragedia che si sta svolgendo nell'Artico ha un altro risvolto ben più pericoloso. Mentre i governi e i giganti del petrolio sperano in un veloce scioglimento del ghiaccio artico per accedere all'ultimo tesoro di petrolio e gas del mondo nascosto, i climatologi sono fortemente preoccupati per un'altra materia sepolta sotto il ghiaccio che, se lasciata emergere, potrebbe scatenare nella biosfera terrestre un disastro dalle conseguenze spaventose per la vita umana. […] Prima della precedente era glaciale, questo vasto territorio era costituito principalmente da praterie popolate da fauna selvatica. […] La materia organica sepolta equivale a quella di tutte le grandi foreste pluviali tropicali del mondo messe insieme. […] Il permafrost ora si sta sciogliendo, sia sulle terre emerse, sia lungo i fondali. Se lo scioglimento del permafrost avviene in presenza di ossigeno sulle terre emerse, la decomposizione della materia organica comporta la produzione di Co2. Se il permafrost si scioglie lungo il primo scalino lacustre in assenza di ossigeno, la sua decomposizione rilascia metano. Tra i gas serra, il metano è il più nocivo, con un effetto serra 23 volte superiore a quello dell'anidride carbonica. […] Una volta raggiunto questo punto limite, l'uomo non avrà alcuno strumento, né tecnico né politico, per arrestare l'effetto di *feedback* scatenato. […] In un articolo pubblicato da «Nature» l'anno scorso e da «Philosophical Transactions of the Royal Society» nel, maggio di quest'anno, la dottoressa Katey Walter dell'istituto di biologia artica dell'Università dell'Alaska a Fairbanks e il suo *team* di ricercatori, definiscono lo scioglimento del permafrost una gigantesca "bomba a tempo" innescata. […] I laghi artici rilasceranno nell'atmosfera miliardi di tonnellate di metano.

«L'espresso», 30 agosto 2007

Guerra fredda al Polo Nord

di Federica Bianchi

[…] A causa del riscaldamento globale, l'ultimo luogo raggiunto da piede umano

potrebbe diventare la prima frontiera dei nuovi assetti geopolitici mondiali. La posta più evidente in gioco è un bottino d'oro sepolto tra i ghiacci del Nord nella forma di piscine di petrolio e gas metano che una stima americana pone a un quarto delle riserve mondiali, distese infinite di minerali rari, banchi di pesce vergine e il sacro graal di preziosissime rotte commerciali tra continenti fino a ora lontanissimi. Senza contare lucrosissimi viaggi turistici per extraricchi e una rinnovata spinta all'industria navale. […] La rotta artica più ambita è il cosiddetto Passaggio nord-occidentale, oggi sepolto tra le isole ghiacciate del Canada settentrionale che, una volta scongelato, potrebbe accorciare la distanza tra l'Europa e l'Asia di circa 4 mila chilometri rispetto alla rotta che attraversa il canale di Panama. Un sogno da secoli. […] Il Canada ha da tempo dichiarato il passaggio sotto il suo controllo in virtù della sovranità sull'arcipelago, ma ogni volta è stato contraddetto dal suo potente vicino di casa. Gli Stati Uniti sostengono che il passaggio si trovi in acque internazionali, aperte a tutti, e non sono disposti a transigere. […] Dopo lunghe negoziazioni, nel 1988 il Canada accettò di far transitare qualsiasi imbarcazione statunitense previo avvertimento. Adesso che i ghiacci si stanno sciogliendo, sono pochi a credere che quell'accordo durerà a lungo. Pacifici sì, stupidi no. I canadesi si stanno rendendo conto che il riscaldamento globale ha posto una formidabile minaccia ai loro confini settentrionali. Non solo da parte degli USA. Da anni sono in disputa con i russi e i danesi per la "proprietà" del Polo nord. Senza contare le ambizioni dei norvegesi e gli interessi dei cinesi nella regione. Pechino ha recentemente inviato al Nord, per scopi scientifici, il rompighiaccio "Dragone delle Nevi". […] A oggi nessun Paese ha una giurisdizione esclusiva sull'Artico. […] La questione sta diventando talmente urgente che il primo ministro canadese Stephen Harper ha annunciato a luglio l'investimento di oltre tre miliardi di euro per l'acquisto di sei rompighiacci militari di media forza – fino a oggi l'esercito non ne aveva nemmeno uno – e la costruzione di un nuovo porto artico dove stazionarli entro il 2012. «Non è più soltanto una questione di sovranità», ha spiegato Rob Huebert, direttore associato del centro per gli studi strategici e militari di Calgary: «È ormai diventato un problema di sicurezza nazionale». La presenza militare dei canadesi nella regione rimane però piuttosto debole. Il Canada ha una stazione di ascolto, una serie di stazioni radar automatizzate e un quartiere centrale a Yellowknife. Vi invia aerei di combattimento solo due o tre volte all'anno. Gli Stati Uniti, al contrario, hanno una forte presenza in Alaska con oltre 24 mila militari suddivisi in tre basi terrestri, tre aeree e diversi uffici della Guardia costiera. E mentre i russi deponevano la loro bandiera tra riprese televisive più o meno veritiere, gli Usa stavano scannerizzando in sordina il fondo marino artico per reclamare nei prossimi mesi quei quattro milioni di miglia quadrate che li potrebbero fare diventare nel giro di cinque anni il più grande paese al mondo, superando Cina, Canada e Russia con i loro confini artici allargati. Così il timore maggiore dei canadesi non è tanto quello di un conflitto armato con gli Usa – non ci sarebbe partita – quanto quello di esserne "assorbiti" in seguito alle conseguenze sociopolitiche dell'innalzamento della temperatura.

«L'espresso», 30 agosto 2007

L'Iraq visto dai soldati

di Buddhika Jayamaha, Wesley D. Smith, Jeremy Roebuck, Omar Mora, Eduard Sandmayer, Yance T. Gray, Jeremy A. Murphy

Visto dall'Iraq, il dibattito politico in corso a Washington sembra decisamente surreale. La controinsurrezione è, per definizione, uno scontro tra ribelli e forze regolari per il controllo e il sostegno della popolazione. Credere che le truppe di occupazione americane, che hanno ricevuto in Iraq un'accoglienza ostile, possano conquistare la fiducia della popolazione locale è un'illusione. Facciamo parte dell'82esima divisione aerotrasportata e presto torneremo a casa. […] L'affermazione secondo cui oggi gli Stati Uniti controllano il campo di battaglia in Iraq è il risultato di una interpretazione errata che tiene in considerazione solo il punto di vista americano. È vero, siamo militarmente superiori ai nostri avversari, ma i nostri successi sono bilanciati da fallimenti in altri campi. […] La situazione è resa ancora più complessa dalla dubbia lealtà della polizia e dell'esercito iracheni, le cui forze sono state armate e addestrate a spese dei contribuenti americani. […] Anche se la creazione di forze amiche è essenziale per reprimere le insurrezioni, è necessario che queste forze siano fedeli al centro di comando che abbiamo scelto di sostenere. […] Sul ruolo delle milizie sannite il governo iracheno è spesso in disaccordo con noi, poiché teme, a ragione, che gli si rivolteranno contro quando gli americani se ne saranno andati. In sintesi, siamo circondati da nemici aggressivi e da alleati poco affidabili, in un contesto confuso dove l'equilibrio delle forze sul terreno è tutt'altro che chiaro. […] Nonostante la nostra determinazione e le risorse impiegate per combattere in circostanze così difficili, di fatto siamo impotenti. La realtà sul campo richiede misure che non prenderemo mai, cioè l'uso della forza in modo feroce e indiscriminato. […] Dobbiamo essere consapevoli del fatto che un'intesa non sarà possibile finché la situazione militare rimarrà indefinita e in costante mutamento. […] L'insistenza con cui Washington pretende che siano gli iracheni a correggere i nostri tre errori più gravi – lo scioglimento del partito Baath, lo smantellamento dell'esercito e la creazione di un sistema federalista instabile – ci pone in contrasto con il governo che noi stessi ci siamo impegnati a sostenere. […] La riconciliazione in Iraq non avverrà grazie alle nostre insistenze né secondo i nostri canoni. Gli iracheni troveranno il modo di convivere pacificamente alle loro condizioni: questo avverrà quando gli equilibri sul campo di battaglia coincideranno con quelli politici. Non ci saranno soluzioni capaci di soddisfare tutte le parti in causa né ci saranno perdenti e vincitori. La scelta che oggi dobbiamo fare è decidere da che parte stare. Cercare di accontentare tutti – come stiamo facendo adesso – ci farà odiare da tutti. […] Dobbiamo avere il coraggio di ammettere che la nostra presenza ha liberato gli iracheni dalla morsa di un tiranno, ma li ha anche privati del rispetto di sé stessi. Presto tutti gli iracheni capiranno che il modo migliore per riacquistare dignità è considerarci per quello che siamo – un esercito di occupazione – e costringerci a fare le valigie. Fino a quando questo non succederà, sarà meglio lasciare che gli iracheni abbiano un peso decisivo in tutte le questioni politiche. Dovremo solo aiutarli senza interferire troppo, lasciando che risolvano le loro divergenze come preferiscono. Non vogliamo sembrare disfattisti, ma sottolineare che ci siamo dati degli obiettivi assurdi, che la nostra politica è incompatibile con la realtà e che non ci rendiamo conto delle sue incongruenze. Non c'è bisogno di parlare del nostro morale. Siamo soldati e porteremo a termine la missione.

«The New York Times», Stati Uniti; pubblicato da «Internazionale», 24/30 agosto 2007.

Stati Uniti da record. Tutti negativi

di Curzio Maltese

Le crepe dell'impero americano erano evidenti ben prima del crollo dei mutui che

ha provocato sulle Borse mondiali una tempesta paragonabile all'11 settembre e forse peggiore. Gli Stati Uniti producono il dieci per cento delle merci circolanti nel Pianeta, meno della Germania, e ne consumano il trenta per cento, più dell'Europa intera. Questo significa che i cittadini dell'impero, dall'ultimo impiegato della *middle class* fino al primo manager di Manhattan, vivono molto al di sopra dei loro mezzi. È una realtà nota da anni agli analisti internazionali, ma negata all'opinione pubblica più informata del mondo. Da sette anni l'amministrazione Bush s'incarica di nasconderla con ogni trucco. L'immensa e fortunata paccottiglia ideologica prodotta dai neoconservatori, e copiata dai nostri *amerikani* d'accatto, è servita a circondare di menzogna il problema economico interno e a proiettarne le cause all'esterno. La colpa non era dell'ormai ingiustificato tenore di vita americano, «non negoziabile» secondo Bush e i suoi profeti, ma di volta in volta di Saddam, dell'Europa, della Cina e dell'India, del trattato di Kyoto, degli arabi e così via. La guerra in Iraq è stato il frutto più clamoroso, tragico e alla fine fallimentare di questa falsificazione della realtà. Bush si è comportato come gli ultimi imperatori romani che, alla vigilia del crollo, coltivavano nuove imprese. Il risultato della gigantesca rimozione ha portato l'economia americana ad accumulare in sette anni una serie di record negativi. Il più alto disavanzo nella bilancia commerciale, il più alto *deficit* pubblico, il massimo indebitamento delle aziende e delle famiglie. In più il dollaro ha perso lo *status* di moneta di rifugio delle ricchezze del mondo e si è svalutato del settanta per cento rispetto all'euro. La grande "bolla" Usa sta per esplodere. Con quali conseguenze, nessuno può dirlo. Prima o poi qualcuno dovrà incaricarsi di spiegare agli americani la scomoda verità. A meno di non ipotizzare un'apocalittica guerra alla Cina. L'«ex futuro presidente degli Stati Uniti», Al Gore, ci ha provato prendendola alla larga, dall'inquinamento, dal surriscaldamento del Pianeta, sotto le insegne della crociata ambientalista. Ma la questione non è soltanto etica. Se fosse così, verrebbe liquidata in fretta. Il problema è che gli Stati Uniti non possono più permettersi d'inquinare per un terzo il Pianeta perché non possono permettersi di consumare un terzo delle merci e dell'energia. Chiunque prenderà il posto di George Bush l'anno prossimo, avrà sulle spalle una terribile eredità e davanti una missione quasi impossibile.

«Il Venerdì di Repubblica», 24 agosto 2007

La sfida del federalismo

di Pier Virgilio Dastoli
Già assistente parlamentare di Altiero Spinelli, direttore della rappresentanza in Italia della Commissione europea

[…] Spinelli ha pensato e agito durante 45 anni per realizzare l'obiettivo principale del Manifesto scritto a Ventotene nel 1941 insieme a Ernesto Rossi: gli Stati Uniti d'Europa. «Se si rilegge oggi il Manifesto di Ventotene – afferma Giorgio Napolitano nell'introduzione alla raccolta di suoi discorsi su Spinelli, opportunamente pubblicata ora dal Mulino *Altiero Spinelli e l'Europa* per celebrarne il centenario della nascita – lo si trova di una modernità straordinaria».

Come ricorda Napolitano nei suoi discorsi, Spinelli è stato per quasi 50 anni «uomo politico di una sola causa». Non l'ideologo fumoso di un'improbabile ragione assoluta da usare come unico metro di giudizio per interpretare lo stato del mondo, ma il costruttore tenace di un'Europa politica nata nel radicalismo democratico che serpeggiava nella resistenza al nazi-fascismo e proiettata verso il futuro di un pianeta globalizzato e di un continente non più diviso. Spinelli ammetteva che il pensiero federalista fosse estraneo alla cultura politica e al linguaggio corrente di statisti, parlamentari, partiti e giornalisti d'Europa. Non è del resto un caso che, nell'anno del centenario della sua nascita, il mondo politico non solo europeo ma anche italiano lo abbia ricordato distrattamente lasciando solo a federalisti e ambienti universitari il compito di celebrarne il percorso di una vita esemplare e l'attualità delle idee.

Eppure a ben vedere, il federalismo europeo rimane l'unica vera cultura politica europea del nostro tempo, dopo che i grandi movimenti politici nati nell'Ottocento avevano rinunziato definitivamente all'internazionalismo, all'universalismo e al cosmopolitismo per inseguire l'illusione di poter risolvere problemi a dimensione sopranazionale con gli strumenti dei soli poteri nazionali. «Il modello federalista – ha scritto Spinelli – propone di conservare e rispettare la sovranità degli Stati nazionali in tutte le materie che hanno dimensioni e significato nazionali ma di trasferire ad un governo europeo – democraticamente controllato da un Parlamento europeo, ed operante in conformità a leggi europee – la sovranità nei campi della politica estera, militare, economica e nella protezione dei diritti civili». Si tratta di una visione senza equivoci che fa giustizia dell'interpretazione quasi caricaturale che molti *leader* nazionali danno del modello federalista per giustificare scelte conservatrici delle apparenti sovranità nazionali.

Uomo politico allo stato puro, Spinelli ha costruito la parte più importante della sua opera, dopo la fondazione del Movimento Federalista Europeo (1943), prima come membro della Commissione europea (1970-1976) gettando le basi delle più importanti politiche comuni della società europea in *statu nascendi* (cultura, ricerca, industria, ambiente) e poi come membro del Parlamento europeo (1976-1986) gettando le basi dell'ordine politico europeo in *statu nascendi* con il progetto di Trattato sull'Unione europea approvato dal Parlamento europeo nel 1984. […] Pezzo dopo pezzo, il progetto Spinelli è stato innestato nei trattati comunitari dalle cinque conferenze intergovernative che si sono succedute dal 1985 al 2004 e lo sarà ancora oggi nella conferenza intergovernativa chiamata ora a riformare il Trattato di Nizza. Ma gli innesti non hanno risolto e non risolveranno il problema di fondo del trasferimento a un governo europeo delle materie che hanno dimensione europea. […] Il controverso esito del Consiglio europeo di giugno sulla Costituzione europea ha riproposto la questione – che fu al centro del progetto Spinelli – dell'Europa a due velocità per consentire ai paesi che lo vorranno di riprendere il cammino dell'integrazione politica e dunque del governo dell'Europa. Le cooperazioni rafforzate su singole materie (la sicurezza interna, la difesa, la cooperazione con il Mediterraneo…) non risolveranno il problema del governo dell'Europa. […] In molti dei nostri paesi, le fondazioni o le revisioni costituzionali sono state affidate ad assemblee elette direttamente dai cittadini con il mandato – limitato nel suo contenuto e nel tempo – di redigere un *contrat social*. Solo eleggendo un'assemblea costituente *ad hoc* nei paesi che lo vorranno – eventualmente lo stesso giorno del rinnovo del Parlamento europeo, il 14 giugno 2009 – i partiti ed i candidati si sentiranno impegnati a spiegare agli elettori le loro visioni sul futuro dell'Europa, contrariamente a quel che è avvenuto in tutte le campagne europee dal 1979 al 2004. Per raggiungere questo obiettivo, ci suggerirebbe Spinelli, serve una vasta coalizione di forze europeiste le quali, superando linee di divisione tradizionali fra nazioni e partiti, creino una *volonté générale* comunitaria alla condizione naturalmente che in tale coalizione

siano presenti le volontà decise a riformare ed innovare più che a conservare.

«Il Mattino», 25 agosto 2007

«Ipocrisia, male italiano». Firmato, Gramsci

di Nicola Tranfaglia

Se si scorrono le pagine di quel gran libro di storia del mondo che sono i *Quaderni del carcere* di Antonio Gramsci, ora che un periodo lungo settant'anni è trascorso dalla sua morte, emergono alcuni concetti che ci aiutano a comprendere elementi centrali della nostra storia. Se dovessi indicarli per rilevanza storica partirei, riferendomi al nostro Paese ma più in generale all'Europa e all'Occidente, dalla rivoluzione passiva, per passare subito dopo al trasformismo, ai processi di restaurazione e di rivoluzione, al ruolo degli intellettuali, ai processi organici e congiunturali, all'analisi del fordismo e dell'americanismo. Il trasformismo degli uomini e dei gruppi sociali nel nostro Paese ha caratterizzato il volgere delle stagioni in tutti i periodi dell'ultimo secolo e mezzo. Gramsci aveva colto un punto essenziale nel Quaderno 19 […] quando scriveva, a questo proposito, che «tutta la vita statale italiana dal 1848 e la caduta delle utopie neoguelfe e federalistiche, con l'assorbimento graduale, ma continuo e ottenuto con metodi diversi nella loro efficacia, degli elementi attivi sorti dai gruppi alleati e anche da quelli avversari e che parevano irreconciliabilmente nemici». Il nostro presente offre, da questo punto di vista, conferma dell'attualità di queste considerazioni, pur essendo mutati i riferimenti legati, nell'analisi gramsciana, ai comportamenti delle classi sociali nella lotta politica nazionale. […] Ma pur in un orizzonte profondamente diverso, il fenomeno del trasformismo continua a caratterizzare in maniera centrale la vita politica italiana, anche grazie alla crisi assai grave delle istituzioni repubblicane. Ha una funzione essenzialmente difensiva e non propositiva, almeno per ora, la resistenza intransigente esercitata da quelle poche forze politiche e sociali che cercano di sfuggire alla capacità egemonica esercitata nel capitalismo mondializzato dalle borghesie collegate all'azione delle multinazionali, in questo periodo protese all'attacco degli Stati nazionali nell'Occidente in crisi. Le riflessioni di Gramsci sulle contraddizioni insite nel modello fordista americano e nella sua espansione sembrano, per molti aspetti, lontane dalla situazione attuale in Occidente come nel nostro Paese. […] Scrive Gramsci nel Quaderno 13 (1932-34): «Si verifica una crisi che talvolta si prolunga per decine di anni. Questa durata eccezionale significa che nella struttura si sono rivelate (o sono venute a maturità) contraddizioni insanabili e che le forze politiche operanti positivamente alla conservazione e difesa della struttura stessa si sforzano tuttavia di sanare entro certi limiti e di superare. Questi sforzi incessanti e perseveranti (poiché nessuna forma sociale vorrà mai confessare di essere superata) formano il terreno dell'occasionale sul quale si organizzano le forze antagonistiche che tendono a dimostrare che esistono già le condizioni necessarie e sufficienti perché determinati compiti possano e quindi debbono esser risolti storicamente (debbano, perché ogni venir meno al dovere storico aumenta il disordine necessario e provoca più gravi catastrofi)». Sembra il ritratto somigliante di una società come quella italiana negli ultimi anni che abbiamo vissuto. Una trasformazione complessiva che contiene al suo interno il vecchio e il nuovo. Peraltro molti altri esempi potrebbero desumersi dallo stesso ordine di mutamenti auspicati dalle classi dirigenti e frustrati da un carattere costante degli italiani che lo stesso Gramsci, in un articolo pubblicato nel marzo 1917, richiamava sull'edizione piemontese dell'Avanti!. «Una delle forme più appariscenti e vistose del carattere italiano è l'ipocrisia. Ipocrisia in tutte le forme della vita: nella vita familiare, nella vita politica, negli affari. La sfiducia reciproca, il sottointeso sleale corrodono nel nostro paese tutte le forme di rapporto: i rapporti tra singolo e singolo, i rapporti tra singolo e collettività. L'ipocrisia del carattere italiano è in dipendenza assoluta con la mancanza di libertà. È una forma di resistenza. L'ipocrisia nei rapporti tra singolo e collettività è una conseguenza dei paterni governi polizieschi che hanno preceduto e seguito l'unificazione del regno d'Italia. L'ipocrisia nei rapporti tra singolo e singolo è una conseguenza dell'educazione gesuitica che si è impartita e si continua a impartirsi nelle scuole e nelle famiglie, e che scaturisce spontanea dall'esperienza della vita quotidiana». Se pensiamo ad alcuni problemi che affliggono oggi la vita pubblica, come quella privata – dalla corruzione pubblica ai metodi mafiosi, dal degrado dei rapporti sociali all'incertezza dello Stato di diritto, all'eccessiva disuguaglianza nei rapporti economici che ci pone al vertice dei Paesi occidentali – possiamo forse dire che i «caratteri degli italiani» di cui novant'anni fa parlava il giovane Gramsci si siano evoluti e modificati in maniera evidente? Personalmente ne dubito assai.

«L'Unità», 23 agosto 2007

Dal Tar via libera alle trivelle a Noto

di Jacopo Giliberto

Il Tar di Palermo ha dato mezzo via-libera alla compagnia statunitense Panther Gas per trivellare alla ricerca di metano nel sottosuolo della Sicilia Orientale, non lontano dagli splendori barocchi di Noto (Siracusa) e Ragusa. È stato approvato il pozzo esplorativo Eureka, a qualche chilometro dalla città siciliana, in una zona pastorale vicina alla frazione Contrada Zisola. Non è stata accolta invece la trivellazione Gallo, ben distante da Noto e vicina invece alla cittadina di Chiaromonte Gulfi, a fianco a una colossale discarica usata dal Comune di Ragusa. Il motivo del via-libera del Tar è la questione della Via (Valutazione di impatto ambientale) che la Regione ha chiesto alla compagnia statunitense. Nel caso del pozzo Eureka, la Regione ha impiegato troppo tempo a rispondere ed è scattato il meccanismo del silenzio assenso. […] La concessione esplorativa Val di Noto copre circa 700 chilometri quadri, una fascia lunga una ventina di chilometri tra il mare e Licodia Eubea. La Panther, la cui sede italiana è a Ragusa, vuole cercare metano sotto la formazione geologica "Noto-Strepenosa", la stessa nella quale da mezzo secolo decine di compagnie trivellano come forsennate trovando anche grandi quantità di petrolio (come accadde alla Gulf, e come accade oggi all'Eni che a Ragusa estrae petrolio). […] In 22 ettari attorno a Noto, città protetta dall'Unesco insieme con altre otto città della zona, non si può trivellare il suolo con un tubo del diametro di una ventina di centimetri. Ma ci sono zone prive di vincoli di alcun tipo, e lì la Panther ha chiesto i permessi. Il 2 gennaio era scaduto il termine per il silenzio assenso, ma solamente il 22 gennaio, tre settimane dopo, l'assessorato regionale all'Ambiente ha chiesto alla Panther la valutazione di impatto ambientale. Troppo tardi. La Panther comunque aveva preparato i documenti per la valutazione di impatto ambientale. Il Tar invece ha bocciato il ricorso della Panther sul pozzo esplorativo Gallo, poiché in quella zona ci sono acque sotterranee e la colossale discarica.

«Il Sole-24 Ore», 29 agosto 2007

Bonifica a Napoli Est: ora decide Pecoraro

Accorciare i tempi della bonifica di Napoli Est. […] Il vicesindaco Santangelo presenterà a Roma al ministro Pecoraro Scanio un master plan, uno studio del Comune, grazie al quale, nell'ambito del rispetto delle regole, i tempi per gli studi di caratterizzazione scenderebbero da 3 a un anno. Pecoraro Scanio – stando a quanto affermano a Palazzo San Giacomo – ha concesso subito l'appuntamento e sarebbe curioso di verificare in quale modo il Comune sia riuscito ad abbattere i tempi di studio. Se davvero il progetto di Santangelo dovesse convincere il ministro per la zona orientale di Napoli si aprirebbero nuovi orizzonti. Considerando che gli investitori ci sono già. Basta pensare ai colossi del petrolio pronti a bonificare i terreni da loro stessi inquinati a patto di ottenere uno spazio più piccolo dove stoccare i depositi di carburanti.

«Il Mattino», 3 settembre 2007

Le mani dei privati su Napoli Est

di Carlo Russo

Le mani dei privati sulla zona orientale di Napoli. Il consiglio d'amministrazione è composto dal presidente dell'Unione degli industriali di Napoli Giovanni Lettieri e dal presidente dell'Autorità portuale Francesco Nerli e da un consistente gruppo di banche nazionali ed internazionali coinvolte direttamente nei progetti del governatore della Regione Campania Antonio Bassolino: capofila sarà la Merrill Lynch, una delle maggiori istituzioni finanziarie attive nei servizi di consulenza, gestione patrimoniale e nelle attività di capital market. Un affare milionario che interessa la bonifica e la riqualificazione di Napoli Est. […] Grazie alla sua presenza nei principali centri finanziari mondiali, Merrill Lynch è il principale consulente finanziario del governo italiano. I rapporti con il nostro paese si sono consolidati contemporaneamente al crollo della prima repubblica ed alla cancellazione dei partiti storici italiani che si opponevano alla liberalizzazione di banche, industrie ed aziende pubbliche, considerate strategiche sul piano economico e finanziario. […] L'operazione sarà affidata ad una società consortile che avrà funzioni immobiliari, che acquisirà i suoli dell'area orientale, realizzando le infrastrutture e mettendole al servizio degli "investitori" ed attraverso il "contratto d'area"e le "zone franche" si costruiranno alberghi, case, centri commerciali e megaparcheggi.

«Cronache di Napoli», 7 settembre 2007

Via Foria e Rettifilo cantieri fuori legge

di Fabio Jouakim

Rischio di caduta in buche profonde 18 metri e senza protezione, di folgorazione o inalazione di fumi nocivi. Irregolarità rilevate mercoledì dal gruppo ispettivo coordinato dalla prefettura, che controlla la sicurezza sul lavoro e che ha disposto il divieto d'uso per uno dei cantieri stradali di via Foria – di competenza del Comune – oltre che per quello dei parcheggi pertinenziali di largo Celebrano all'Arenella (concesso a privati, ma che rientra nel piano urbano parcheggi) e per quello della Napoletanagas sempre in via Foria, denunciando i titolari dei tre cantieri. Irregolarità anche nel secondo cantiere di via Foria e in corso Umberto, mentre durante le ispezioni sono stati trovati quattro lavoratori a nero. […] In corso Umberto è stato riscontrato il mancato utilizzo di sistemi di protezione personale, come le maschere per fumi nocivi con rischio di inalazione.

«Il Mattino», 7 settembre 2007

Vesuvio, entro il 2007 un nuovo piano di fuga

di Luigi Carbone

La revisione del piano di fuga in caso di eruzione del Vesuvio sarà ultimata entro la fine dell'anno. Le modifiche non allargheranno la zona rossa, costituita dai 18 comuni esposti al rischio più alto, ma interesseranno prevalentemente la zona gialla, dove il maggior pericolo è rappresentato dalla ricaduta di ceneri e lapilli. […] Scienziati e politici si sono riuniti per fare il punto sulla situazione e per tranquillizzare la popolazione dopo che l'articolo "Vesuvio, l'eruzione che verrà" della rivista scientifica «National Geographic» aveva disegnato scenari poco rassicuranti. In particolare i vulcanologi hanno spiegato che, se ci sarà un'eruzione nei prossimi duecento anni, le possibilità che sia di bassa intensità (stromboliana forte) sono al 72 per cento. Le probabilità che sia di tipo subpliniano, ovvero simile a quella del 1631, sono al 27 per cento, mentre c'è solo un'eventualità di un 1 per cento che si tratti di un'eruzione pliniana, e cioè del tipo più disastroso. Proprio un'eruzione di questo genere era stata paventata dalla rivista scientifica. Restano perplessità e paure per l'altissima concentrazione abitativa sulle pendici del vulcano. […] Nella messa a punto del nuovo piano (tarato comunque su un'eruzione di tipo subpliniano) saranno tenute in considerazione più ipotesi rispetto alla direzione in cui potrebbe soffiare il vento e verrà ridotto da sette a tre giorni il tempo di evacuazione della zona rossa. Una voce critica sul piano di evacuazione si leva dal presidente dell'Ordine dei geologi, Francesco Russo: «Il piano è da ripensare completamente. Per prima cosa, infatti, devono essere costruite le infrastrutture ed eliminati gli imbuti, solo così si potrà veramente programmare una eventuale fuga per le 800 mila persone coinvolte».

«La Repubblica», 8 settembre 2007

Fondazione Croce: progetto per salvare Palazzo Penne

Una nuova proposta per Palazzo Penne. Un progetto per la ristrutturazione e la gestione della struttura, attualmente abbandonata, di piazza Teodoro Ponticelli, in via Sedile di Porto, costruita nel 1406 da Re Ladislao di Durazzo per il suo affezionato segretario, Antonio di Penne. Per salvare Palazzo Penne, di proprietà della Regione dal 2002, la Fondazione Croce e l'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, in una lettera aperta al governatore Bassolino, hanno presentato una relazione preliminare per la ristrutturazione e la riqualificazione dell'edificio. Parte direttamente dalle studiose Alda Croce e Marta Herling, figlia e nipote di Benedetto Croce, il richiamo all'attenzione per contrastare la rovina di Palazzo Penne. L'edificio dalla Regione è stato dato in concessione all'Università l'Orientale, ma dopo cinque anni, per questioni burocratiche e per mancanza di fondi, i lavori per la riqualificazione del palazzo non sono mai iniziati. […] L'edificio è effettivamente in costante pericolo di crollo, i solai in legno sono fatiscenti, i terrazzi e il tetto in parte sfondati e due anni fa la strada sottostante è stata transennata per la caduta di pezzi di cornicione. […] La Regione si è impegnata «a recuperare e valorizzare Palazzo Penne, unico esempio di architettura durazzesca a Napoli»: promette Palazzo Santa Lucia. «Fino ad oggi – si legge nella nota – con i fondi impegnati sono stati realizzati i primi interventi. Si è ora nella fase della individuazione delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione del progetto di ristrutturazione e piena fruizione del sito». Verrà esaminata la proposta del professor Sparacio, sostenuta dalla Fondazione Croce, e valutata la fattibilità rispetto all'originario progetto.

«Corriere del Mezzogiorno», 8 settembre 2007; «La Repubblica Napoli», 9 settembre 2007

Seduta delle Assise della Città di Napoli e del Mezzogiorno d'Italia dell'8 luglio 2007

"Relazione finale della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività ad esso connesse"

(Approvata nella seduta del 13 giugno 2007 Trasmessa alle Presidenze delle Camere il 13 giugno 2007 ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 20 ottobre 2006, n. 271).

Relatori: Nicola Capone e Giampiero Angeli.

«Il Mattino Napoli» del 5 luglio scorso ha messo in evidenza il fatto che molte falde acquifere campane sono «irrimediabilmente inquinate» e che tra quattro, cinque anni scoppierà in Campania un'epidemia generalizzata che colpirà gran parte della popolazione, paragonando, così, la situazione sanitaria campana a quella di Chernobyl. A fronte di questa che l'avvocato Gerardo Marotta ha definito una catastrofe nazionale che ci accomuna alla condizione della più martoriata popolazione dell'Africa, nel nuovo decreto sull'emergenza dei rifiuti in Campania non si scorge nessuna idea nuova per uscire realmente dalla cronica emergenza dei rifiuti.

Nicola Capone, segretario generale delle Assise, ha messo in luce come invece quest'ultimo decreto non faccia che confermare l'idea per cui la vera soluzione dell'emergenza risiederebbe nel mandare tutti i rifiuti – sia quelli presenti per le strade, sia quelli che intasano gli impianti ex-CDR che i milioni di false ecoballe stoccate e messe ad essiccare da anni – nel più grande termovalorizzatore d'Europa, quello di Acerra, cedendo una parte di questi rifiuti ai bruciatori presenti in tutti i cementifici, nell'attesa che parta il secondo termovalorizzatore progettato a Santa Maria La Fossa.

Il colonnello Giampiero Angeli ha poi criticato la scarsissima lungimiranza del piano di fatto disegnato dal decreto perché non tiene in alcun conto l'immane disastro sanitario che insiste sulle province di Napoli e Caserta e che se adeguatamente certificato, con apposite analisi delle sostanze inquinanti presenti negli abitanti, porterà all'esclusione di quelle due province dall'ospitare qualsiasi impianto di trattamento o smaltimento dei rifiuti. Peraltro la Commissione Europea ha multato l'importante impianto di termovalorizzazione di Brescia, additato come il migliore impianto del mondo, ma che preoccupa molto le istituzioni europee.

L'intervento allarmatissimo di Sandro Sicignano, rappresentante dell'associazione medici acerrani, ha invocato a gran voce un tribunale internazionale che renda giustizia dello «sterminio programmato» della popolazione di Acerra iniziato decine di anni fa e che ha come «soluzione finale» l'attivazione del più grande termovalorizzatore d'Europa in un territorio interessato da una catastrofe ambientale di enormi proporzioni con terreni che presentano livelli di diossina 100 mila volte superiori ai limiti di legge.

L'avvocato Marotta ha concluso l'assemblea spiegando come si rende necessario un movimento popolare che faccia intendere al prefetto di Napoli la gravità della situazione e che impedisca con ogni mezzo la realizzazione del mostro di Acerra: un enorme nebulizzatore di particolato ultrasottile che metterà la parola fine alla vita civile di questa regione.

Seduta delle Assise della Città di Napoli e del Mezzogiorno d'Italia del 15 luglio 2007

"La costruzione dei depuratori chimici in Campania dagli anni Ottanta e le conseguenze sull'inquinamento del mare"

Relatori: Serena Romano, giornalista, l'ing. Pasquale Di Pace, esperto di costruzioni marittime dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II", Francesco Iannello, direttore editoriale del Bollettino delle Assise e l'avv. Gaetano Montefusco, rappresentante dell'Associazione ambientalista Costa dei Sogni. Presiede il professore Giovan Battista de'Medici, geologo applicato ed idrogeologo

«Napoli non contenta di dover far fronte alle sue emergenze storiche – sintetizza alla fine della seduta delle Assise Serena Romano, giornalista del «Mattino» protagonista delle battaglie ambientaliste degli anni '80 contro la costruzione dei depuratori in Campania – se ne procura delle nuove: si ignora la capacità digerente del mar Mediterraneo che potrebbe risolvere senza grandi costi e rischi per la salute il problema delle acque reflue provenienti dalle fogne e si è proceduto e si procede ancora oggi alla costruzione di enormi impianti di depurazione che generano l'emergenza dei fanghi che infestano la Campania».

L'avvocato Gerardo Marotta ricorda tutte le discussioni con il grande scienziato americano Oppenheimer che, chiamato a Napoli per studiare il sistema per disinquinare il golfo, dovette scappare a causa d'un'opera di delegittimazione che lo investì dopo aver rifiutato una proposta di consulenza che coonestasse il progetto di costruzione di grandi impianti di depurazione al posto delle semplici ed economiche condotte sottomarine. «Il golfo di Napoli ha acque profondissime e ciò agevola ulteriormente la costruzione delle condotte sottomarine che portano le acque reflue in luoghi dove costituiscono un ottimo alimento per i pesci e dove la pressione e le correnti depurano queste acque dai batteri di cui sono piene. Legare, come si sta procedendo a fare, le condotte sottomarine ai depuratori, che da sessant'anni sono stati superati da nuove tecnologie e negli Stati Uniti sono stati dismessi, è l'ennesimo grande imbroglio per continuare a speculare e non risolvere i problemi, in questo caso quello dei fanghi tossici di depurazione. Noi – afferma Gerardo Marotta – trent'anni fa studiammo a fondo il problema con lo scienziato americano Oppenheimer ed io andai anche in Sicilia, dove i fanghi tossici dei duecento depuratori esistenti erano gettati in mezzo ai templi greci, ma fui costretto dalla mafia a lasciare immediatamente l'isola. In più oggi in Israele, con la collaborazione dell'Università di Roma, hanno studiato, e stanno applicando, nuovissimi sistemi di depurazioni, ancora più avanzati delle condotte sottomarine che a suo tempo ci battemmo per far istallare al posto degli enormi ed inutili depuratori e degli enormi collettori di cemento ad essi collegati. La Cassa per il mezzogiorno ha prodotto uno studio dopo aver finanziato e realizzato il depuratore di Cuma che spiega come quest'ultimo, se avesse funzionato a pieno regime, avrebbe prodotto, a causa dell'enorme quantità di fanghi prodotti, una catastrofe ambientale che avrebbe superato di migliaia di volte quella di Seveso a seguito dello scoppio della fabbrica Icmesa.

Gli imbroglioni che stanno a Napoli, vogliono costruire un nuovo depuratore a Sorrento».

Serena Romano fa notare come le condotte siano in uso in California (con una lunghezza di 11 km), in Francia, in Iugoslavia, ecc. «Tutti i convegni internazionali fatti in Italia tra gli anni '70 e

'80 su questo argomento, convengono sul fatto che le condotte siano incomparabilmente migliori dei depuratori e nel prossimo numero speciale del Bollettino delle Assise verranno pubblicati i documenti che lo attestano unitamente alla rassegna stampa d'allora. Il problema è che il depuratore non fa altro che separare la massa liquida dagli inquinanti (i fanghi), ma non completamente, lasciando le acque cosiddette depurate comunque piene di pericolosi batteri come i colifecali. Siccome le aziende non facevano la depurazione degli scarti industriali, immettendoli direttamente nei canali fognari, la Cassa per il Mezzogiorno ha pensato di applicare una tecnologia che si adopera solo per pochi casi, come le comunità a ridosso di laghi, di fiumi e per gli scarti industriali, a tutte le acque reflue della popolazione campana, ritrovandosi un mare di fango infetto che è stato poi gestito illegalmente, e scaricato nelle campagne, nelle fogne, direttamente in mare e in qualunque altro luogo possibile. Ci sono posti nel mondo dove questi problemi sono stati risolti e ci sono grossi interessi economici, come nel caso della spazzatura. Ci sono leggi che permettono di applicare una o un'altra soluzione e ci sono però gruppi di pressione che impongono per propri interessi una soluzione piuttosto che un'altra».

Il progetto PS3 per il disinquinamento del golfo di Napoli – commenta l'avvocato – non ha fatto altro che rubare allo Stato italiano migliaia e migliaia di miliardi.

Nicola Capone: «Lo studio della Cassa datato 1985 elimina qualsiasi possibilità di soluzione mista tra depuratori e condotte perché il depuratore di Cuma funzionava, nei primi anni, al 20% delle sue potenzialità e i 219 milioni di chili di fanghi tossici all'anno che avrebbe prodotto se fosse entrato a pieno regime avrebbero provocato danni superiori a quelli che a Seveso provocò la diossina nel 1976. Lo studio denuncia quindi come i depuratori siano di per sé una bomba ecologica! Anche qualora venisse rispettata tutta la pratica di smaltimento corretta dei fanghi si avrebbe un impatto – secondo lo studio della Cassa per il mezzogiorno – 50.000 volte superiore a Seveso».

Francesco Iannello: «Dal Messaggero del 29 aprile 1983 si legge: "Scorie industriali quasi un'emergenza atomica, il caso napoletano è il più macroscopico perché si tratta di migliaia di miliardi sprecati per disinquinare il mare limitandosi però a spostare l'inquinamento dal mare alla terra". Funzionari dell'assessorato all'ambiente e alla sanità di allora dichiaravano: "Finora è emersa soltanto la punta dell'iceberg di un fenomeno che presenta le stesse implicazioni di un'emergenza nucleare limitata". Già allora, 1983, i rifiuti tossici erano seppelliti sotto le discariche cittadine come oggi a Terzigno e a Lo Uttaro e già si parlava di un fenomeno di lunga data dagli effetti devastanti. Cosa ha scoperto la recente inchiesta "Chernobyl"? Che i fanghi del depuratore di Cuma-Licola erano portati per una parte negli impianti di compostaggio, dove venivano spacciati per fertilizzanti, e per un'altra parte finivano in mare. Nei terreni sono presenti allarmati quantità di cromo esavalente e le falde acquifere – come dichiarato dal responsabile ambiente dell'Istituto superiore di sanità – sono inquinate per sempre. L'inchiesta ha sequestrato i quattro depuratori di Cuma, Mercato San Severino, Orta di Atella e Marcianise, ma senza poterne bloccare il funzionamento».

Ha provocato preoccupazione tra i presenti la notizia che la condotta sottomarina attualmente in costruzione per il depuratore di Cuma risulta essere lunga la metà di quella progettata dallo scienziato Oppenheimer negli anni Ottanta.

Seduta delle Assise della Città di Napoli e del Mezzogiorno d'Italia del 22 luglio 2007

"Gli abusi edilizi di Casalnuovo: una vittoria inattesa"

Relatori: Titti Beneduce, redattrice del «Corriere del Mezzogiorno» e Orazio Ianniello, capitano dei carabinieri, comandante della compagnia di Castello di Cisterna. Presiede Aldo De Chiara, Procuratore aggiunto presso la Procura della Repubblica di Napoli

Le Assise della città di Napoli e del Mezzogiorno d'Italia – ha annunciato Nicola Capone – dedicheranno i prossimi mesi alla stesura di un libro bianco i cui primi capitoli saranno: gestione dei rifiuti tossici e urbani, depurazione delle acque reflue, costruzioni di dighe inutili e dannose, cave e ciclo del cemento, legislazione sui lavori pubblici e crescita del debito pubblico.

Lo scandalo del nuovo quartiere abusivo di Casalnuovo (prov. di Napoli) – il primo contava ben 300 palazzine, oggi legalizzato ad opera dell'ultimo condono edilizio – conferma alcuni dati essenziali che in questi anni le Assise, con il sostegno deciso di prestigiosi professionisti di ogni ambito disciplinare, funzionari pubblici, associazioni e cittadini, sono andate mostrando. La compiacenza e la legittimazione di giganteschi abusi da parte dei notai, chiamati a garantire la correttezza degli atti di compravendita e dell'opera di costruzione in generale, delle banche, che hanno concesso prestiti per l'acquisto degli appartamenti abusivi, pur sapendo l'origine illegale dei manufatti, dell'Enel e delle società preposte alla fornitura di acqua corrente, i cui contatori già figuravano, al momento del sequestro, istallati e funzionanti – come riporta la giornalista del «Corriere del Mezzogiorno» presente al dibattito, Titti Beneduce – per quegli appartamenti già occupati. Tutto questo mostra, come nei casi del traffico illecito dei rifiuti tossici – dove sono coinvolti oltre alle organizzazioni criminali anche avvocati e altri professionisti per la falsificazione di bolle di trasporto e altri documenti essenziali al "buon" andamento del traffico; nonché amministratori e forze dell'ordine compiacenti e inerti – e dell'emergenza rifiuti urbani – nelle cui inchieste figurano grandi aziende nazionali, facenti capo all'IMPREGILO, nonché amministratori, componenti del commissariato di governo ecc... – esista un'illegalità diffusa e in alcuni casi un patto tra organizzazioni criminali, settori deviati della pubblica amministrazione e mondo delle imprese, in particolare della sua parte più potente e rappresentativa, che cooperano per la distruzione del Paese in nome del profitto strettamente personale.

Il procuratore De Chiara mette l'accento su un punto decisivo cioè quelle leggi. «In Italia esiste un enorme numero di leggi, ma per lo più contorte e ambigue, soprattutto in materia ambientale e per ciò che concerne le sanzioni amministrative anche contro amministrazioni pubbliche inadempienti. Quindi è essenziale che Parlamento e Governo, se interessati alla seria risoluzione di situazioni ormai ingestibili e fuori controllo, mettano mano a leggi semplici e univoche».

Il capitano dei carabinieri Ianniello, che ha coordinato le indagini che hanno portato al sequestro e all'abbattimento delle palazzine abusive di Casalnuovo, ha presentato il programma SITA cioè la creazione di una banca dati a cui possono attingere tutti gli enti pubblici per il controllo del territorio. questa banca dati si avvale dell'ausilio di satelliti e di aerei spia che mappano periodicamente il territorio, registrando tutte le modificazioni chimiche e fisiche

che avvengono nell'acqua, nel suolo (anche nel sottosuolo) e nell'aria. Questo sistema fornisce una capacità di controllo capillare che potrà facilmente portare all'annientamento degli abusi contro l'ambiente con particolare attenzione al traffico dei rifiuti tossici che, come ha sottolineato il capitano Ianniello, rappresenta, per le organizzazioni criminali, una fonte di guadagno che ha superato quella del traffico di droga e del ciclo del cemento messo assieme.

Seduta delle Assise della Città di Napoli e del Mezzogiorno d'Italia del 29 luglio 2007

"Portualità turistica in Campania: il rispetto della pianificazione paesistica"

Relatori: Massimo Maresca, Italia Nostra Penisola Sorrentina e Fabrizio Geremicca, giornalista.
Presiede Raffaella Di Leo, presidente di Italia Nostra Campania

L'argomento di oggi è la portualità turistica e la presentazione della ristampa del Piano urbanistico territoriale della Penisola sorrentina, che permette la salvaguardia della penisola, ma che è stato completamente disapplicato dai piani regolatori. La ristampa ha il senso di offrire un ottimo strumento di riflessione e lotta agli scempi che tartassano quel meraviglioso patrimonio dell'umanità.

La presidente di Italia Nostra Campania Raffaella Di Leo ha introdotto la seduta dicendo che per la regione Campania vi sono 54 progetti per i porti, nuovi o da ampliare, ma senza che vi sia un vero piano regionale per la portualità. La rappresentante d'Italia Nostra, commentando il testo ristampato per l'occasione del Piano urbanistico territoriale, dice che è un opuscolo prezioso che racchiude gli interventi di coloro che si sono occupati dell'elaborazione di quell'importantissimo strumento di pianificazione e salvaguardia del territorio quale è il PUT. «Purtroppo, però – ha aggiunto la Di Leo – i vari livelli di pianificazione hanno ingarbugliato pericolosamente questa materia, prestando il fianco alle speculazioni selvagge che spesso trovano la complicità e l'incentivo delle amministrazioni locali. Purtroppo oggi la parola d'ordine delle "autostrade ovunque e ad ogni costo" è stata sostituita da "i porti ad ogni costo", tanto che una sentenza del tribunale ha escluso la pianificazione della costa dalla competenza del PUT. Ciò ha portato a 54 progetti di porti, uno peggiore dell'altro, fino a Sapri».

L'ingegner Massimo Maresca spiega che l'approvazione del piano urbanistico territoriale con valenza paesistica, quale è il PUT, ha bloccato per venticinque anni la realizzazione di due enormi porti turistici in costiera sorrentina (uno a Meta e uno a Piana di Sorrento) che però oggi, con le linee programmatiche sulla portualità turistica della Regione Campania vengono riproposti con progetti che procedono spietatamente. L'ingegnere si dilunga poi ad elencare e commentare tutta una serie di abusi legati alla costruzione e all'ampliamento di porti nella regione, spiegando che un altro grande affare per i privati che si aggiudicano questo tipo di lavori, sono le realizzazioni delle strutture a terra che, come nel caso della provincia di Salerno, sono assolutamente sproporzionate, invasive e distruttive del tratto di costa dove sorgono.

«Il Monte Comune, parte del parco regionale dei monti lattari facente parte del comune di Vico Equense, – denuncia nel suo intervento il giornalista Fabrizio Geremicca – è stato ceduto a un privato per 600 mila lire, il quale ha impedito l'accesso a quello che poco prima, e da decenni, era un monte "Comune" a chiunque volesse visitarlo e meta importante delle escursioni naturalistiche». «Questo caso – continua Geremicca – come gli altri già citati relativi alla penisola sorrentina, hanno in comune tre elementi caratteristici che garantiscono il loro perpetuarsi: la commistione tra interessi pubblici e privati; la scarsa sensibilità dei cittadini alle questioni ambientali; l'immobilismo delle istituzioni locali che nel caso del Monte Comune avevano tutto il diritto di intervenire, essendo esso parte del parco regionale dei Monti Lattari».

Ha concluso la seduta l'ingegner Caputo (libero professionista esperto di porti e collaboratore del prof. Benassai) fornendo delle accurate spiegazioni relative all'impatto ambientale e sanitario dei porti e delle imbarcazioni sulle coste dove insistono e sulla balneazione.

Seduta delle Assise della Città di Napoli e del Mezzogiorno d'Italia del 5 agosto 2007

"La riscossione dei tributi. I ritardi di adeguamento alla normativa europea"

Relatori: dott. Ciro Filosa, dipendente del servizio di riscossione dei tributi

Il dott. Ciro Filosa ha tenuto una relazione sugli attuali sistemi di privatizzazione delle imposte, spiegando che oggi in Italia vi sono 52 concessionari per la riscossione dei tributi, tra cui la Gestline che agisce in nove province italiane ed è interamente controllata dalla Sanpaolo. È in costituzione, però, un'unica società, Equitalia, che avrà il compito di riscuotere i tributi destinati allo stato centrale. I tributi locali, in vista del federalismo fiscale, saranno interamente gestiti, invece, dagli enti locali che decideranno arbitrariamente – dato che la legge 337/1998, che regola questa materia, non prevede alcun regolamento specifico che fissi dei limiti al diritto da parte di queste società di creare, ad esempio, ipoteche sulle abitazione degli evasori, restringendo queste eventualità solo a debiti di grossa entità – a quale società esattrice affidarsi e a quali condizioni.

Vincenzo Morreale del Comitato contro la centrale di Vigliena, è intervenuto per denunciare che nessuno dei problemi posti dal comitato è stato discusso né dalla Tirreno Power, azienda proprietaria della centrale in ristrutturazione, né dalle istituzioni. «È assurdo – ha spiegato Morreale – riattivare una centrale nella città di Napoli con tutto quello che questo comporta in termini di inquinamento e di infrastrutture. La nostra denuncia principale si basa sul fatto che si tratta di una struttura in costruzione ex-novo e che la legge in questi casi prevede che si faccia la valutazione d'impatto ambientale che la Tirreno power – azienda che gestisce la centrale – ha eluso, sostenendo la tesi della riqualificazione della centrale. Il comitato porterà avanti altre iniziative come ha fatto ininterrottamente da un anno e mezzo a questa parte. L'amministrazione non vuole discutere e questa ottusa chiusura apre di fatto la strada, purtroppo, a lotte più dure e intransigenti». Il 20 luglio è scaduto il termine per le osservazioni al progetto del terminal di levante, progetto che prevede nella stessa area la realizzazione di un

porto merci che accoglierà le più grandi navi portacontainer del mondo provenienti dall'estremo oriente. È stata già accordata, alle compagnie che trasporteranno queste merci (la Cosco e l'Mcs, rispettivamente la seconda e la terza flotta commerciale al mondo) una concessione di scarico per 60 anni. Il porto, per accogliere le nuove navi attualmente in costruzione in Corea, sarà ingrandito del 200%. È in progetto un'enorme colmata a mare tra i due pontili dell'attuale terminal, utilizzando come materiale di riempimento i sedimenti provenienti da Bagnoli. L'area del porto arriverà a 150 mila mq. «L'azienda ha dichiarato – come riferito da Morreale – che tutti i mezzi attorno alla centrale (2500 automezzi, gru e navi) produrranno 44 microgrammi di pm10 per metro cubo, ma ci sono scienziati che sostengono che già 20 microgrammi provocano problemi seri alla salute. La legge fissa il limite a 50, ma se a quei 44 microgrammi si sommano le emissioni della centrale si supera abbondantemente anche il limite di legge. Questo porto, che Genova ha rifiutato, occuperà solo 19 persone addette alle navi e poche decine per le strutture a terra. L'aspetto incomprensibile è che l'amministrazione comunale dal '97 al 2000 ha cambiato radicalmente idea sul destino dell'area. Resta l'università che però convivrà, a poche centinaia di metri di distanza, con la centrale, a dispetto del fatto che le condizioni per realizzarla erano la delocalizzazione della centrale stessa e del depuratore, condizioni completamente stravolte».

Nicola Capone, segretario generale delle Assise conclude dicendo che a Bagnoli hanno cambiato la sabbia inquinata con una sabbia più sottile senza considerare il parere dei geologi de' Medici ed Ortolani che hanno avvertito che la sabbia era impropria e che sarà risucchiata dal mare in breve tempo. La cosa più grave, ha sottolineato Capone, è che la sabbia doveva essere sostituita solo dopo aver asportato, come da anni denuncia il geologo De Vivo, la colmata a mare che è la vera fonte di inquinamento permanente – a causa degli ipa (idrocarburi policiclici aromatici) di cui è impregnata – del litorale Bagnoli-Coroglio.

«Si fa sempre più chiaro – ha commentato infine – il ruolo del mezzogiorno d'Italia come piattaforma logistica nel Mediterraneo a cui dobbiamo opporci con tutte le forze per non ridurci a popolo anti-umanistico, meccanico e di servitori.

A conclusione degli interventi si è data lettura del comunicato che le Assise invieranno alla Procura generale della Repubblica presso il Corte d'Appello di Napoli: «Le Assise della Città di Napoli e del Mezzogiorno d'Italia protestano contro la riduzione dell'organico della sezione ambiente ed ecologia della Procura di Napoli, ribadendo il valore prioritario dell'ambiente come dichiarato dalla Corte Costituzionale e tra i principi fondanti della Costituzione Italiana.

Le Assise della Città di Napoli e del Mezzogiorno d'Italia chiedono conferma degli illustri magistrati Giuseppe Novello e Paolo Sirleo ai quali va il plauso della società civile che si mobilita unanimemente contro il disastro ambientale creato dell'Impregilo e dalla Fibe».

Seduta delle Assise della Città di Napoli e del Mezzogiorno d'Italia del 12 agosto 2007

"L'impatto ambientale del nuovo terminal di Levante e della centrale a turbogas di Vigliena"

Proiezione del documentario "No alla centrale di Vigliena. Una battaglia contro la devastazione della costa", di Salvatore Morreale

Nicola Capone pone l'accento sul disastro ambientale che devasta Napoli Est e sulla necessità di una bonifica. I lavori per il nuovo terminal di Levante stravolgeranno definitivamente l'habitat della zona. La campagna viene ormai praticamente rasa al suolo, è considerata solo spazio vuoto dove riversare rifiuti e impiantare industrie. La costa sarà sede di porti turistici e di scalo per le merci e il cemento estratto dalle cave verrà impiegato nella costruzione delle infrastrutture.

Salvatore Morreale presenta il suo documentario, che viene poi proiettato, dal titolo "No alla centrale di Vigliena. Una battaglia contro la devastazione della costa". Lo spunto per la realizzazione del video derivò dai disturbi agli occhi accusati da una bambina nel periodo in cui vennero smantellati i serbatoi di carburante.

Dopo la dismissione della centrale Enel, i cittadini si erano illusi di potersi riappropriare di un'area di 130.000 mq. Il centro sinistra aveva promesso di destinare l'area al tempo libero e allo spettacolo, ed ha invece permesso alla Tirreno Power la costruzione di una centrale più grande della precedente.

La vera destinazione d'uso della zona è diventata evidente a seguito dei molti malesseri lamentati dalla popolazione, che non ha ottenuto nemmeno la sospensione cautelativa dei lavori.

Il filmato racconta la storia dell'area dal 1994, momento di discussione, di proposte e di promesse: la popolazione avrebbe usufruito di infrastrutture per il tempo libero e per lo spettacolo, di sedi universitarie, e finalmente avrebbe recuperato il diritto a bagnarsi nel mare della propria città. Sarebbe stata risarcita del terribile prezzo pagato a causa dell' inquinamento e della devastazione del territorio (basta ricordare il terribile incendio del 1985). Nulla di tutto questo è avvenuto e, poco a poco, un buon Piano Regolatore è stato stravolto dalle varianti che hanno condotto alle scellerate scelte di questi giorni.

Il documentario mostra lo stato di degrado e di abbandono della zona, e testimonia anche il tremendo inquinamento acustico che affligge la popolazione.

Vincenzo Morreale legge un comunicato stampa della Giunta comunale del 15 febbraio 2007: «Il nuovo progetto di riconversione della centrale prevede un sito più piccolo rispetto a quello attualmente impegnato. Infatti dagli attuali 126.000 mq si passerà a 40.000 mq, e questo permetterà di recuperare vaste porzioni di territorio da restituire alla cittadinanza», e commenta: «Quest'ultima affermazione è palesemente falsa. Il territorio, infatti, è stato assegnato all'Autorità Portuale di Napoli, che ha comunicato di aver depositato, presso il ministero dell'Ambiente, il progetto relativo all'intervento di adeguamento della darsena di Levante a terminal containers, mediante colmate e conseguenti opere di collegamento, per ottenere il giudizio di compatibilità ambientale, e che eventuali osservazioni scritte di contestazione dovevano pervenire entro il 20 luglio 2007. In pratica a Vigliena si raddoppierà l'area per il porto commerciale con la costruzione del nuovo terminal di Levante, che costituirà, di fatto, un *unicum* con l'area della centrale termoelettrica, occupando gli ampi spazi che dovevano essere restituiti alla cittadinanza, cui non è stata data alcuna possibilità di discutere il progetto».

Morreale sottolinea che ci si trova in presenza di interlocutori potenti come la CONATECO, società formata dalla unione della COSCO cinese e della svizzera SNC (di proprietà dell'imprenditore Aponte), che costruirà il terminal per rendersi indipendente dai servizi a terra, e che ha scelto Napoli come crocevia commerciale, il porto infatti diventerà un *hub* per i traffici verso il Mar Nero e il Nord Europa.

La movimentazione di *containers* arriverà fino a 140.000 TEU (1 teu corrisponde a 1 container da 20 piedi), impiegando navi giganteschе, che nessun porto vuole.

La colmata a mare verrà realizzata con sedimenti pericolosi (anche se non più con materiale proveniente da Bagnoli), in una zona ad elevato rischio sismico.

Inoltre i nuovi lavori comporteranno massicce emissioni di ossido di carbonio, per la presenza di 300 autoarticolati all'ora ed altre costruzioni in cemento armato e sovrappassi, che renderanno ancora più difficile il rapporto tra i cittadini e il mare.

Nicola Capone commenta: «Si fa sempre più chiaro il disegno delle istituzioni e del capitale finanziario nazionale ed internazionale di ridurre l'intero Mezzogiorno a piattaforma logistica nel Mediterraneo, cosa che di fatto ci renderà subalterni ai paesi produttori, in quanto diventeremo solo prestatori di servizi. Al posto della centrale di Vigliena si potevano ubicare un centro di ricerca per le energie alternative e un grande polo che rappresentasse un crocevia internazionale di cervelli, con laboratori di ricerca teorica e applicata, insomma Napoli come città dello studio. Invece è stato fatto il contrario, dando ulteriore spazio al commercio clandestino internazionale».

L' avv. Marotta denuncia: "A Vigliena è stato completamente abbandonato il "Forte", che è il simbolo di uno dei più importanti eventi della Rivoluzione Napoletana del 1799, e che è ricordato con ammirazione da tutto il mondo.

Noi non ci rassegneremo mai, dopo sessanta anni di lotte ininterrotte, ad accettare un disastro così spaventoso per San Giovanni a Teduccio, che poi è il disastro dell'intera città di Napoli: una centrale altamente inquinante, che dopo essere stata attiva per oltre sessanta anni, viene ricostruita e riattivata, un deposito di carburanti, il più grande porto al mondo per il carico e scarico delle merci, che Genova ha rifiutato. I più grandi umanisti (Kristeller, Klibanski, Pugliese Caratelli) hanno detto che, come l'Atene del VI secolo non seguì l'esortazione di Pericle a farsi scuola dell'Ellade, e si condannò ad essere un'appendice geografica dell'Europa, così l'Europa oggi, se non riprende la propria funzione di guida spirituale e culturale dell'Occidente, diventerà un'appendice geografica dell'Asia".

Marotta sostiene che l'Università ha rinunciato al proprio ruolo di formazione e ha contribuito all'immagine negativa di Napoli.

«Alla British Petroleum è già stato negato in passato di realizzare un deposito di petrolio a Vigliena, quando c'era ancora coscienza civica, oggi siamo sprofondati in una situazione indegna. Nessuno è più in grado di pianificare e di programmare. La verità è che Napoli è stata privata dell'appellativo di nobilissima che Croce le aveva attribuito, in quanto madre di eccelsi talenti scientifici e umanistici e la stanno riducendo ad un bazar».

SEDUTA DELLE ASSISE DELLA CITTÀ DI NAPOLI E DEL MEZZOGIORNO D'ITALIA DEL 19 AGOSTO 2007

"Lo strapotere delle multinazionali"

Proiezione del documentario "The Corporation" diretto da Mark Achbar e Jennifer Abbott e tratto dall'omonimo libro di Joel Bakan

Il documentario analizza il potere delle multinazionali (quelle che in America vengono chiamate *corporations*) nell'economia mondiale, dei loro profitti e dei danni che creano.

Le *corporation* sono oggigiorno persone giuridiche che hanno l'obbligo di mettere la tutela dei loro azionisti, cioè la realizzazione di un profitto, al di sopra di ogni altro obiettivo. Per questo, esse non hanno alcun interesse a salvaguardare la natura o il benessere dei lavoratori: ad essere danneggiata dall'opera delle multinazionali, è, quindi, la società nel suo insieme. Il documentario spiega questo fenomeno e lo illustra con vari esempi. Particolarmente impietosa è l'analisi del comportamento delle *corporations*, che rivela forti somiglianze con quello dello psicopatico: «La domanda che spunta periodicamente è: "Fino a che punto la *corporation* può essere considerata psicopatica?". Se vediamo una *corporation* come persona giuridica, non dovrebbe essere tanto difficile mettere in parallelo la psicopatia dell'individuo con la psicopatia della *corporation*. Potremmo esaminare le caratteristiche di questo specifico disturbo una ad una, applicate alle *corporation* [...] La *corporation* avrebbe tutte queste caratteristiche. E infatti, sotto molti aspetti, la *corporation* risponde al prototipo dello psicopatico». (Robert Hare, psicologo dell'FBI)

Una volta assoggettate a un regime giuridico ben circoscritto e rigidamente regolato le *corporations* sono riuscite negli Stati Uniti, sfruttando la grande richiesta di investimenti in infrastrutture che proveniva dalla guerra d'indipendenza, a farsi riconoscere dalla giurisprudenza lo stato di persona giuridica. Ciò in sostanza ha permesso che esse acquisissero tutti i diritti che negli Stati civili sono riservati alle persone fisiche. Questa impropria aggiudicazione di diritti ad una società senza corpo fisico e senza coscienza morale ha creato di fatto persone immortali non vincolate alla terra e alla società in cui vivono, avendo come unico obbiettivo il profitto, nel migliore dei casi, per i propri azionisti. Una delle pratiche caratteristiche delle *corporations* a danno della collettività è l'esternalizzazione dei costi o verso un terzo estraneo alla propria organizzazione oppure verso lo Stato per cui si cedono gli oneri dovuti alla costruzione delle infrastrutture, della sorveglianza dei giacimenti nel mondo delle materie prime e della riparazione dei danni ambientali e sanitari che l'attività industriale provoca. L'industria chimica, infatti, è il responsabile principale e consapevole dell'attuale "epidemia" di cancro che attanaglia la maggioranza della popolazione mondiale.

Le devastazioni sono state viste come opportunità economiche dalle *corporations* e questa visione distorta del mondo le ha più o meno direttamente incoraggiato le guerre e le peggiori devastazioni, comprese quelle dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti che hanno fatto schizzare alle stelle le azioni delle riserve auree. Oggi tutto ciò ha chiaramente il volto della "morte della vita" cioè dell'estinzione di sempre più numerose specie animali e vegetali e dell'esaurimento, in generale, delle risorse del pianeta.

Si configura così un'opposizione tra logica delle privatizzazioni e capitale pubblico. Quest'ultimo, a differenza di quello privato, può lavorare in passivo economico senza dover ricorrere ai licenziamenti di massa per risollevare il proprio bilancio, la qual cosa presenta sia dei grandi vantaggi economici ma anche pubblici e di garanzia sociale e ambientali.

Particolarmente importante la storia della somministrazione alle mucche di un ormone (l'rBGH della Monsanto, detto anche rBST o Posilac). Questa sostanza, considerata sicura dalla FDA (Food and Drug Administration), avrebbe dovuto aumentare la produzione di latte, ma invece ha provocato casi di mastite (infiammazioni delle mammelle) delle mucche, che a sua volta ha provocato l'infezione batterica del latte. Un programma di Fox News ne avrebbe dovuto parlare, ma la Monsanto, con l'appoggio della Fox stessa, l'ha censurato.

Inoltre la storia del processo condotto dalla General Electric e dal prof. Chakrabarty contro l'Ufficio brevetti americano, che aveva rifiutato di brevettare un batterio geneticamente modificato. Prima di questo processo non era possibile brevettare esseri viventi ma, dopo la vittoria della multinazionale, questa regola è stata modificata e ora il divieto vale solo per la specie umana.

Si prevede che i 2/3 della popolazione mondiale entro il 2025 non avrà accesso all'acqua potabile: questo ha scatenato una guerra da parte delle grandi multinazionali per accaparrarsi tutte le risorse idriche del pianeta sottraendo questa ricchezza a molte popolazioni nel mondo. Una di queste è stata quella di Cochabamba in Bolivia che si è vista espropriata dalla compagnia americana Bechtel del libero accesso alle fonti, ma anche della stessa acqua piovana. Questa assurda imposizione ha però scatenato una rivolta che, a costo di varie vite umane e centinaia di feriti, si è conclusa con la cacciate del governo, asservito agli interessi della *corporation* americana.

La collaborazione tra grandi gruppi commerciali e feroci dittature, anche storiche come il fascismo e il nazismo, la costante collaborazione su temi strategici tra i governi, in particolar modo quello degli Stati Uniti, e le *corporations* mostrano, in definitiva, il fallimento di un intero sistema, che la prima rivoluzione industriale ha fallito e che bisogna fondarne una nuova su rigide basi ecosostenibili.

Molti spettatori si sono domandati come mai i dirigenti dei grandi partiti non prendono posizione contro questa evidenza assoluta di un sistema economico tendente al crimine efferato che sembra essere il vero potere che governa il mondo.

Seduta delle Assise della Città di Napoli e del Mezzogiorno d'Italia del 26 agosto 2007

"L'inganno degli inceneritori a biomasse in provincia di Benevento, in assenza di un piano energetico regionale"

Relazione di Maria Pia Cutillo, referente del Comitato Civico di San Salvatore Telesino contro il termovalorizzatore.

Nicola Capone, segretario generale delle Assise, introduce la seduta: "In Italia incenerire conviene" perché ancora oggi l'incenerimento dei rifiuti viene finanziato da fondi statali quali i "certificati verdi" e il CIP 6 (limitato a quegli impianti attivi prima del 2007). Se i nuovi impianti di termovalorizzazione non possono più avere fondi per la combustione di CDR, le centrali elettriche a biomasse, che iniziano a moltiplicarsi su tutto il territorio campano, usufruiscono ancora dei "certificati verdi". Ma queste centrali dal nome rassicurante ed ecologico sono concepite solo per la combustione degli scarti dell'agricoltura? Pare di no, e le prove si rintracciano innanzitutto nel decreto legislativo n. 387 del 29 dicembre 2003, che all'articolo 2 lettera a, offre lo spiraglio legislativo per la combustione di rifiuti speciali nelle centrali a biomasse: esso definisce biomasse "la parte biodegradabile dei rifiuti provenienti dall'agricoltura [...] nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani". Non solo, anche negli atti della commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse si legge infatti che "nell'ambito dei possibili impieghi dei CDR è opportuno prendere in considerazione la possibilità di incenerire questi in impianti di produzione di cemento o di co-combustione" combustione, cioè, contemporanea di combustibili non rinnovabili e di combustibili, solidi, liquidi o gassosi, ottenuti da fonti rinnovabili. Sul sito della provincia di Benevento, che è la provincia che prevede di ospitare due delle quattro centrali a biomasse previste dalla Regione Campania, già si legge della costruzione di un impianto (di "pelletizzazione") atto a convertire il CDR in biomassa: «La Provincia di Benevento - si legge nel comunicato stampa n. 1203 del 01 agosto 2005, dal sito della detta provincia - ha in animo di dotarsi di impianti di "pellettizzazione" dei rifiuti, ipotizzandone la costruzione di uno per ogni ambito territoriale dei consorzi RSU: si tratta di impianti tecnologicamente predisposti al trattamento e trasformazione di biomassa di frazioni di RSU [rifiuti solidi urbani]. Tali impianti, inoltre, sono adatti alla trasformazione in particolare di ecoballe in pellet». Maria Pia Cutillo del comitato di San Salvatore Telesino ha ricostruito la vicenda della centrale elettrica a biomasse che la società Vocem (di proprietà di Salvatore Vozza della Vozza Cementifici, ma attualmente controllata - con il 90% delle azioni - della ABM, multiutility della Provincia di Bergamo) vuole realizzare a Benevento. Il progetto presentato nel 2004 dalla Vocem prevedeva una piccola centrale da 8 megawatt da costruire nell'area PIP (Piano per gli insediamenti produttivi) del beneventano, ma nei tre anni successivi il progetto andò ampliandosi fino a raggiungere le dimensioni 11 mwt. I cittadini vengono a conoscenza del progetto in occasione di un consiglio comunale aperto svoltosi il 6 luglio 2007. Il sindaco di S. Salvatore Telesino denuncia l'inganno e si richiama al PEA, il piano energetico ambientale, in cui era presente sì la possibilità di realizzare una centrale a biomasse, ma per una potenza di un solo Megawatt, rispetto ai 10 che prevedeva il progetto esecutivo presentato al comune. In una lettera della Vocem, acquistata dalla multiutility di Bergamo, dove veniva chiesta l'autorizzazione a procedere, compare anche la possibilità di bruciare nei loro impianti rifiuti speciali. La signora Cutillo conclude ricordando la vocazione agricola di S. Salvatore Telesino, le cui caratteristiche paesaggistiche ed ambientali non si accordano minimamente con l'idea di impiantare centrali a biomasse o simili industrie. Basti pensare ai marchi DOC e DOP ricevuti per diversi prodotti tipici e alle acque termali nella zona di Telese Terme. Sergio Marotta interviene sul tema del Piano energetico, sottolineando l'importanza di un piano europeo per l'energia, che supplisca al caos vigente in Italia in materia di pianificazione energetica dopo il disfacimento dell'Enel. L'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica sorse nel 1963 in seguito alla nazionalizzazione dell'energia elettrica. Fu privatizzato nel 1999 con il decreto legislativo n. 79 a firma di Bersani che vendeva a società private, e a trattativa privata, tutte le centrali elettriche di proprietà dell'Enel, con l'istituzione delle generation company. Grazie a questa svendita l'Electricité de France, ente nazionale francese per l'energia, ha comprato il 50% delle centrali ex Enel, divenendo il secondo produttore di energia elettrica in Italia. In mancanza di un ente nazionale per l'energia le Regioni dovrebbero provvedere a stilare un piano energetico regionale e alla produzione dell'energia elettrica loro necessaria. Quest'assurdo - che per la Campania, che non ha mai prodotto nel proprio territorio l'energia elettrica consumata, risulta lampante - fornisce, tra le altre cose, l'alibi alla corsa alla costruzione di centrali a biomasse, centrali a turbogas e inceneritori. Basti solo un esempio: nell'ex stabilmento Montefibre si prevede la costruzione della più grande centrale a biomasse, 75 megawatt per bruciare 125.000 tonnellate di olio di palma. Attualmente l'Enel sta tentando con tutte le sue risorse di ricomprare l'Endesa a 41.50 euro per azione, ossia la società privata spagnola che ha comprato nel 1999 le centrali vendute dall'Enel stessa. C'è da chiedersi, allora, per quale motivo l'Enel è stata privatizzata?

La scuola di Pitagora editrice

presenta

Gli hegeliani di Napoli
Studi e testi

Collana della Società di studi politici

Gli hegeliani di Napoli. Studi e testi è una collana diretta dalla Società di studi politici allo scopo di promuovere la ripresa della tradizione filosofica e politica degli hegeliani napoletani, le cui opere rappresentano il punto più avanzato della speculazione filosofica e politica dell'età del Risorgimento.

La filosofia del Risorgimento *Le prolusioni di Bertrando Spaventa*

isbn 88-89579-02-1, p. 192
euro 15,00

Le tre prolusioni che la Società di Studi politici pubblica per la prima volta raccolte in unico volume, rappresentano la testimonianza più proficua dell'opera filosofica che Bertrando Spaventa compì durante gli anni dell'esilio. È in queste lezioni ai suoi corsi universitari che il filosofo napoletano, appena compiuta l'Unità d'Italia, fa una vera e propria opera di rannodamento «ripigliando», come egli stesso scrisse più volte, «le fila interrotte di quella tradizione veramente nazionale», disfacendo «l'opera di tre secoli, con la quale si tentò di distruggere sino le vestigia dell'ingegno italiano».

Silvio Spaventa e i moti del Quarantotto. *Articoli dal «Nazionale» e scritti dall'ergastolo di Santo Stefano*

isbn 88-89579-06-4, p. 106
euro 10,00

Il Quarantotto fu la chiara manifestazione sociale dell'ideale politico a cui legittimamente aspirava un'umanità più consapevole, armata di un più maturo concetto di libertà e tesa verso un nuovo diritto e un nuovo *ethos*. Silvio Spaventa, che fu uno dei più giovani protagonisti di quella stagione rivoluzionaria, si fece interprete e propugnatore del risorgimento della coscienza politica e, dalle colonne del «Nazionale», s'impegnò a comprendere gli avvenimenti a lui contemporanei, sia nella loro necessità etica e pratica, sia nel loro significato storico. Gli articoli del «Nazionale», che pubblichiamo in questo volume, sono – come scrive Benedetto Croce – «la "filosofia" di quella "rivoluzione"» e insieme alla *Riazione e il progresso*, crediamo, rappresentano un documento storico e politico indispensabile non solo per intendere la ragione di una rivoluzione che ha cambiato il volto e la coscienza europea, ma anche per riappropriarci pienamente di una tradizione politica e culturale che l'opera della reazione ha, dopo il Risorgimento, a più riprese, tentato di sconficcare dalle nostre coscienze.

Francesco Fiorentino

Manuale di storia della filosofia

isbn 978-88-89579-07-7, p. 762
(4 vol. indivisibili), **euro 67,00**

Il metodo che io propongo per l'insegnamento della filosofia ha questo scopo, di restaurare cioè in Italia il concetto filosofico. È tempo ormai che noi diventiamo ciò che siamo secondo natura, e che esplichiamo tutto il ricco contenuto dell'ingegno italiano. [...] Lo studio della filosofia non è un semplice esercizio della intelligenza, è una necessità, un dovere. [...] Ciò che manca in Italia non è l'amor della libertà e dell'eguaglianza civile, ma la coscienza del diritto, senza la quale la libertà e l'eguaglianza civile sono astratte determinazioni e senza contenuto; ciò che manca è la razionale notizia delle scienze morali e politiche, senza la quale le istituzioni non hanno realità, perché la sola ragione è reale; e questa coscienza e questa notizia non si derivano che dalla filosofia.

Bertrando Spaventa

Principi di etica

isbn 978-88-89579-22-0, p. 224
euro 16,00 (in corso di stampa)

Sarebbe doveroso da parte dei numerosi scolari di lui, che coprono ora cattedre di filosofia nelle università italiane, di raccogliere gli scritti sparsi del maestro, che sono assai importanti. Se qualcuno vorrà porsi a quest'opera, io sarò lieto di mettere a sua disposizione la corrispondenza letteraria e filosofica di Bertrando Spaventa, che si serba presso di me.

Benedetto Croce

[...] Questo libro dello Spaventa si ripresenta agli studiosi e vuol essere studiato; e chi lo ripubblica, non crede di dissotterrare un morto, poiché i vivi di oggi non sono riusciti ancora a leggere l'elogio funebre di questa filosofia, né dicono parola che mostri aver essi superato la posizione di questo libro, aver inteso ciò che in esso si dice, e saper dire per giunta qualche cosa di piú. Giudicar senza leggere o, che è lo stesso, senza capire, non è fare i conti con i libri; e i libri non se ne stanno a sentenze non motivate.

Giovanni Gentile

Questa esposizione non sarà né un compendio, né un estratto, né una parafrasi, ma il concetto, – direi quasi l'imagine, – che io mi son formato di essa [l'etica di Hegel, n.d.r.], spiegato e definito nelle forme piú essenziali in cui si individua sempre piú l'assolutezza del volere.

Bertrando Spaventa

in preparazione

Bertrando Spaventa

Saggi di critica filosofica, politica e religiosa

isbn 978-88-89579-08-4, p. 416
euro 25,00

Bollettino delle Assise

della Città di Napoli e del Mezzogiorno d'Italia

direttore responsabile Francesco de Notaris
direttore editoriale Francesco Iannello
redazione
Massimo Ammendola, Luigi Bergantino, Nicola Capone, Antonella Cuccurullo, Milena Cuccurullo, Anna Fava, Carmen Gallo, Antonia Manca, Rosaria Manzillo, Massimiliano Marotta, Flora Micillo, Antonio Polichetti, Stefano Sarno, Alessandra Straniero

Progetto grafico e impaginazione:
Teresa Ricciardiello, Carmen Gallo

editore
La scuola di Pitagora srl
www.scuoladipitagora.it

Direzione e redazione:
piazza Santa Maria degli Angeli, 1
80132 Napoli - tel./fax 081 7646814
Stampa: Tipolitografia Giglio - Napoli
Registrazione presso la cancelleria del Tribunale di Napoli n. 20 del 13 marzo 2007.

Assise della Città di Napoli e del Mezzogiorno d'Italia

Presidente onorario Gerardo Marotta
Presidente Alberto Lucarelli
Segretario generale Nicola Capone
Comitato scientifico:
Edoardo Benassai, Ernesto Burgio, Giuseppe Comella, Aldo De Chiara, Mario de Cunzo, Giovan Battista de' Medici, Francesco de Notaris, Benedetto De Vivo Guido Donatone, Patrizia Gentilini, Carlo Iannello, Antonio Marfella, Sergio Marotta, Raffaele Raimondi

Contatti
www.napoliassise.it - segreteria@napoliassise.it
info@napoliassise.it - tel. 081 245 21 83

Il Bollettino delle Assise avvia la sua campagna di sottoscrizioni

CARATTERISTICHE

- L'abbonamento ha durata annuale e comprende 26 numeri. L'anno decorre dal giorno della sottoscrizione.
- L'abbonato ha diritto a ricevere ogni numero senza spese di spedizione postale.
- Il pagamento dell'abbonamento sarà valido e riconosciuto solo nei modi indicati sotto, e comunque dopo l'effettivo riscontro del versamento.

MODALITÀ

TIPOLOGIE D'ABBONAMENTO:

a. Abbonamento annuale studenti € 20,00.
b. Abbonamento annuale ordinario € 30,00.
c. Abbonamento annuale sostenitori a partire da € 100,00.

COME RICHIEDERE L'ABBONAMENTO:

a. Per posta, scrivendo a La scuola di Pitagora editrice - servizio abbonamenti, piazza Santa Maria degli Angeli, 1 - 80132 Napoli
b. Per posta elettronica, inviando la richiesta a: info@scuoladipitagora.it
c. Per fax, al numero 081 7646814

COME EFFETTUARE IL PAGAMENTO:

1. Versando la somma contro assegno, con l'aggiunta di 2,00 euro per spese di commissione postale.
2. Con un versamento dell'importo su c.c. postale n. 69916567, intestato a La scuola di Pitagora s.r.l., 80132 Napoli (nella causale scrivere: abbonamento al bollettino).
3. Con bonifico bancario sul c.c. n. 69916567, BancoPosta, cin V abi 07601 cab 03400, intestato a La scuola di Pitagora s.r.l. (nella causale scrivere: abbonamento al bollettino).
4. Con carta di credito attraverso il sito: www.scuoladipitagora.it

associazione brecce
società di studi politici
in collaborazione con
l'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici

con il patrocinio del
Comune di Napoli

e con il patrocinio
e la co-organizzazione della
1^ municipalità chiaia
posillipo - san ferdinando

belvedere di monte echia
via egiziaca a pizzofalcone, napoli
9 ottobre 2007 ore 18.00

lulamèm

l'uomo, il luogo, la memoria

regia di liz letizia
con la partecipazione straordinaria di
manlio sgalambro

interpreti
davide bergantino
paola boccanfuso, milena cuccurullo
lucio de cicco, jacopo di girolamo
marianna garofalo, annachiara giordano
teresa ricciradiello, resi ricciardiello
antonio polichetti, margi villa

a cura di
liz letizia, francesco iannello

si ringrazia
massimiliano marotta

scritto da
milena cuccurullo, carmen gallo
marianna garofalo, liz letizia
teresa ricciardiello, antonio polichetti

musiche originali
michele zannini

musicisti
michele zannini, bagaria band

allestimento scenico
teresa ricciardiello

Un uomo anziano ed un bambino si dirigono, con fare abitudinario, sulla cima del monte Echia, l'antica Palepolis, primo insediamento greco a Napoli. Portano voluminosi sacchi, ed i loro passi sono accuditi da leggiadre presenze, le Protettrici del Monte, spiriti visibili solo agli animi puri, attente custodi del compito dei due: depositare il contenuto dei sacchi nel cuore del monte. Lungo il cammino s'imbatteranno in singolari incontri, come se attraversassero il tempo, oltreché lo spazio. Rievocazione di memorie troppo spesso trascurate, lulamèm è una fiaba dedicata a Napoli ed alla *civitas* napoletana.

contatti 333 2464559 - 339 7401071 - ingresso libero