

La gestione dei rifiuti in Campania: ennesima condanna dell'Italia innanzi alla Corte di Giustizia CE.

Con sentenza della 4° Sez. del 4.3.2010 nella causa C-297/08 la Corte di Giustizia- su ricorso della Commissione – ha dichiarato che la *“Repubblica Italiana non avendo adottato, per la regione Campania, tutte le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente, in particolare, non avendo creato una rete adeguata e integrata di impianti di smaltimento, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 4 e 5 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 5.4.2006, 2006/12/CE, relativa ai rifiuti”*.

Il contesto normativo è quello della direttiva 2006/12 che all'art. 4 dispone che *“gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente”*, inoltre l'art. 5 prevede che *“gli Stati membri...adottano le misure appropriate per la creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento, che tenga conto delle tecnologie più perfezionate a disposizione che non comportino costi eccessivi”*.

Gli artt. 4 e 5 della menzionata direttiva sono stati trasposti nell'ordinamento giuridico italiano con il d.lgs. 3.4.2006 n. 152: l'art. 178 c. 2 prevede che *“i rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare provvedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente...”*. L'art. 182 c. 3 dello stesso decreto dispone che *“lo smaltimento dei rifiuti è attuato con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti di smaltimento, attraverso le migliori tecniche disponibili e tenuto conto del rapporto tra i costi e i benefici complessivi al fine di realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi in ambiti territoriali ottimali”*.

Il quadro legislativo di riferimento è completato a livello regionale dalla legge della Regione Campania 10.2.1993 n. 10 che ha definito 18 zone territoriali omogenee in cui, attraverso la partecipazione obbligatoria dei comuni situati in tali zone, si doveva procedere alla gestione dello smaltimento dei rifiuti urbani prodotti nei relativi bacini.

Il ricorso in violazione presentato dalla Commissione ripercorre succintamente le vicende per le quali l'Italia è ancora una volta sul banco degli imputati.

Fin dal 1994 lo Stato Italiano – per fronteggiare in Campania quella che lo stesso definisce come *“crisi dei rifiuti”*- dichiarava lo stato di emergenza in Regione e nominava un Commissario delegato che assumeva competenze ordinariamente svolte da altri organi pubblici. Nel 1997 (tre anni dopo) venne approvato un piano di gestione rifiuti che prevedeva

un sistema di impianti di termovalorizzazione dei rifiuti grazie ad un sistema di raccolta differenziata.

Con ordinanza ministeriale del 31.3.1998 n. 2774 si decide di indire una gara d'appalto per affidare per un periodo di dieci anni il trattamento dei rifiuti ad operatori privati capaci di realizzare impianti per la produzione di combustibile derivati dai rifiuti (i cd. CDR) nonché impianti per l'incenerimento e termovalorizzatori. Passano ancora due anni e nel 2000 gli appalti finirono aggiudicati alla società FIBE Spa e FIBE Campania Spa del gruppo Impregilo.

L'esecuzione del piano incontrò però diverse difficoltà sia per l'opposizione di talune fasce della popolazione residente in merito ai siti scelti sia per la scarsa quantità di rifiuti raccolta e consegnata al servizio regionale. Inoltre la costruzione degli impianti subì ritardi e furono accertate carenze nella loro progettazione per cui, non potendo essere trattati dalle infrastrutture mai realizzate, i rifiuti vennero accumulati fino a saturazione nelle discariche e nelle aree di stoccaggio disponibili. Anche la Procura di Napoli avviò un'inchiesta volta a dimostrare la responsabilità dei reati di frode nelle pubbliche forniture.

Come dire, l'inefficienza pubblica coniugata al malaffare. Di qui l'adozione di un nuovo decreto legge, quello dell'11.5.2007 n. 61 – e son passati ancora cinque anni – che stabiliva “interventi straordinari per superare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania” comprendente la realizzazione di quattro nuove discariche nei comuni di Serre, Savignano Irpino, Terzigno e Sant'Arcangelo Trimonte. Misure – come si legge in una nota del Commissario del 16.5.2007 indirizzata alla Commissione – necessarie “per scongiurare il pericolo di epidemie o altre emergenze sanitarie a tutela della salute della popolazione”. Tale documento riconosceva che “lo stato di crisi risulta(va) acuito da ultimo per la carenza di un'adeguata disponibilità di siti di discarica per lo smaltimento finale dei rifiuti”.

E' a questo punto che la Commissione interviene direttamente nella vicenda ritenendo che le misure adottate non fossero sufficienti per assicurare una rete adeguata di impianti di smaltimento per cui in data 29.6.2007 inviava allo Stato Italiano una lettera di diffida, essendo venuto meno l'obbligo di cui agli artt. 4 e 5 della direttiva 2006/12.

E' il minimo che si potesse fare di fronte all'aperta confessione di incapacità e di inefficienza amministrativa, come accertato anche da una delegazione della commissione che si reca a Napoli nel luglio 2007 per constatare l'effettiva situazione sul territorio. A fronte della risposta pervenuta dal Governo Centrale – di competenza del Ministro dell'Ambiente e Tutela del Territorio – la Commissione è costretta a estendere le censure alla violazione degli artt. 3 e

7 della direttiva 2006/12: nel gennaio 2008 si svolge a Roma un incontro tra il Governo Italiano e la Commissione nel corso della quale l'Italia illustra il contenuto di un nuovo piano – l'ennesimo – con cui si prefiggeva di risolvere la situazione di crisi entro il novembre 2008. In effetti, la Commissione alla luce delle informazioni raccolte provenienti da altre fonti come stampa, associazioni e privati cittadini, ritenendo insoddisfacente e non operativo il piano, dopo aver concesso all'Italia l'ulteriore termine di un mese per conformarsi alle richieste data l'urgenza della situazione, decideva di proporre ricorso contestando all'Italia appunto la violazione degli artt. 4 e 5 della direttiva 2006/12 per non aver creato una rete adeguata di impianti di smaltimento idonei a consentire l'autosufficienza in materia di smaltimento idonei a consentire l'autosufficienza in materia di smaltimento di rifiuti, improntata al criterio della prossimità giuridica determinando tra l'altro tale situazione un pericolo per la salute dell'uomo e per l'ambiente.

In effetti, tale inadempimento non viene neppure contestato dall'Italia che ammette come “seppur giustamente individuato nel Piano regionale, il sistema di gestione integrato dei rifiuti in Campania non costituisce tuttavia una realtà effettiva”, riconoscendo dunque che il ritardo nella costruzione dei due inceneritori e della chiusura delle discariche abbia generato la “paralisi del sistema” e l'abbandono illegale o incontrollato dei rifiuti.

La Commissione evidenzia inoltre nel ricorso che, malgrado l'impegno assunto formalmente dallo Stato membro, “lo stato di emergenza relativo alla crisi dei rifiuti non era stato risolto alla data di proposizione del ricorso e sarebbe stato necessario mantenerlo fino al 31 dicembre 2009”.

Secondo la Commissione, il sistema istituito in Campania presentava gravi carenze. Così la raccolta differenziata sarebbe pari solo al 10,6% dei rifiuti prodotti, contro una media comunitaria del 33% e una media nazionale che oscilla dal 19,4% per le regioni del Centro Italia al 38,1% per le regioni settentrionali.

Ancora rileva che, pur dovendo le discariche essere utilizzate il meno possibile, perché rappresentano la soluzione peggiore per l'ambiente, la maggior parte dei rifiuti in Campania verrebbe smaltita in discarica o abbandonata illegalmente. Inoltre gli impianti di produzione di CDR deputati a smaltire i rifiuti sono inadeguati e si limitano solo al trattamento con la conseguenza che essi devono essere successivamente inviati in altre strutture per lo smaltimento definitivo mentre gli inceneritori previsti nei comuni di Acerra e di Santa Maria La Fossa non risultavano essere entrati ancora in funzione e la regione disponeva all'epoca di una sola discarica legale, quella di Serre, con una capacità di assorbimento notevolmente

inferiore ai bisogni effettivi per cui numerose tonnellate di rifiuti erano state avviate in Germania ed in altre regioni d'Italia.

I rifiuti nelle strade alla data del 2 marzo 2008 ammontavano – secondo le stime ufficiali – a 55.000 tonnellate a cui si aggiungevano fra le 110.000 e le 120.000 tonnellate di rifiuti in attesa di trattamento presso i siti comunali di stoccaggio. Di fronte a queste accuse, pur confermando che si tratta di circostanze pacifiche, l'Italia si difende sostenendo che a suo avviso la censura sarebbe iniziata da un'insufficiente analisi delle cause storiche della grave situazione in cui si trova la Campania, precisando di aver compiuto ogni sforzo possibile per arginare tale crisi, sia dispiegando notevoli mezzi amministrativi e militari, sia realizzando importanti investimenti finanziari (400 milioni di euro tra il 2003 e il 2008). Per quanto riguarda la raccolta di rifiuti, pur riconoscendo che le percentuali a livelli regionali indicate dalla Commissione siano corrette, si osserva che sarebbero state intraprese iniziative straordinarie di raccolta e che si assisterebbe ad un aumento del livello di raccolta differenziata in regione. Peraltro nel mese di giugno 2008- si legge ancora nel contro ricorso dell'Italia- sarebbe stata aperta la discarica di Savignano Irpino, seguita da quella di Sant'Arcangelo Trimonte mentre per quanto riguarda gli inceneritori il nuovo piano inserito nel d.l. n. 90/2008 prevederebbe la costruzione di altri due inceneritori.

Riguardo ai sette impianti di produzione di CDR, attualmente non operativi, lo Stato italiano denuncia che le disfunzioni accertate in tali impianti sono dovute ad “inadempienze contrattuali” o addirittura a comportamenti criminali, indipendenti dalla sua volontà mentre per le discariche fa notare che l'apertura di altri siti sarebbe ostacolata dalla protesta della popolazione che avrebbe reso necessario l'intervento delle forze armate.

Tutte circostanze che – secondo la linea di difesa adottata dall'Italia – sarebbero tali da rappresentare **cause di forza maggiore**.

Con riferimento a questo ultimo punto, la Commissione rammenta nella propria replica che tale nozione esigerebbe che l'evento in questione (o la sua mancata realizzazione) “sia imputabile a circostanze indipendenti da chi le fa valere, straordinarie ed imprevedibili, le cui conseguenze non potrebbero essere evitate malgrado tutta la diligenza impiegata”. Ritenendo inoltre che tale causa di forza maggiore può essere giustificata solo per un limitato periodo di tempo, quello strettamente necessario ad un'amministrazione che si adoperi per risolvere la situazione di emergenza mentre l'inadeguatezza del sistema di smaltimento dei rifiuti in Campania perdura addirittura dal 1994, né la eventuale presenza nel territorio di associazioni criminali potrebbe giustificare la violazione da parte di uno Stato membro degli obblighi in

esso incombenti in forza della direttiva 2006/12 e neppure l'inadempimento da parte delle ditte appaltatrici può rappresentare una circostanza anomala o imprevedibile.

A giudizio della Corte, appaiono largamente condivisibili le argomentazioni della Commissione, rilevando che la Repubblica Italiana sia venuta meno all'obbligo ad essa incombente di creare una rete adeguata ed integrata di impianti di smaltimento che le consentissero di perseguire l'obiettivo di assicurare lo smaltimento dei suoi rifiuti, violando di conseguenza gli obblighi posti dalla direttiva. Situazione – come si è visto – apertamente riconosciuta dall'Italia. Secondo la Commissione, c'è da aggiungere che i rifiuti giacenti nelle strade nonché quelli in attesa di trattamento presso i siti di stoccaggio costituiscono un degrado significativo dell'ambiente e del paesaggio e una reale minaccia tanto per l'ambiente quanto per la salute umana.

A tal proposito, le autorità italiane avrebbero monitorato da vicino l'impatto sulla salute delle persone dei rifiuti abbandonati sulle strade, senza che sia stato peraltro osservato alcun aumento, correlato alla presenza di discariche abusive, né del numero di malattie infettive né della mortalità per tumori, né delle malformazioni congenite.

Quanto all'inquinamento delle falde, ad eccezione di due superamenti sporadici in aree limitate, le falde freatiche non avrebbero presentato anomalie chimiche o biologiche. La Commissione è costretta a ribattere questa menzogna ricordando che i risultati dello studio – confermato dall'OMS - *“corroborano la nozione di un'anomalia nello stato di salute della popolazione residente nei comuni dell'area Nord Est della provincia di Napoli e Sud Ovest della provincia di Caserta; questa zona è anche quella maggiormente interessata da pratiche illegali di smaltimento e incenerimento di rifiuti solidi urbani e pericolosi”*. Lo studio in questione avrebbe confermato anche *“l'ipotesi che eccessi di mortalità e di malformazione tendono a concentrarsi nelle zone dove è più intensa la presenza di siti conosciuti di smaltimento dei rifiuti”* e, comunque, indicherebbe che *“...la bassa risoluzione di dati sanitari e [la] natura incompleta dei dati ambientali...producono verosimilmente una sottostima del rischio”*. Orbene, le situazioni di pericolo per l'ambiente e la sanità pubblica persisterebbero da lungo tempo e costituiscono il risultato del comportamento o dell'**inerzia delle autorità italiane competenti**. A giudizio sempre della Corte, se è vero che la direttiva non precisa in concreto quali siano le misure da adottare per assicurare che i rifiuti siano smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza arrecare pregiudizio all'ambiente, ciò non toglie che la direttiva vincola gli Stati membri circa l'obiettivo da raggiungere, pur lasciando agli stessi un potere discrezionale nella valutazione della necessità delle misure da assumere. La persistenza, tuttavia, di una situazione di fatto, quando essa comporti un degrado

rilevante dell'ambiente per un periodo prolungato senza intervento delle autorità competenti, può rilevare che gli Stati membri hanno oltrepassato il potere discrezionale che questa disposizione conferisce loro.

Per quanto riguarda la vicenda in esame, la Corte rileva che lo Stato italiano non contesta i fatti denunciati dalla Commissione per cui risulta in modo lampante che nella regione Campania lo Stato italiano non sia stato in grado di adempiere l'obbligo ad esso imposto dalla direttiva di adottare le misure necessarie per vietare l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti. *“Un accumulo nelle strade – scrive la Corte – e nelle aree di stoccaggio temporanee di quantitativi così ingenti di rifiuti come è avvenuto nella regione Campania...ha dunque creato un rischio per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora”*. Ancora, *“tenuto conto della mancanza di disponibilità di discariche sufficienti, la presenza di tali quantitativi di rifiuti fuori dai luoghi di stoccaggio adeguati ed autorizzati, può “danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse” ai sensi dell'art.4 n. 1 lett a) della direttiva 2006/12. La Repubblica Italiana non può limitarsi ad affermare che i fatti addebitati non sono provati o che gli sversamenti di rifiuti nelle strade, in particolare di Napoli, sono indipendenti dalla sua volontà”*.

Quanto affermato dalla difesa dell'Italia è una aperta dichiarazione di impotenza di fronte a fenomeni come quelli descritti dalla Commissione che sono conseguenza e non causa della sua inerzia e dei suoi limiti operativi in una parte non disprezzabile del territorio nazionale.

In conclusione, la Corte accoglie il ricorso, secondo il dispositivo sopra riportato.

Non è la prima volta che la condotta – in questo caso omissiva – dello Stato Italiano sia stata sanzionata dalla Corte di Giustizia CE per non aver dato attuazione a precise direttive a difesa della salute dei cittadini e dell'ambiente.

E' il caso di chiedersi se la situazione sia migliorata in questi ultimi due anni, visto che il Governo Italiano mena vanto di aver risolto il problema rifiuti a Napoli. Ebbene, ancora una volta la realtà è ben diversa dai facili trionfalismi di facciata. L'Espresso del 31.3.2010 descrive una realtà che solleva notevoli preoccupazioni in quanto il problema è ancora aperto e rischia anche di aggravarsi. *“L'unico termovalorizzatore funzionante è quello di Acerra ...Il progetto di S. Maria La Fossa è finito nella carte dei PM...Se tutto va bene, ci vorranno altri quattro anni, forse ancora di più, prima di avere il secondo inceneritore utile. A quel punto tutte le discariche aperte oggi in Campania saranno strapiene”*.

Per quanto riguarda la raccolta differenziata, essa è ferma al 18% a Napoli e Caserta non arriva al 14. *“Ogni anno in Campania si gettano 2,5 milioni di tonnellate di rifiuti: appena 500 mila tonnellate l'anno vengono riciclate, oltre un milione finisce direttamente in*

discarica, il rimanente continua ad essere compresso e avvolto nel cellophane per essere poi distrutto negli inceneritori”. “La guerra contro la monnezza- conclude la rivista – è ancora tutta da vincere”.

A noi sembra che essa sia già persa visto che dopo circa 20 anni lo Stato non sia stato capace di affrontare adeguatamente il problema, malgrado le enormi risorse finanziarie investite, spesso mal utilizzate, ancora più spesso destinate ad alimentare un florido mercato di clientelismo politico o, nella migliore delle ipotesi, utilizzate a risolvere altri problemi che non fossero quelli dei rifiuti e del rispetto dell'ambiente. Il 10% del quale – a livello di territorio campano – non più recuperabile mentre è grave il rischio per la salute dei cittadini che vivono in questa vasta ed unica area metropolitana di Napoli e Caserta, dove il problema dello smaltimento dei rifiuti si ripropone nella sua drammatica quotidianità.

Avv. E. Oropallo – aprile 2010