

Manca un piano? No manca tutta la rete impiantistica caro Stato italiano: Corte UE 16 luglio 2015, in causa C-653/13

La vicenda qui esaminata è ben conosciuta, purtroppo, da chi si occupa di rifiuti e di servizi pubblici locali.

Ancora una volta la problematica riguarda la gestione dei rifiuti urbani nella Regione Campania, nella quale l'abbandono dei rifiuti per le strade, lo stoccaggio (in appositi siti) delle famose «ecoballe» (rifiuti urbani non differenziati, incerottati e accatastati), l'inesistenza di impianti sufficienti per il trattamento dei propri rifiuti non differenziati, la carenza di altri servizi (raccolta differenziata, ma non solo) hanno portato alla nota situazione nella quale versa il territorio campano¹.

Anche quando lo Stato italiano si è difeso avverso le contestazioni della Commissione europea (nel 2010, ma prima ancora) ha prodotto giustificazioni e documenti a corredo, perlopiù «fabbricati» a tavolino, scollegati dall'operatività e da una «visione» non meccanicistica della soluzione (sbilanciata sull'impiantistica, come panacea di tutti i mali antropologici).

Ciò mentre la politica ambientale europea (di cui alla direttiva 2006/12/UE e alla successiva direttiva 2008/98/UE del 19 novembre 2008) imponeva (e impone) agli Stati membri non solo di perseguire l'obiettivo dello smaltimento e del recupero dei rifiuti, bensì – per quanto possibile e sostenibile anche come fattibilità tecnico-economica – il loro riciclaggio e riutilizzo. Tutto questo in una ottica globale europea, a fronte della dipendenza di importazione di materie prime e della correlativa necessità di provvedere alle esigenze produttive e sviluppiste appunto con il riciclaggio/riutilizzo dei materiali utilizzati/utilizzabili.

Nell'ottica, invece, della gestione dei rifiuti, abbiamo che per lo smaltimento dei rifiuti si stabilisce l'autosufficienza europea (p. 40 della sentenza *et passim*), tramite una impiantistica di «vasi comunicanti» per diverse tipologie di rifiuti (principalmente: differenziati, indifferenziati) stante le loro diverse destinazioni (smaltimento sia con recupero energetico, sia senza; recupero e riciclaggio previa intonazione della raccolta e/o selezione intermedia).

In tal senso gli Stati europei devono adottare «misure appropriate» (art. 5, direttiva 2006/12/UE) per la «creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento» con tecnologie perfezionate e senza costi eccessivi.

Rimane «libera» e preferibile la scelta tesa al recupero e riciclaggio, quella del riutilizzo è talmente liberalizzata che rimane (salvo la preparazione per il riutilizzo, ove necessari) fuori dalla disciplina dei rifiuti, bensì interna al sistema produttivo e commerciale dei beni/prodotti/merci.

Sono i piani regionali (art. 7, direttiva 2006/12/UE) che devono provvedere alla «regia» di questi flussi di rifiuti, potendo – si badi, non solo complementariamente, sussidiariamente e accessoriamente – incoraggiare la raccolta, la cernita e il trattamento dei rifiuti.

Insomma una visione necessariamente integrata e sistemica, coerente e razionale, adattata allo specifico contesto e situazione di riferimento, non quindi un «piano fotocopia» od orecchiato dalle cosiddette realtà di eccellenza.

In buona sostanza, questo costituisce lo «sfondo» della sentenza in commento. In precedenza la medesima Corte si era pronunciata, nel caso C-297/08 del 4 marzo 2010, sempre sulla situazione emergenziale campana in materia di rifiuti².

1 La letteratura sulla situazione di crisi nella gestione dei rifiuti in Campania è enorme e frastagliata. Mi sia consentito rinviare a quella citata nello scritto *Mafia&Capitale. Dai rifiuti alle grandi opere: il modello campano nel «sistema» Italia*, Roma, 2015.

2 Sulla emergenzialità in materia di rifiuti sia permesso rinviare, *ex multiis*, a *L'emergenzialità nella gestione dei rifiuti, Comuni d'Italia*, n. 5, 2007, 38-59; *Poteri emergenziali e poteri ordinari nella gestione dei rifiuti alla luce della*

Funzioni e regia di gestioni che erano state rimesse, tramite colpi di ordinanze della P.C.M., alla (allora) potentissima Protezione civile, che si sostituiva alle competenze e ai ruoli della (ordinariamente sono rimesse alla) Regione e degli enti locali, dapprima come commissariato, poi come sottosegretariato della P.C.M., accompagnata, nell'ultima sua fase, da una sorta di vera e propria «militarizzazione» di siti, di impianti e altro, sempre grazie all'utilizzo di una normativa derogatoria.

È sintomatico guardare ai vari incontri e corrispondenza intercorsa tra lo Stato italiano e la Commissione europea, prima che si arrivi alle due sentenze di condanna, la quale ultima – nonostante le schermaglie della nostra Avvocatura e degli apparati utilizzati a supporto – parla di un vero e proprio «problema strutturale» (oltre che di «carenze strutturali») per la rete impiantistica di smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania³.

In particolare, viene evidenziato, nella decisione in esame, il perdurare di una situazione di pericolo per l'ambiente (per il rilascio di sostanze nell'aria, acqua e terreno: cfr. punti 38 e 56 della sentenza) dovuto agli accumuli di rifiuti, per così dire, «storici», ovvero delle circa 6 milioni di tonnellate di «ecoballe», il cui smaltimento richiederà non meno di quindici anni (punti 20-22 sentenza). Anche le previsioni del Piano relativo alle discariche, ai termovalorizzatori e agli impianti di trattamento del rifiuto organico sarebbero da considerarsi, dalla finestra europea, incerte e difficilmente realizzabili nei tempi e modi del Piano.

*sentenza della Corte costituzionale n.284 del 3-4 luglio 2006, in Riv. giur. amb., 2007, 2, 296-304; e ai numerosi contributi pubblicati nella rivista Gazzetta degli enti locali, tra i quali citasi: L'emergenza rifiuti nella regione Campania: primi spunti di lettura dal decreto legge 11 maggio 2007, n.61 (ora convertito in legge 5 luglio 2007, n.87); La conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248 cosiddetto «milleproroghe»; sul CIP 6: Brevi considerazioni sistematiche alla luce dell'OPCM n. 3656 del 2008 e degli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati al c.d. «milleproroghe»; La rimozione dei sindaci in Campania (art. 3 del decreto legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210): due recenti sentenze; La legge regionale Campania n. 4/2008 sulla gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati e la sentenza della Corte costituzionale 4 dicembre 2009, n. 314; Per il giudice costituzionale le sanzioni introdotte per la Regione Campania dalla disciplina emergenziale in materia di rifiuti sono legittime; La Corte di giustizia delle comunità europee condanna l'Italia per la gestione dei rifiuti in Campania (Piano di gestione - Rete adeguata e integrata di impianti di smaltimento - **Pericoloso** per la salute umana e per l'ambiente - Turbative di ordine pubblico: sentenza della Corte (Sez. IV) 4 marzo 2010, in causa C-297/08: cenni.*

3 Nel periodo 2007 svolsi l'incarico di sub-commissario alla raccolta differenziata. L'esperienza ancorché brevissima, mi consentì di venire in contatto con le problematiche che mi sembravano intravedersi sotto l'apparenza e/o i documenti foggianti da diverse fonti.

In particolare, la raccolta differenziata era stata allora (giustamente) enfatizzata come necessità, al contempo però erano stati pianificati (e in parziale corso di realizzazione) gli impianti (per esempio quello di termovalorizzazione di Acerra) che facevano emergere una evidente contraddizione tra i flussi di rifiuti programmati e gestiti/gestibili in ambito regionale, cioè tra quelli avviati/collocabili a impianti «pubblici» (se del caso tramite gli impianti intermedi - STIR o tritovagliatori - discariche e termovalorizzatori) e quelli raccolti in modo differenziato (ne abbiamo dato sinteticamente conto in *L'avvio della raccolta differenziata nel sistema emergenziale campano*, contenuto nel volume collettaneo M. MONTALTO (a cura di), *La guerra dei rifiuti. Da Korogocho a Napoli*, Roma, 2007, 99-117).

Si poneva così un grande dilemma. Tra altro avevamo verificato (e segnalato) che esistevano, nel territorio campano, sufficienti impianti di recupero di materia e di riciclaggio, per cui il materiale proveniente dalla raccolta differenziata ben poteva poi essere recuperato/riciclato (una lettura p.c.d. «distonica» della questione - contrapponendo la posizione dell'allora direttore generale CONAI alla mia - è di R. SAVARESE, *Galli sulla monnezza. Silenzi, grida e bugie sui rifiuti in Campania*, Milano, 2009, 174).

Il punto era che il sistema integrato di gestione dei rifiuti (come era stato congeniato) era sbilanciato impiantisticamente parlando e che la raccolta differenziata non era oggetto di una seria attenzione.

Sembra che anche il Col. Sergio De Caprio (meglio conosciuto come «Capitano ultimo») abbia spiegato «perché la raccolta differenziata non era partita. Così come era stata pensata, la raccolta differenziata non poteva mai decollare», così P. CHIARIELLO, *Monnezzopoli. La grande truffa*, Napoli, 2008, pag.100.

Tant'è che lo Stato italiano, come osserva la Corte, ha cercato di spostare (continui «tentativi» si dice) questo problema apparentemente tutto campano, al livello nazionale, indicando come soluzione (*rectius*, giustificativo nell'ambito della procedura di infrazione) l'autosufficienza impiantistica nazionale, il che nel ragionamento (non solo politico) sembra voler ratificare l'avvio al trattamento in altre Regioni dei rifiuti campani⁴.

Ma siccome, da altri dati/fonti, i rifiuti avviati fuori Regione superano il 40 per cento di quelli prodotti, la Corte – pur apprezzando l'evoluzione in positivo della raccolta differenziata – conferma il perdurare, nella Regione Campania, quantomeno di una crisi impiantistica nello smaltimento dei rifiuti.

Insomma, continua a mancare una sufficiente e idonea rete impiantistica regionale per la gestione integrata dei rifiuti urbani e similari.

La Corte sembra non volersi lasciare incantare anche quando segnala che molte discariche italiane non sono state ancora adeguate alla normativa europea, in ciò ricordando il punto 93 della sentenza di cui alla causa C-196/13.

Sono trascorsi ben trentanove mesi e la rete impiantistica non è ancora in funzione, né in stato avanzato di realizzazione nel suo complesso, con il pericolo per l'ambiente e la salute.

La Corte, non dopo aver cercato una soluzione salomonica sul *quantum* della sanzione, decide di applicare allo Stato italiano una sanzione forfettaria di 20 milioni di euro e una penale di ben 120 mila euro giornalieri (anche se sensibilmente inferiori agli ipotizzati € 256.819,20 al giorno).

La responsabilità per questo protrarsi di crisi nello smaltimento dei rifiuti non può essere solo imputata alla Regione Campania, visto che lo Stato è intervenuto, per anni, direttamente (vedi l'epoca della Protezione civile e dei «commissari»).

La giustificazione dell'Avvocatura dello Stato di una autosufficienza nazionale nello smaltimento dei rifiuti, non è accettata dalla UE.

Il nostro Governo anche recentemente ha avviato la costituzione di una rete nazionale di impianti di termovalorizzazione per trattare i rifiuti urbani e assimilati di eventuale provenienza extraregionale (prevedendo un contributo incentivante per la Regione ricevente): si veda l'art. 35 del decreto legge «Sblocca Italia» (d.l. 12 settembre 2014, n. 133, conv. in l. 11 novembre 2014, n. 164)⁵.

La Campania è uno specchio dell'Italia, pur sussistendo una sua peculiare complessità e problematicità (ma quanto è diversa dal Lazio, dalla Sicilia, etc.?).

A questa difficoltà endogena deve aggiungersi la stanchezza e stizza della popolazione messa a dura prova in questi lustri (la Terra dei Fuochi *docet*).

Francamente «è anche il tempo di togliere di mezzo l'alibi della camorra: quando una classe dirigente, dopo dodici anni di poteri commissariali, mette in ginocchio una Regione, il minimo da fare è tacere». Invece, quotidianamente ascoltiamo ancora dichiarazioni del commissario, di assessori, di presidenti. Dichiarazioni che sono solo propaganda, o nervi saltati perché i cittadini non vogliono che si riapra una discarica esaurita da sei anni. Sarebbe meglio tacere, si farebbe una figura migliore. «Se poi si vuole davvero parlare, allora sarebbe finalmente ora di dire la verità, quella vera: sarebbe ora di riconoscere che la camorra ha vinto»⁶.

4 La nota questione dei CER 191212 come *passpartout* per evitare il vincolo dell'autosufficienza bacinale è stata da noi affrontata, da ultimo, in *Brevi considerazioni sul «trattamento» dei rifiuti in seguito a recente giurisprudenza* (commento alla sentenza Cons. Stato, Sez. V 23 ottobre 2014, n. 5242, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2014, 1044).

5 Sulla specifica tematica, ancora una volta, sia consentito rinviare al recente scritto (in corso di pubblicazione) *Nuove prospettive per gli enti locali e SS.PP.LL. con il sistema inceneritorio per i rifiuti urbani e assimilati (ma non solo)*, in *L'Ufficio tecnico*, Santarcangelo di Romagna (RI), 2015.

6 Commissione Bicamerale XIV legislatura 26 luglio 2005, intervento dell'On. Vincenzo De Luca, cit. da A. IACUELLI, *op. cit.*, 206-207.

Fuori da ingenuità o banalizzazioni si può altresì convenire sul fatto che «Il problema sono certo le mafie, ma non solo quelle dichiaratamente criminali. Sono anche i potenti gruppi economico-finanziari e gli aggregati politico-amministrativi che hanno affinato, da alcuni decenni, la loro indubbia competenza tecnica, rivolgendola a trasformare i problemi in emergenze e le emergenze in grandi affari. Gli affari e gli scandali hanno sistematicamente accompagnato lo sviluppo economico-sociale del nostro Paese, com'è accaduto e accade del resto quasi dappertutto nel mondo»⁷.

Gli inceppi e le contropunte sono però dappertutto. Non basta utilizzare una normativa di favore se poi «a valle» le procedure vengono stressate a tal punto da rischiare, ad ogni passo, di saltare per l'intervento della magistratura o di ricorsi amministrativi.

Esistono, per chi conosce la materia (non giuridicamente, ma dal punto di vista pratico, nella sua «industria») soluzioni tecniche utili.

Rimane il problema di operare in un territorio che è irto di difficoltà, occorre un progetto condiviso da tutti i soggetti protagonisti e affidato a un *team* di persone incondizionabili, fermo restando la necessità di tenere aperto un dialogo con tutti.

Infine, va posto al centro la potenzialità dei cittadini⁸, perché, è nelle sofferenze⁹ che la gente del popolo ci salverà¹⁰.

Alberto Pierobon

7 F. BARBAGALLO, *Storia della camorra*, Roma-Bari, 2010, 252 che prosegue «Ma, dagli anni '80, si ha l'impressione che in Italia questo fenomeno da fisiologico sia diventato gravemente patologico. È da allora che le "emergenze" sono diventate il volano dei grandi affari e si sono moltiplicate di continuo: il terremoto, la costruzione delle carceri, i mondiali di calcio».

8 Dove non può mancare anche una visione morale, se non religiosa, etica.

9 Cfr. quanto preconizzato da J. GUITTON, *Ogni giorno che Dio manda in terra*, Milano, 1997, 122: «Credo che effettivamente le generazioni che verranno, nel XXI secolo, stiano per entrare in periodi di eccezionali sofferenze; ma che nello stesso tempo stiano per conoscere periodi di eccezionali invenzioni, scoperte (...). Sono anche persuaso che quella futura sarà una guerra totale».

10 «Ancora oggi, quando si attraversa un periodo difficile della vita (nella prigionia, per esempio, nella guerra, nelle malattie) è sempre tra la gente del popolo che si può trovare l'aiuto più costante, più sincero e più efficace» così J. GUITTON, *Il secolo che verrà*, Milano, 1999, 37.