

***ASSISE DELLA CITTÀ DI NAPOLI
E DEL MEZZOGIORNO D'ITALIA
COMITATO EMERGENZA RIFIUTI CASERTA¹***

**OSSERVAZIONI AL
PIANO REGIONALE RIFIUTI URBANI
DELLA REGIONE CAMPANIA**

Ai sensi dell'art. 9 della legge 5 luglio 2007, n. 87

Studio e redazione:

- Assise della Città Di Napoli e del Mezzogiorno d'Italia

Relatori:

- **prof. Giovan Battista de' Medici, geologo e idrogeologo**
 - **prof. Alberto Lucarelli, ord. di Diritto pubblico**
 - **dr. Giuseppe Messina, agronomo**

Napoli, 15 dicembre 2007

¹ Italia Nostra; Legambiente Caserta; LIPU (Lega Italiana Protezione Uccelli); WWF Caserta; W.W.F. Aversa; Terra Nostra; CO.AS.CA.; Co.De.Par.; Comitato Civico in difesa dell'acqua CE; Comitato contro il Megainceneritore di Acerra; Comitato mamme e famiglie di Marcianise; Unart Group Marcianise; Viviamo la Scuola CE; Casa Zaccheo (Padri Sacramentini CE); Comitato "Lo Uttaro" S.Nicola La Strada; Comitato di Lotta alla Piattaforma di Pignataro M.; Verdi Maddaloni; Verdi S.Nicola La Strada; Comitato "Macrico Verde"; Vivereinsieme; Comitato "Caserta Città di Pace"; Coop. New Hope; A.V.O.; Auser Filo d'Argento; Amici di Beppe Grillo "Cittadini attivi" Caserta; A.D. Scacchistica CE; Laboratorio Millepiani; Centro Sociale ex Canapificio CE; Movimento per la Pace; Associazione Diotima; ACLI; Associazione Medici per l'Ambiente (ISDE Italia).

INDICE

PREMESSA GENERALE: ALCUNE QUESTIONI DI METODO

PARTE PRIMA

di Giuseppe Messina

- 1. L'IMPRONTA ECOLOGICA QUALE SPIA PER CAPIRE**
 - 2. LE TRE VARIABILI PER PIANIFICARE. RIARTICOLARE IL PIANO RIFIUTI**
 - 2.1 LA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE**
 - 2.1.1 SVILUPPO LOCALE E COMPETITIVITÀ TERRITORIALE**
 - 3. LA DESERTIFICAZIONE**
 - 4. L'ENERGIA**
- CONCLUSIONI**

PARTE SECONDA

di Giuseppe Messina

- 1. SULLA LOCALIZZAZIONE DEGLI IMPIANTI IN TERRITORI AD ALTA VALENZA DI PRODUZIONE DI PRODOTTI TIPICI**
- 2. PROPOSTA DI INTRODURRE IL “METODO DIALOGICO” PER LA INDIVIDUAZIONE DEI SITI OVE ALLOCARE GLI IMPIANTI**

PREMESSA

- 2.1 I PROCESSI DECISIONALI. I MODELLI**
- 2.2 I METODI PER LEGITTIMARE UNA SCELTA LOCALIZZATIVA**
- 2.3 LA PROPOSTA**
- 3. PRINCIPALI ASPETTI NEGATIVI DA RIMUOVERE NELLA PROPOSTA DEL PIANO RIFIUTI**
- 4. PUNTI DELLA PROPOSTA DEL PIANO CHE ANDREBBERO MIGLIORATI**
- 5. PROPOSTE**

PARTE TERZA

di Alberto Lucarelli

- 1. ALCUNE RIFLESSIONI GIURIDICHE SULLA PROPOSTA DI PIANO PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI DELLA REGIONE CAMPANIA**
- 2. QUESTIONE TERRITORIALE E COMPETENZE**

PARTE TERZA

di Giovan Battista de' Medici

- 1. LOCALIZZAZIONE SITI PER DISCARICA REGIONALE**

PREMESSA GENERALE: ALCUNE QUESTIONI DI METODO

Appare utile porre l'accento su quelli che, a nostro giudizio, costituiscono i parametri attraverso cui i decisori politici, tecnici e responsabili a vario livello dovrebbero uniformare la loro azione.

La legislazione vigente in materia di elaborazione di strumenti di pianificazione – e ve ne sono un'enormità a vari livelli territoriali e settoriali – stabilisce anche con una certa puntualità, cosa e come fare. Nessuno pone la questione ambientale, intesa come conoscenza preliminare del territorio/settore destinato alla pianificazione, come propedeutica a qualunque tipo di intervento.

1. L'IMPRONTA ECOLOGICA QUALE SPIA PER CAPIRE

L'impronta ecologica, così come definita dagli ecologi Rees e Wackernagel, è un indicatore aggregato che esprime «l'area totale di ecosistemi terrestri e acquatici necessaria per produrre le risorse che una determinata popolazione umana (un individuo, una famiglia, una comunità, una regione, una nazione) consuma e per assimilare i rifiuti che la popolazione stessa produce.

L'indicatore è in grado di aggregare le complesse problematiche legate all'utilizzo delle risorse in un unico valore, convertendole nella superficie equivalente di territorio "biologicamente produttivo" necessaria per garantire la sopravvivenza di una popolazione.

I risultati dell'indagine effettuata per la prima volta dal Ministero dell'Ambiente e il WWF sull'impronta ecologica, ossia sull'indicatore che calcola quanto terreno serve a sostenere la produzione di quello che viene consumato e lo smaltimento dei rifiuti prodotti, nelle regioni dell'obiettivo 1 del QCS 2000/2006 per la Campania hanno evidenziato che, a fronte di una superficie territoriale di 0,24 ettari pro capite e una capacità biologica di 0,82 ettari pro capite, viene generata un'impronta ecologica di 3,56 ettari pro capite con un deficit di 2,74 ettari pro capite. La Campania presenta il più alto tasso di consumo del suolo fra tutte le regioni ad obiettivo 1 e il più basso livello (dopo la Calabria) di raccolta differenziata dei rifiuti².

In altre parole le risorse naturali della Campania non riescono a rigenerarsi con lo stesso ritmo con cui sono consumate: troppo pesante la pressione umana per la capacità biologica della regione. Per sostenere i ritmi e gli stili di vita dei 5.780.958 abitanti della Campania occorrerebbe una superficie regionale pari a 20.580.210 ettari contro 1.359.537 ettari realmente disponibili. Come a dire una regione quindici volte più grande della reale, con un'impronta ecologica, come si è detto, pari a 3,56 ettari pro capite.

È stato stimato, nella citata ricerca, che per i 3,56 ettari di impronta ecologica pro capite campana 1,479 ettari concernono i consumi alimentari, 0,788 altri beni in genere, come servizi e beni non primari, 0,481 la gestione dei rifiuti, 0,424 i trasporti e, per concludere, 0,391 ettari per l'abitazione, energia e consumo di suolo. Facendo un confronto con le altre cinque regioni dove è stata condotta la ricerca, ossia con la Basilicata, la Calabria, la Puglia, la Sardegna e la Sicilia, la Campania è al terzo posto per quantità di ettari necessari per sostenere i consumi pro capite, preceduta dalla Calabria con un'impronta ecologica pari a 3,69 ettari e dalla Sardegna con 3,66. Tuttavia, quando si va a considerare la capacità biologica della superficie a disposizione, la Campania ha il primato di deficit ecologico. Nel caso specifico, ad esempio, nella provincia di Caserta, che si presenta in linea con lo studio in parola, ogni scelta che andasse in direzione opposta (si pensi alla delocalizzazione del cementificio e alla distruzione del bosco del Monte Monaco a Pietravairano) comporterebbe l'appesantimento di una situazione già di per sé grave e che imporrebbe scelte rilevanti da parte dei decisori politici in ordine alle scelte di sviluppo del territorio.

2. LE TRE VARIABILI PER PIANIFICARE. RIARTICOLARE IL PIANO RIFIUTI

2.1 LA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

È necessario avere chiari, nell'attività di pianificazione così come nella comunicazione o nell'azione politica e istituzionale, i punti di riferimento metodologici, il sistema di analisi, il tipo di approccio culturale e tecnico, in quanto qualsiasi tipo di scelte avrà inevitabilmente delle ripercussioni a tutti i livelli: ambientale, occupazionale, reddituale, ecc.

Occorre conoscere il principio della sostenibilità ambientale³ e quando essa si realizza.

La sostenibilità si attua quando si ha un uso conservativo delle risorse: quando "spendo l'interesse e non consumo il capitale"; quando si realizzano attività remunerative e compatibili con le attitudini del territorio, e

² Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e WWF, L'impronta ecologica delle regioni dell'obiettivo1 del QCS 2000/2006. Un contributo per valutare lo sviluppo sostenibile, Roma, 2004.

³ Cfr. nota n.1.

che siano praticabili per un tempo indefinito. Una qualsiasi azione sostenibile è tale in quanto non trascende la capacità della natura di accettarla, sopportarla, insieme agli effetti che l'azione stessa può innescare. La sostenibilità dell'azione dell'uomo è, quindi, strettamente connessa alla capacità che la natura ha di sedimentare i cambiamenti che, con essa vengono introdotti nell'ambiente; 'sedimentare', e non reagire con una modifica degli assetti. In termini più tecnici si può affermare che si realizza la sostenibilità quando si ha "il soddisfacimento della qualità della vita mantenendosi entro i limiti della capacità di carico degli ecosistemi che ci sostengono"⁴.

2.1.1 SVILUPPO LOCALE E COMPETITIVITÀ TERRITORIALE

Questo implica che il sistema territoriale oggetto d'intervento sia competitivo, ossia quando è in grado di offrire beni e servizi fruibili e godibili secondo i parametri del nostro tempo e della nostra civiltà. Un territorio inquinato, dall'acqua imbevibile, dall'ambiente devastato in nome della "produzione in competizione", è di per sé, non competitivo, perché inadeguato anzitutto per i cittadini che lo abitano. Non è possibile che questo territorio possa veicolare nelle reti globali le sue risorse, naturali, culturali e turistiche, o i suoi prodotti.

La vicenda Reggia di Caserta, a solo titolo di esempio, costituisce una dimostrazione lampante. Nel modello casertano le attività estrattive, accompagnate da ben due cementifici, hanno rappresentato l'espressione più bassa della politica territoriale e dove è emerso, in tutta la sua forza, la contraddizione in termini economici: avendo perseguito il modello di sviluppo basato sul massimo profitto monetario e sullo sfruttamento indiscriminato delle risorse, si sono determinate le condizioni di scarsa competitività territoriale che hanno coinvolto tutti i suoi abitanti sia in termini di vivibilità sia di reddito e di occasione e di lavoro che avrebbero potuto rappresentare gli oltre un milione di visitatori l'anno del più grande monumento del Settecento del mondo. In altre parole i casertani hanno segato il ramo dove erano seduti.

La chiave, secondo il nostro parere, per superare questa contraddizione è rendere maggiormente competitivo il territorio. Si assumano quali parametri di "competitività territoriale" l'integrità e la qualità delle risorse endogene: il territorio come risorsa. Creare le condizioni di competitività significa garantire un ambiente "sano" nei suoi valori materiali e, soprattutto, immateriali: la qualità delle relazioni sociali tra gli individui, l'assenza di conflittualità, la capacità di "essere percepito quale comunità", sono i fattori di moderna competitività territoriale. L'incremento di competitività territoriale "locale", è sostenibile per definizione poiché generato da e in armonia con le risorse endogene stesse e può indurre l'incremento di competitività ai sistemi territoriali di ordine di grandezza via via maggiori.

È chiaro a questo punto che il concetto di "locale", nell'esempio riportato e nella problematica sollevata dalle industrie Moccia di allocarsi a Pietravairano non è quello limitato al suo territorio o, peggio ancora al solo monte Monaco. Per "locale" occorre intendere "l'area mediana che rappresenta il teatro di azione di questa ipotesi di sviluppo, che, pur avendo ben chiaro il proprio compito di valorizzazione delle risorse endogene locali (nell'esempio il monte Monaco) è certamente legittimato a nutrire dubbi sull'effettiva sostenibilità della propria azione, e dei progetti che è chiamato a ideare senza che la dimensione di un simile progetto non investa un'area vasta"⁵.

È necessario, in definitiva, pensare alla competitività territoriale come al risultato-prodotto della cooperazione e della collaborazione tra i molteplici soggetti pubblici e privati che esercitano funzioni e poteri nel medesimo contesto territoriale. È possibile un autentico sviluppo locale ecosostenibile solamente attraverso la conoscenza del territorio e un'attenta valutazione delle risorse locali.

3. LA DESERTIFICAZIONE

La "questione ambientale", come possiamo tutti constatare, incomincia a far sentire i suoi effetti attraverso alcuni fenomeni specifici riguardanti l'acqua (inquinamento e scioglimento dei ghiacciai), l'energia (esaurimento del petrolio), l'uso del suolo e la sua temuta fertilità (desertificazione) e, più in generale, attraverso l'inquinamento diffuso delle matrici ambientali. La consapevolezza che il mondo è "tutto attaccato"⁶ appare molto lontano ai più, mentre i tempi storici sovrastano quelli biologici con le conseguenze

⁴ Cammarota O., Sviluppo dal "basso", fuori commercio, Napoli, 1996.

⁵ Ibidem.

⁶ V.Cogliati Dezza, Un mondo tutto attaccato. Guida all'educazione ambientale. Franco Angeli, Milano, 1993

che, purtroppo, sono in pochi a cogliere. I segnali, tuttavia sono così evidenti che a volte si ha l'impressione di permanere in un treno che corre in una folle corsa, in discesa e senza freni.

In Italia è pressoché sconosciuto il fenomeno della desertificazione, e la sua rapida evoluzione in poco meno di quattro anni.

Nel 2003 il fenomeno interessava cinque regioni, 13 province, 16.500 chilometri quadrati di territorio: la desertificazione aveva già colpito circa il 5,5% del Paese. Le zone più interessate dai fenomeni erano soprattutto le isole, grandi e piccole, e le coste del Mezzogiorno d'Italia: la Sicilia e la Sardegna, le isole Pelage (Lampedusa, Linosa e l'isolotto di Lampione), Pantelleria, le Egadi, Ustica e parte delle coste di Puglia, Calabria e Basilicata. La regione dove è più elevato il rischio di terre 'aride e desolate' era la Sicilia: 5 province quali Siracusa, Enna, Ragusa, Trapani e Agrigento, il 36,6% del suo territorio, presentavano aree sensibili alla desertificazione. Seguivano la Puglia con il 18,9% del territorio ed anche una zona non costiera, l'interno del Gargano, e la Sardegna con il 10,8% della superficie.

Nel 2007 la situazione è molto cambiata, aggravandosi. Alle regioni precedentemente interessate si sono aggiunte il Molise e la Campania (anche quella che è stata la fertilissima Terra di Lavoro non è esente: in provincia di Caserta, infatti, per effetto della salinizzazione, oltre 100 ettari sono già desertificati)⁷. Questo significa, in altri termini, che il metro "desertificazione" dovrà costituire un parametro fondamentale nella scelta delle tecnologie. In provincia di Caserta, ad esempio, dove è forte l'esigenza di innalzare il livello di sostanza organica dei terreni e quindi della fertilità per garantire il futuro, è necessario che il piano rifiuti vada nella direzione di privilegiare impianti che recuperino la frazione organica per trasformarla in ammendante o fertilizzante; escludendo altre alternative che, pur sembrando compatibili sul piano ambientale (ad esempio gli impianti per la produzione di energia con biomasse) di fatto accelererebbero i fenomeni di desertificazione.

4. L'ENERGIA

Il Piano sembra trovare nella cosiddetta "termodistruzione" la sostanziale soluzione al problema dello smaltimento dei rifiuti in Campania. D'altra parte la pressione interessata ed esercitata in questi anni della così chiamata *emergenza rifiuti* per impedire nei fatti l'avvio di programmi di raccolta differenziata così come l'eliminazione della causa ai problemi sanitari, ossia la frazione umida attraverso la diffusione di impianti per la produzione di compost ne sono una prova inconfutabile.

Eppure Danimarca, Olanda, Inghilterra, Svezia, dopo anni di sostegno all'incenerimento (quasi un credo), e un'attenta verifica sui suoi effetti, hanno scelto di cambiare direzione. Ciò per una serie di ragioni.

- L'accresciuta sensibilità alla "questione" ambientale e alla salvaguardia della salute delle popolazioni ha fatto da battistrada alle nuove posizioni.
- In secondo luogo, vi sono motivazioni di ordine economico. Si è constatato che l'incenerimento è un oggettivo ostacolo alla raccolta differenziata e al riciclaggio. È noto, infatti, che con l'incenerimento si ha la distruzione di materiali, quali la carta e i residui vegetali e animali, che potrebbero essere, invece, riciclati o recuperati, ad esempio mediante compostaggio. Se si addiziona poi il valore residuo di tali materiali alle spese di incenerimento, il costo di questo smaltimento è risultato il più elevato in senso assoluto.
- La raccolta differenziata, invece, è più conveniente non solo sotto il profilo ambientale ma anche da quello del bilancio energetico: il risparmio energetico dovuto alla raccolta differenziata è, infatti, maggiore dell'energia netta prodotta dall'incenerimento.
- Il rendimento degli inceneritori è scarso, per questo il generico incenerimento dei rifiuti non può considerarsi una forma di recupero, ma semplicemente una forma di smaltimento.

Sul piano della salvaguardia della salute, si è constatato che da uno studio in Germania che:

⁷ Situazione particolarmente grave è quella della Sardegna, dove il rischio desertificazione riguarda ben il 52% del territorio regionale, di cui l'11% già colpito, ovvero con il fenomeno già in atto. Problemi anche in Abruzzo, dove è interessato quasi il 40% del territorio. A forte rischio anche la Sicilia, nelle zone interne della provincia di Caltanissetta, Enna e Catania e lungo la costa agrigentina. In Puglia, invece, solo il 7% del territorio regionale non è affetto dal rischio deserto, mentre il 93% è mediamente sensibile (47,7%) e molto sensibile (45,6%). Esistono già dei piani anti-desertificazione delle 7 regioni più a rischio (Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia) riguardano 5 capitoli di intervento: protezione del suolo; gestione sostenibile delle risorse idriche; riduzione dell'impatto delle attività produttive; riequilibrio del territorio; misure trasversali. Dei 6,6 miliardi stanziati, quasi la metà riguarda il capitolo risorse idriche.

- “bruciando tutti i rifiuti di un milione di cittadini, si produce diossina quanto ne produce il traffico veicolare di sei milioni, ma mentre non si può fare a meno della mobilità, e cambiare le modalità di trasporto richiede tempo, l’incenerimento ha da subito delle alternative;

- al primo inceneritore cui sono state applicati rilevamento in continuo, sono stati riscontrati emissioni di diossine di oltre 80 volte superiori ai limiti, mentre prima ciò non era stato rilevato dalle analisi di routine. L’Organizzazione Mondiale della Sanità ha indicato in 280 picogrammi di diossina il quantitativo massimo assorbibile da una persona adulta: nelle migliori condizioni di esercizio dell’ultima generazione di impianti, un inceneritore che brucia il rifiuto di un milione di abitanti produce circa 90 milioni di dosi l’anno, che si vanno a sommare a quelle rimaste degli anni precedenti perché la diossina ha un tempo di dimezzamenti di cinque anni”. Senza volere criminalizzare l’imprenditoria privata, si pensi alle conseguenze sulla salute pubblica nell’affidare, come si è fatto in Campania, la gestione dei termovalorizzatori a dei privati che hanno come primo obiettivo l’utile economico da suddividere fra i soci.

La variabile “energia” nella proposta di Piano va, dunque, riconsiderata.

Ma occorre fare ancora qualche ulteriore riflessione in quanto la questione “energia” è di importanza fondamentale.

Gli effetti dei mutamenti climatici, l’avanzata dei deserti e delle zone aride, le alluvioni devastanti, l’incremento dell’incidenza di malattie endemiche come la malaria, sono causa diretta, ogni anno, di milioni di morti e costringono nell’assoluta povertà interi continenti. Si calcola che se tutti quanti si comportassero come un cittadino di un Paese ad alto reddito ci vorrebbero altri 2,6 pianeti per soddisfare le necessità dell’umanità. Invece, quello che succede nell’unico mondo che abbiamo a disposizione è che crescono insieme sia il ritmo con cui i Paesi occidentali consumano le risorse del pianeta sia il divario tra questi Paesi e quelli che non hanno accesso a quelle risorse, quelli in via di sviluppo o con economie in fase di transizione.

Il messaggio finale del Segretario Generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-Moon, a chiusura della Sessione plenaria dell’IPCC svoltasi a Valencia dal 12 al 17 novembre 2007 sintetizza perfettamente la preoccupazione del mondo scientifico: “Il riscaldamento climatico è inequivocabile. La comunità scientifica si è espressa con voce forte e unanime, ora la parola passa alle autorità politiche di tutte le nazioni”. Gli scienziati dell’Ipcc, destinatari nel 2007 del premio Nobel per la Pace, confermano il rischio che gli effetti legati al riscaldamento globale possano nel tempo diventare irreversibili, con danni incalcolabili a livello planetario.

Anche se il mondo avesse la capacità di stabilizzare i livelli di concentrazione di anidride carbonica in atmosfera ai livelli attuali sarebbe inevitabile per fine secolo un incremento della temperatura media di circa 1,5 °C rispetto ad oggi e un ulteriore innalzamento del livello del mare di 0,4 - 1,4 metri.

La poderosa crescita dei consumi energetici (il 25% solo negli ultimi 10 anni), trascinata dallo sviluppo economico dei Paesi asiatici, determina una crescente competizione sulle energie fossili. Al di là dei limiti fisici di queste risorse - un problema che pure esiste - è la disponibilità e la garanzia degli approvvigionamenti che sta già determinando forti tensioni e aperti conflitti. Se i sistemi energetici rimarranno così largamente dipendenti dalle fonti fossili, il rischio di una guerra mondiale più o meno strisciante per l’energia diventerà realtà.

Al tempo stesso, anche i temi della povertà e dell’equità sono connessi strettamente agli effetti dei mutamenti climatici e alle azioni che i singoli governi e la comunità internazionale devono intraprendere per rallentarne, e in prospettiva fermarne, i tragici effetti sugli ecosistemi e sull’umanità. I mutamenti climatici mettono e metteranno a dura prova la possibilità per tutti gli Stati di fare fronte a tragedie di enorme portata, persino nelle aree più ricche del mondo. Ma la maggiore sofferenza e i maggiori pericoli sono per i Paesi più poveri e vulnerabili, dove siccità, desertificazione, alluvioni fanno e sempre di più faranno crescere fame, povertà, malattie, guerre.

Se la crescita assoluta dei consumi energetici si concentra soprattutto in Asia, resta però enorme la distanza tra Nord e Sud del mondo quanto a consumi energetici pro-capite: ogni cinese consuma il 13% dell’energia di uno statunitense e il 30% di un italiano. Questo assegna all’occidente una speciale responsabilità nello sforzo per cambiare i modi di produzione e di consumo di energia: spingendo sull’efficienza energetica, spingendo sulle nuove fonti rinnovabili, spingendo per favorire uno sviluppo a bassa intensità di materie prime e di energia nei Paesi che diventano i nuovi grandi attori dell’economia mondiale.

Occorre cambiare la pratica della ricerca continua dell'aumento dell'offerta mettendo in essere tutte quelle condizioni che possano influenzare anche una diminuzione della domanda (miglior isolamento delle case, trasporto su ferro, migliore progettazione dei prodotti industriali...).

Un primo passo importantissimo in questa direzione, si è avuto con l'entrata in vigore, dal 16 febbraio 2005, del Protocollo di Kyoto, il trattato internazionale con cui i governi di molti paesi si sono impegnati a ridurre le emissioni di CO₂ e dei gas climalteranti, nel periodo compreso tra il 2008 e il 2012. Il nostro Paese, come tutti i Paesi firmatari, dovrà attuare comportamenti atti a ridurre le emissioni di inquinanti.

Purtroppo, gli obiettivi necessari per evitare - nell'arco dei prossimi venti o trenta anni - eventi catastrofici e irreversibili, sono ben oltre i traguardi di Kyoto. Le emissioni climalteranti superano del 20% quelle del 1990. I Paesi sviluppati devono tagliare di almeno il 20% le emissioni entro il 2015, e del 30-35% entro il 2020, per arrivare all'80% entro la metà del secolo. L'Italia - terzo Paese per emissioni di CO₂ in Europa - è lontanissima dall'obiettivo di riduzione, ancorché minimo, assegnatoci dal Protocollo di Kyoto per il periodo 1990- 2012; anzi finora s'è mossa in direzione opposta. L'esigenza di tagliare le nostre emissioni di anidride carbonica è stata a lungo rimossa dalla politica, e l'economia, soprattutto il mondo industriale, hanno di fatto boicottato ogni impegno serio in questo senso, considerandolo come un costo.

Invece ridurre le emissioni di gas serra per l'Italia è un'opportunità storica, un'opportunità anche in base ad un calcolo meramente economico: serve ad evitare ben maggiori costi futuri, ad alleggerire la dipendenza energetica del Paese, ad incentivare le produzioni e le imprese più efficienti e dunque più competitive.

Occorre un grande sforzo collettivo e coordinato per tagliare le emissioni di anidride carbonica, affrontando i problemi in tutti i settori produttivi, negli usi civili, nei trasporti: con una riforma ambientalista della fiscalità (meno tasse sui redditi e più tasse sui consumi inquinanti), con l'adozione di un forte sistema d'incentivi per promuovere il risparmio energetico e le fonti rinnovabili, con un piano straordinario di investimenti nell'efficienza energetica e nella mobilità sostenibile.

In un suo recente editoriale del periodico specializzato "Qualenergia", Gianni Silvestrini ci mostra come le rinnovabili siano ormai vantaggiose, rispetto alle fonti fossili, anche sul versante economico.

Nel medio periodo, infatti, i costi di produzione dell'energia verde tenderanno a ridursi e quelli delle fonti convenzionali aumenteranno. E questo dato non riguarda solo il petrolio (che ha ormai raggiunto la soglia dei 100 \$) o il gas su cui sono generalmente puntati i riflettori ma anche il carbone, che ha visto raddoppiare il prezzo rispetto a due anni fa e l'uranio, che ha decuplicato il suo costo rispetto al 2002.

Non è irragionevole pensare che la pressione della domanda, in particolare dei Paesi in via di sviluppo, favorirà nel prossimo decennio quotazioni in crescita per i combustibili fossili. Di contro, negli ultimi 25 anni, il kWh eolico è sceso da 20 a 6-8 centesimi di euro, un valore di poco superiore a quello della produzione termoelettrica e inferiore al costo dell'elettricità delle più recenti centrali nucleari. E in futuro si pensa che i costi possano ulteriormente ridursi di un 20-35%. Per quanto riguarda il fotovoltaico, sono molte le previsioni che ipotizzano un costo di investimento più che dimezzato entro un decennio. Considerando anche che la produzione fotovoltaica raggiunge il suo massimo nelle ore centrali, cioè proprio durante i periodi di punta di richiesta sulla rete che sono caratterizzati dal costo più elevato dell'elettricità, possiamo dedurre che il solare che verrà installato alla fine del prossimo decennio costerà, quindi, in realtà meno rispetto al costo dell'elettricità per gli utenti finali e forse anche del costo di produzione convenzionale. Vale la pena accennare che una considerevole produzione energetica fotovoltaica nelle ore centrali della giornata può essere la base di partenza per mettere le premesse di una produzione di idrogeno è il vettore energetico più promettente per il futuro prossimo. Stesso discorso per la generazione di elettricità eolica.

Certo, la riduzione dei costi delle energie verdi sarà tanto più rapida quanto maggiori saranno le risorse dedicate all'innovazione e quanto più elevata sarà la produzione cumulativa.

In Campania si stanno mettendo le premesse per realizzare una produzione di energia elettrica eccedente il fabbisogno: la Regione, una volta colmato il deficit esistente, si attizzerà a diventare esportatrice di energia. *Nulla quaestio* se tale sviluppo fosse realizzato con le energie rinnovabili di cui dispone. Gravissimo errore se si installassero impianti convenzionali, inquinanti, basati sulla inefficiente combustione di risorse altrimenti utilizzabili.

Nonostante il rispettabile livello di fonti energetiche rinnovabili e le ulteriori potenzialità di sviluppo della produzione pulita di energia (in particolare solare elettrico e termico, eolico) la Campania compra energia elettrica prodotta altrove. E lo fa in maniera massiccia, importando oltre l'80% del fabbisogno elettrico, e con un trend annuo di crescita dei consumi del 3%.

L'assenza totale di pianificazione energetica (la Campania è ormai tra le poche regioni italiane a non avere un Piano Energetico) lascia ampi spazi alla produzione da fonti fossili e crea caos anche per le installazioni

rinnovabili. Tra il 2006 e il 2007 sono state inaugurate, solo nella provincia di Caserta, le 2 megacentrali a gas di Teverola e Sparanise, per un totale di 1200 MW. Se i progetti ormai autorizzati delle megacentrali di Salerno (800 MW), Napoli Levante (400 MW) e Orta di Atella (800 MW), per complessivi ulteriori 2000 MW, andranno a buon fine, diventeremo una regione esportatrice di elettricità⁸, ma ancora più dipendente energeticamente dal gas proveniente da paesi politicamente instabili.

Incomprensibile, a questo punto, scoprire la necessità di generare energia elettrica utilizzando i cosiddetti termovalorizzatori: non ne serve più di energia. Non sono tollerabili le emissioni. È incomprensibile la distruzione che operano dei preziosi materiali riciclabili.

In aggiunta, ciò basterebbe per eliminare ogni dubbio sulla possibilità che la nostra regione possa raggiungere il suo obiettivo del 25% di elettricità prodotta da fonte rinnovabile, destinando la nostra Regione a continuare a marciare in controcorrente rispetto alle politiche energetiche comunitarie.

Il conto energia, istituito nel 2005 per incentivare l'installazione di impianti solari fotovoltaici, non ha ancora fatto presa nella nostra regione, nonostante l'ottimo livello di insolazione.

Se facciamo riferimento in rapporto al numero degli abitanti: il Trentino Alto Adige ha installato una quantità di pannelli per abitante 37 volte maggiore di quella presente in Campania, che è fanalino di coda nella classifica nazionale, con appena 0.2 W per abitante. In Campania la provincia più "rinnovabile", che ha saputo meglio sfruttare il regime di agevolazioni detto "conto energia", è la Provincia di Caserta, con 314 KW. Al secondo posto Salerno (252 KW), seguita da Napoli, Benevento ed Avellino.

Il risultato è che siamo – tra tutte le regioni d'Italia - quella che ha saputo meno sfruttare questo importante meccanismo di finanziamento della fonte fotovoltaica, attestandoci a livelli bassissimi di Watt fotovoltaico installato per abitante. È paradossale il rapporto di 37 a 1 tra i pannelli installati nel Trentino Alto Adige e quelli installati nella "Regione del sole".

Se non sappiamo sfruttare il sole, almeno siamo tra le regioni che più hanno saputo approfittare della fonte eolica, anche se con le innumerevoli questioni ancora aperte di integrazione nel paesaggio, di cui il Fortore è esempio vivente.

Le biomasse sembrerebbero costituire un'ulteriore "interessante" sfida, nel panorama regionale delle fonti rinnovabili. Ma allo stesso tempo nascondono un'insidia non meno degna di attenzione. Come si può leggere dai dati pubblicati dall'Assessorato Regionale alle Attività Produttive della Regione (settembre 2007), sono molti i progetti di impianti, alcuni già autorizzati, alimentati a biomasse con una potenza elettrica intorno ai 10 MW.

Impianti del genere - seppur alimentati da fonte rinnovabile - sono tuttavia da considerarsi non "amici dell'ambiente". Le taglie degli impianti proposti, infatti, sono tali da non consentire l'approvvigionamento della materia prima (biomasse) nel territorio regionale o comunque entro distanze non superiori ai 60-70 km dal sito della centrale. I progetti proposti, inoltre, non prevedono la "cogenerazione", ovvero la produzione combinata di energia elettrica e calore sfruttabile industrialmente o da insediamenti abitativi vicini.

Avuto riguardo ai processi di desertificazione (di cui si è in precedenza detto), cui il territorio è interessato e pianificato il fabbisogno di materiale da compostare per il reintegro della fertilità perduta nei terreni agricoli regionale, si propone un diverso modello energetico, dove siano le stesse popolazioni e realtà produttive locali a farsi promotrici di eventuali "distretti" energetici sostenibili, anche a sostegno e ad integrazione del reddito delle aziende agricole.

In questa direzione l'agricoltura regionale può contribuire attivamente agli obiettivi di Kyoto realizzando:

- ❖ **Microfiliera aziendali** di minieolico, fotovoltaico e solare termico per cogenerazione di energia elettrica e termica utilizzando FER (combustione, fermentazione, digestione anaerobica)
- ❖ **Filiere agroenergetiche a biomasse** (a bilancio energetico positivo, ecosostenibile e solo con l'utilizzazione integrale del vegetale messo a coltura, "biofabbrica")
- ❖ **Producendo biocombustibili su terreni marginali** (per obiettivi del 2010, della Finanziaria 2007, sarebbero necessari a stima 1,7 Mha)
- ❖ **Trattamento dei reflui zootecnici**: per le emissioni di gas metano (CH₄) e protossido di azoto (N₂O), gas serra che scaldano rispettivamente 21 e 310 volte più della CO₂

⁸ Esporteremo energia secondaria (elettricità), ma saremo importatori di energia primaria (gas naturale),

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto evidenziato e solo considerando le tre variabili: Sviluppo locale ecosostenibile, desertificazione ed energia nell'ambito di un'attenta valutazione dell'impronta ecologica del territorio dato è possibile una corretta pianificazione.

Il "Piano regionale rifiuti urbani della Regione Campania" appare carente nella sostanza rispetto alle variabili considerate portando a conclusioni errate circa l'indirizzo tecnologico e impiantistico. Ciò dovrebbe indurre l'estensore ad una rilettura del testo e ad una sua riarticolazione alla luce di quanto affermato.

Per fare un solo esempio. La situazione preoccupante del livello di sostanza organica presente nei terreni agricoli della provincia di Caserta, impone con urgenza la definizione di un programma e di una strategia che si ponga l'obiettivo di innalzare percentualmente il livello di sostanze organiche nei suddetti terreni.

"In un terreno in equilibrio il contenuto di sostanza organica resta costante, cioè la quantità distrutta annualmente eguaglia quella apportata. Questo equilibrio unico si mantiene fin tanto che il ritmo degli apporti e/o delle perdite non è modificato". Occorre considerare, tuttavia, che l'evoluzione dell'humus nel terreno è estremamente lento. Si pensi che per portare dal 2% al 2,2% la sostanza organica, bisogna forzare le concimazioni organiche per 10 e forse 20 anni. Un apporto ordinario di sostanze organiche è valutabile ogni anno in circa 350-450 q.li/Ha. Forzare significherebbe raddoppiare la quantità di sostanze organiche di partenza prestabilita.

In altri termini se si volessero migliorare le condizioni dei terreni della sola provincia di Caserta, per conservare l'attuale livello di sostanze organiche, occorrerebbe trasformare in compost (ammendanti e fertilizzanti) l'intera frazione organica proveniente sia dalla raccolta differenziata, sia dall'attività agricola/zootecnica e quella diretta al no food. Tutto ciò, se si ha un minimo di preoccupazione per il futuro, escluderebbe a priori sia l'incenerimento con i cosiddetti termovalorizzatori, sia gli impianti a biomasse.

Ma tutto questo il Piano non lo dice.

PARTE ESECONDA

1) SULLA LOCALIZZAZIONE DEGLI IMPIANTI IN TERRITORI AD ALTA VALENZA DI PRODUZIONE DI PRODOTTI TIPICI

Il decreto legislativo 18/05/2001 n.228 "orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'art. 7 della legge 05/03/2001 n. 57" che all'art. 21 dispone "norme per la tutela dei territori con produzioni agricole di particolare qualità e tipicità". Il "sistema" dei prodotti tradizionali è regolamentato dal decreto del 18 luglio 2000.

Il piano indica i criteri vincolanti dove non si possono fare gli impianti, affinché le province possano valutare tali aree. A tale proposito il rapporto ambientale di accompagnamento al piano (che si sarebbe dovuto elaborare contestualmente al piano e non dopo) fornisce ulteriori specifiche utili e che si spera siano accolte dal pianificatore, quali ad esempio i vincoli ambientali. Il rapporto, in sostanza, ha qualificato i criteri di localizzazione accompagnando per ciascun tipo di vincolo ambientale un'ipotesi di conseguenza applicativa⁹.

Alcune motivazioni che rendono necessario accogliere nel "Piano" i vincoli ambientali proposti (e da dilatare e specificare) nel Rapporto ambientale.

I PRODOTTI AGROALIMENTARI TRADIZIONALI CASERTANI

• DOP	N. 1
• IGP	N. 0
• STG	N. 1
• DOP IN CORSO DI REGISTRAZIONE	N. 1
• DENOMINAZIONE IN FASE DI ISTRUTTORIA MINISTERIALE	N. 2
• NUOVE DENOMINAZIONI IN FASE DI ELABORAZIONE	N. 1
TOT.	N. 6

ALCUNI PRODOTTI CASERTANI

- MOZZARELLA (S.T.G.)
- MOZZARELLA DI BUFALA CAMPANA (D.O.P.)
Area interessata: l'intera provincia di Caserta
- MELA ANNURCA CAMPANA (I.G.P.)
Aree di produzione: Maddalonese, Aversana e Alto Casertano
- CASTAGNA DEL VULCANO DI ROCCAMONFINA
- FORMAGGIO "CASO PERUTO"
- FORMAGGIO "CONCIATO ROMANO"
- VINO GALLUCCIO (D.O.C.)

DOP IN CORSO DI REGISTRAZIONE PRESSO L'UNIONE EUROPEA CON PROTEZIONE TRANSITORIA NAZIONALE

- FIOR DI LATTE APPENNINO MERIDIONALE (Alto casertano)
- OLIO EXTRAVERGINE DI OLIVA COLLINE CAIATINE
- OLIO EXTRAVERGINE DI OLIVA TERRE AURUNCHE
- FIORDIATTE APPENNINO MERIDIONALE

DOP IN FASE DI ISTRUTTORIA MINISTERIALE

⁹ Ad esempio dove c'è un'area naturale protetta, questo è un criterio escludente di allocazione di un impianto, tranne però nelle zone C dei parchi o nelle aree SIC oltre i 1000 ettari dove è possibile, invece, allocare impianti minori, ma solo con il consenso e il coinvolgimento dell'ente parco.

- OLIO EXTRAVERGINE DI OLIVA TERRE DEL MATESE
- PECORINO DI LATICAUDA SANNITA

Aree interessate: i comuni montani e collinari

IGP IN FASE DI ISTRUTTORIA MINISTERIALE

- [CARNE DI BUFALO CAMPANA](#)

L'area di produzione tipica è coincidente con quella della denominazione d'origine protetta [Mozzarella di bufala campana](#) (DOP) ed interessa l'intero territorio della provincia di Caserta

I VINI IN PROVINCIA DI CASERTA

- D.O.C. N. 3
- I.G.T. N. 2

ACQUE MINERALI

TERRITORI INTERESSATI DALLA PRODUZIONE DI ACQUE MINERALI

- Pratella
- Riardo
- Rocchetta e Croce
- Vitulazio

PRINCIPALI PRODOTTI TRADIZIONALI CASERTANI

- | | |
|--|---|
| • Bocconcini alla panna di bufala | Area di produzione della mozzarella Dop |
| • Burrino e burrata di bufala | Area di produzione della mozzarella Dop |
| • Caciocavallo affumicato | Aree interne |
| • Caciocavallo di bufala | Area di produzione della mozzarella Dop |
| • Caciocavallo podalico | Aree interne |
| • Caso Conzato | Comune di Pontelatone |
| • Casoperuto e Marzolino | Il territorio del vulcano del monte S. Croce (CE) |
| • Pecorino fresco e stagionato | Aree interne |
| • Pecorino Salaprese | Aree interne |
| • Provola affumicata | Valle del Volturno, Matese |
| • Scamorza | Alto casertano |
| • Scamorza di bufala | Area del disciplinare della mozzarella di bufala campana DOP |
| • Stracciata | Aree interne |
| • Treccia | Alto casertano |
| • Fragolino | Zona di produzione delle fragole |
| • Liquore di amarena | Zone di produzione dell'amarena |
| • Liquore Nocillo | Aree interne |
| • Carne di suino di razza casertana | Aree interne |
| • Caldarroste in sciroppo e rum | Monte S.Croce – Roccamonfina |
| • Castagna Tempestiva del Vulcano Roccamonfina | Comuni interessati: Caianello, Conca della Campania; Galluccio, Marzano Appio, Roccamonfina, Sessa Aurunca, Teano, Tora e Piccilli |
| • Fungo porcino del Vulcano di Roccamonfina. | Territorio interessato alla produzione: Territorio dei Comuni del Parco Regionale di Roccamonfina (Caserta), in particolare nell'area di Monte La Frascara. |
| • Lenticchia di Valle Agricola | Valle Agricola |
| • Lupino gigante di Vairano | Vairano Patenora |
| • Miele di Acacia | Intera provincia |
| • Miele di castagno | Area vulcano di Roccamonfina |

2. PROPOSTA DI INTRODURRE IL “METODO DIALOGICO” PER LA INDIVIDUAZIONE DEI SITI OVE ALLOCARE GLI IMPIANTI

Premessa

La scelta di un sito ove destinare un impianto (discarica, piattaforme, stazioni di trasferimento, ecc. ecc.) costituisce un problema serio nella Regione Campania, ulteriormente accentuato da incapacità a comunicare e da clamorosi “errori” delle autorità preposte, fortunatamente bloccate dalla magistratura (vedasi i casi di Serre, Lo Uttaro, ecc.).

Negli ultimi anni la comunicazione ha assunto nelle amministrazioni pubbliche un ruolo sempre più rilevante. Sta anche progressivamente cambiando il valore aggiunto riconosciuto alla comunicazione pubblica da strumento d’illustrazione delle scelte e dell’attività dell’ente (l’amministrazione trasparente) a processo di scambio e di interazione attraverso cui si costruisce l’identità di una città e di un territorio: la cosiddetta “amministrazione colloquiale”. Nei progetti di sviluppo e di trasformazione dei sistemi territoriali la comunicazione assume un valore centrale come processo: a) di messa in comune delle informazioni distribuite tra i diversi soggetti sociali, economici e istituzionali; b) di attivazione di reti e di sinergie; c) di costruzione sociale dell’identità e dell’immagine del territorio; d) di definizione condivisa delle scelte; e) di rafforzamento del senso di appartenenza; di mobilitazione e di inclusione di energie e competenze.

Vi è quindi la necessità di porre in prima linea forme di ascolto e di individuazione dei bisogni dei cittadini, verificando il gradimento del procedimento posto in essere per l’individuazione dei siti idonei alla delocalizzazione anche attraverso la reale percezione da parte della cittadinanza. Tutto ciò per aumentare, mediante una corretta strategia di comunicazione, la trasparenza e la capacità di comprendere le decisioni assunte. Vale la pena ricordare che questo non è un processo automatico. Esso richiede oltre alla volontà politica di volerlo perseguire anche la presenza di operatori esperti che hanno davanti cittadini motivati dal rifiuto e dal fenomeno *Nimby o Banana* e in grado di verificare la correttezza del procedimento in essere e dei soggetti chiamati a portarlo avanti. “Tutto ciò operando sui due diversi versanti (governanti e governati) ed anche attraverso l’uso del linguaggio¹⁰” che rappresenta lo strumento principale per contrastare forme di trasformismo, corruzione, populismo e demagogia. Fattori questi ben presenti nel costume politico e nella società meridionale e italiano in genere.

Seguiranno, sia pure brevemente, alcune considerazioni circa i modelli decisionali e quelli per legittimare una scelta localizzativa. Seguirà la proposta vera e propria.

2.1 I processi decisionali. I modelli

Si prendono in considerazione i tre modelli principali nei processi decisionali. Nessuna organizzazione, generalmente, ne adotta uno soltanto, preferendo adottarne diversi.

Il primo modello postula che è l’organizzazione, in base alle sue finalità generali (missione, visione, valori guida), a decidere in autonomia l’obiettivo da perseguire e lo persegue. Se e quando la sua azione produce conseguenze sullo stakeholder e la reazione di quest’ultimo accelera o frena il raggiungimento dell’obiettivo, si attua una relazione (dialogo, conflitto, alleanza).

È un modello push, ed è il più comunemente adottato.

Il secondo modello postula che è l’organizzazione, sempre in base alle sue finalità generali (missione, vision, valori guida), a decidere in autonomia l’obiettivo da perseguire e lo persegue attivando - prima però del trasferimento dei messaggi chiave agli influenti¹¹ per ridurre il potenziale conflitto o rafforzare l’alleanza - un’intensa fase di ascolto delle loro aspettative per adattare i messaggi perché siano più efficaci.

È il classico modello del marketing, sempre push ma questa volta bidirezionale ed è prevalentemente adottato dalle organizzazioni con forte cultura di marketing.

Il terzo modello postula, infine, che l’organizzazione, sempre in base alle sue finalità generali (missione, visione, valori guida), prima di definire l’obiettivo da perseguire ascolta le aspettative dello stakeholder, ne tiene conto per poi sviluppare la sua azione messaggistica verso gli influenti trasferendo loro i messaggi chiave.

¹⁰ Tratto da Sviluppo della cooperazione interistituzionale e con l’U.E. – S.S.P.A., Roma, 2006

¹¹ Per un’organizzazione, lo stakeholder è un soggetto consapevole e interessato ad avviare, a sviluppare o a consolidare una relazione su una questione specifica. L’influente è invece un soggetto che l’organizzazione ritiene in ogni caso rilevante per il raggiungimento dei suoi obiettivi, al punto da sforzarsi di convincerlo a farsi coinvolgere in una relazione, ma non è necessariamente né consapevole né interessato. In altre parole, “i principali fornitori, gli azionisti e i clienti importanti, i dirigenti, i consulenti di una organizzazione sono stakeholder mentre l’editorialista del Corriere della Sera o l’opinion leader della comunità di riferimento sono influenti” (T. Muzzi Falconi).

È un modello pull, bidirezionale e simmetrico verso lo stakeholder, ed è adottato dalle organizzazioni più avanzate e di maggiore successo. Questo terzo modello, al di là delle più immediate apparenze, ha ben poco a che vedere con l'abitudine di molte organizzazioni, soprattutto (ma non solo) pubbliche, di un processo decisionale di natura consociativa e paralizzante.

L'ascolto degli stakeholder¹² (prima o dopo la definizione dell'obiettivo a seconda del modello prescelto) è spesso vincolato da obblighi di legge che, pur pensate per assicurare la partecipazione degli stakeholder ai processi decisionali, normalmente garantiscono soltanto la paralisi della decisione sull'obiettivo specifico da perseguire. E anche quando la decisione finalmente arriva, la sua implementazione, subendo in ogni caso tutte le ben note lentezze attuative, fa sì che i tempi di attuazione sono talmente lunghi da trasformare una decisione a suo tempo corretta in una decisione sbagliata poiché nel frattempo è cambiato di nuovo tutto. È quella che si chiama "paralisi consociativa" che non va in alcun modo confusa con l'attuazione del terzo modello che si propone proprio il contrario: e cioè l'efficacia del processo decisionale. Peraltro, questo fenomeno di lentezza procedurale che rende controproducente la decisione assunta, si presenta sempre sovente anche all'interno di molte grandi organizzazioni private che operano in settori tecnologicamente dinamici. Succede cioè che l'attuazione dei processi di influenzamento legittimo (autorappresentazione) della decisione pubblica relativa ad un tema, prima che dall'interno dell'organizzazione le posizioni espresse arrivino finalmente sul tavolo del decisore pubblico, le tecnologie hanno già superato la questione. Questo fenomeno, a sua volta, contribuisce a rendere obsoleta, quando non addirittura controproducente, la decisione pubblica prima ancora della sua approvazione.

2.2 I metodi per legittimare una scelta localizzativa

I metodi per legittimare una scelta localizzativa, escluso il ricorso all'autorità, sono diversi e relativamente usati nel nostro Paese. Vale la pena ricordare che il metodo che si propone è stato già messo in atto dalla Provincia di Torino per localizzare discariche e inceneritori¹³.

Nella tabella che segue sono schematizzati i metodi conosciuti e maggiormente usati.

	NON DELIBERATIVO Scelta fondata su interessi	Scelta fondata su argomenti che riguardano il bene comune
METODO NON DEMOCRATICO O ESCLUSIVO Processo con accesso limitato e bassa trasparenza	1 CONTRATTAZIONE E SCAMBIO POLITICO Attori chiave: i politici	2 PIANIFICAZIONE Attori chiave: gli esperti
METODO DEMOCRATICO O INCLUSIVO Esteso e alta trasparenza	3 AGGREGAZIONE DEGLI INTERESSI p.es. referendum Attori chiave: gli elettori	4 METODO DIALOGICO Attori chiave: gli stakeholder

I politici preferiscono in genere il **metodo della Contrattazione e scambio politico** (di solito poco trasparente), che rafforza quello della Pianificazione.

La Legge prevede il **metodo della Pianificazione** (la scelta è dell'azienda promotrice con 2 vincoli tecnici che, nel caso in esame, sono: aree idonee previste nel PRAE per l'attività estrattiva; progetto sottoposto alla valutazione di impatto ambientale per il cementificio).

¹² Per un utile approfondimento del problema Cfr Messina G., Comunicazione e informazione ambientale, stakeholder e processi decisionali analisi di un caso. Individuazione, attraverso un processo trasparente e partecipato, del sito per il nuovo insediamento del complesso industriale Moccia prospettato nel comune di Pietravairano – Caserta, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, Caserta, 2007

¹³ Bobbio L., "Non rifiutarti di scegliere": un'esperienza di democrazia deliberativa, paper presentato al convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica, Siena 13-15 settembre 2001

Il metodo dell'Aggregazione degli interessi è molto forte, soprattutto se esercitato attraverso referendum. Ma l'esito dipende dall'ampiezza della collettività presa in considerazione (quanto è ampia l'area interessata rispetto al luogo di insediamento dell'impianto? Al crescere dell'ampiezza si riduce l'opposizione).

IL METODO DIALOGICO è il meno fragile. Si basa sull'attenzione al bene comune e sull'apertura alla partecipazione dei cittadini. Non si basa sullo scambio politico, quindi è trasparente. Richiede tempo e pazienza, tuttavia il risultato è più forte perché legittimato dalla gente che nel contempo acquisisce maggiore coesione come comunità e accresce la fiducia nelle istituzioni e nei decisori politici che hanno voluto attuare questo metodo. L'Amministrazione interessata che sa quali impegni dovrà assumersi nei confronti della comunità locale (cosa, dove, come quando e perché) potrà operare con spirito sollevato e sereno senza ulteriori problematiche.

2.3 LA PROPOSTA

“Nella scelta dei siti ove destinare impianti definitivi o a tempo determinato, l'amministrazione preposta utilizzerà obbligatoriamente il metodo dialogico, attraverso l'elaborazione di una graduatoria condivisa di siti, dove:

- I processi decisionali siano condotti sulla base di argomenti imparziali fondati sul bene comune;
- Il progetto cui partecipano, in condizioni di parità, tutti coloro che sono coinvolti dalle conseguenze della decisione.

Non tutti possono effettivamente partecipare al progetto: *Principio di inclusività*. Per questo motivo:

- Si sostituisce l'universo con un campione rappresentativo;
- Si costruisce un'arena in cui siano presenti tutti i punti di vista rilevanti sul tema (stakeholder) ossia di tutti gli attori che subiranno le conseguenze più o meno dirette della scelta. Riunire il mondo in una stanza.

A tale scopo si costituisce una commissione secondo le seguenti finalità:

- Discussione e definizione dei criteri per la localizzazione dell'impianto, con individuazione di una graduatoria;
- Impostazione di richiesta garanzie e compensazioni (ristoro) per la comunità locale scelta”.

3. PRINCIPALI ASPETTI NEGATIVI DA RIMUOVERE NELLA PROPOSTA DEL PIANO RIFIUTI

- 1) Lo scenario di piano ha pochi margini per poter reagire. In altri termini se si dovesse bloccare una sola parte del meccanismo, si bloccherebbe tutto il sistema. Sistema rigido dunque. La flessibilità prevista del 20% non appare sufficiente. Esempio il percorso progressivo di ammodernamento (reigegnerizzazione) degli ex cdr in TMB (trattamento meccanico biologico¹⁴) appare molto esposto alle criticità connesse a situazioni emergenziali (manutenzioni straordinarie, scioperi, blocchi, ecc.).
- 2) Alcuni adempimenti sono posti come non vincolanti dal punto di vista temporali (es. Programmazione interventi a livello territoriale, programmazione costruzione impianti per le province; i programmi operativi; i piani di comunicazione, ecc.).
- 3) Non emerge la necessità di realizzare un altro inceneritore, previsto a Santa Maria La Fossa. Le eventuali eccedenze di cdr potrebbero essere convogliate nei cementifici esistenti (alle condizioni sopra riportate) per i quali sarebbe però obbligatorio produrre cdr normalizzato; si ricorda che i cdr diventeranno TMB (Trattamento Meccanico Biologico) tranne quello di Tufino che diventerà un termoessiccatore.
- 4) Squilibrio nell'ipotesi percentuale di r.d. programmata per le grandi aree urbane. Gli obiettivi sono troppo bassi per i comuni ad alta densità di popolazione (Napoli, Salerno, Caserta). Il piano dovrebbe imporre, da una parte, percentuali di r.d. più elevati e proporre, inoltre, dei sistemi correttivi per integrare i vari sistemi di raccolta programmata (es. per Ischia in estate, ecc.).
- 5) I criteri per la localizzazione degli impianti sono generici e poco definiti (il rapporto ambientale su questo punto andrebbe fatto proprio dai pianificatori del piano);
- 6) Esiste un problema circa le sinergie negative generate dalla presenza di impianti preesistenti (industrie insalubri, piattaforme per rifiuti industriali, ecc.) in aree magari destinate a ospitare quelli per il trattamento dei r.u. Sulla localizzazione degli impianti definitivi, oltre a prevedere un ristoro per la popolazione locale, sarebbe necessario introdurre il metodo dialogico¹⁵.

¹⁴ Il trattamento meccanico-biologico (TMB) è una tecnologia di trattamento a freddo dei rifiuti indifferenziati che sfrutta l'abbinamento di processi meccanici a processi biologici quali la digestione anaerobica e il compostaggio. Appositi macchinari separano la frazione umida (l'organico da bioessicare) dalla frazione secca (carta, plastica, vetro, inerti ecc.); quest'ultima frazione può essere in parte riciclata oppure usata per produrre combustibile derivato dai rifiuti (CDR) rimuovendo i materiali incombustibili.

¹⁵ Si basa sull'attenzione al bene comune e sull'apertura alla partecipazione dei cittadini. Non si basa sullo scambio politico, quindi è trasparente. Richiede tempo e pazienza, tuttavia il risultato è più forte perché legittimato dalla gente che nel contempo acquisisce maggiore coesione come comunità e accresce la fiducia nelle istituzioni e nei decisori politici che hanno voluto attuare questo metodo. L'imprenditore/istituzione interessato, che sa quali impegni dovrà assumersi nei confronti della comunità locale (cosa, dove, come quando e perché), potrà operare con spirito sollevato e sereno senza ulteriori problematiche.

4. PUNTI DELLA PROPOSTA DEL PIANO CHE ANDREBBERO MIGLIORATI

- 1) Introduzione del sistema di raccolta “porta a porta” per tutti i comuni campani. Consentire solamente ai comuni di Napoli, Portici, Casalnuovo, Casoria e Aversa l’applicazione del sistema AU con obbligo del passaggio dal sistema AU a Misto o Porta a porta entro 24 mesi dall’avvio.
- 2) In ordine alla frazione umida destinata al compostaggio e da trasformare in ammendante o fertilizzante, appare strategicamente utile prevedere un protocollo d’intesa con le organizzazioni professionali agricole per il controllo della produzione del compost e poter fornire così la garanzia ai produttori agricoli sulla utilizzabilità del compost ai fini agricoli.
- 3) Il piano indica i criteri vincolanti dove non si possono fare gli impianti, affinché le province possano valutare tali aree. A tale proposito il rapporto ambientale di accompagnamento al piano (che si sarebbe dovuto elaborare contestualmente al piano e non dopo) fornisce ulteriori specifiche utili e che si propone siano accolte dal pianificatore, quali ad esempio i vincoli ambientali. Il rapporto, in sostanza, ha qualificato i criteri di localizzazione accompagnando per ciascun tipo di vincolo ambientale un’ipotesi di conseguenza applicativa¹⁶.
- 4) Circa la reingegnerizzazione degli impianti ex CDR in TMB si propone di:
 - a) prevedere una linea di separazione per la produzione di biogas dalla frazione umida fermentescibile;
 - b) realizzare una linea di produzione per CDR di qualità da avviare ai cementifici e/o alle centrali elettriche opportunamente attrezzate. A tale scopo, mentre dovrebbero essere destinati un impianto TMB per ogni provincia, due dei sette impianti esistenti dovrebbero essere utilizzati quasi esclusivamente per lo spaccettamento delle cosiddette ecoballe da trasformare in CDR di qualità. In questo modo si eviterebbe:
 - 1) di costruire un inutile quanto dannoso e incompatibile inceneritore a Santa Maria la Fossa;
 - 2) di liberare il territorio, in un tempo ragionevolmente certo, delle milioni di tonnellate di rifiuti singolarmente battezzate “ecoballe”.

5. PROPOSTE

Individuazione di una discarica regionale provvisoria al fine di superare l’emergenza in atto, consentire alle province di adottare un proprio piano, permettere la reingegnerizzazione degli impianti ex-Cdr riconvertendo gli stessi in impianti di TMB, vagliatura e selezione meccanica dei rifiuti per consentire in tal modo l’avvio di una gestione ordinaria del ciclo dei rifiuti urbani. I criteri di localizzazione delle discariche devono seguire esclusivamente, senza alcuna deroga, le leggi vigenti in materia e in caso di più siti disponibili dovrà guidare la scelta il “metodo dialogico”.

Raccolta differenziata finalizzata al riciclo, con il sistema del “porta a porta”, secondo il principio “chi più ricicla meno paga”, partendo dalla separazione della frazione umida da quella secca.

Appalto, con le procedure d’urgenza, per la **realizzazione di impianti di compostaggio** in ragione di uno ogni 250.000 abitanti equivalenti.

¹⁶ Ad esempio dove c’è un’area naturale protetta, questo è un criterio escludente di allocazione di un impianto, tranne però nelle zone C dei parchi o nelle aree SIC oltre i 1000 ettari dove è possibile, invece allocare impianti minori, ma solo con il consenso e il coinvolgimento dell’ente parco.

Trattamento a freddo della frazione non riciclabile: l'alternativa tecnologicamente più avanzata (che la legge stessa richiede per il trattamento della frazione residua), è attualmente il trattamento meccanico-biologico, o TMB.

PARTE TERZA

1. ALCUNE RIFLESSIONI GIURIDICHE SULLA PROPOSTA DI PIANO PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI DELLA REGIONE CAMPANIA

Va subito precisato che, ai sensi della normativa vigente, il Piano avrebbe dovuto indicare, con puntualità, le misure da adottare, ed i tempi della loro introduzione per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di legge per quanto concerne la raccolta differenziata, posti all'articolo 1, comma 1108, dalla Legge 27 dicembre 2006, n.296 (Finanziaria 2007) che indica l'obbligo di almeno il 50% entro il 31/12/2009 ed almeno il 60% entro il 31/12/2011 (ma si veda anche l'art. 4 del decreto legge n. 263/2006, come convertito in legge n. 290/2006).

Il Piano, quindi, dovrebbe avere quale sua priorità il **risultato atteso del 50% di raccolta differenziata**, al di là dell'attuale regime emergenziale.

Tuttavia, tale obiettivo sembra essere **fortemente condizionato da:**

- a) **vincoli contrattuali** tuttora vigenti tra i gestori degli impianti e la pubblica amministrazione;
- b) dalle **autorizzazioni (sottoposte al regime V.I.A.)**.

Mentre per il primo aspetto l'intervento normativo potrebbe comportare la cedevolezza dei patti privati, per il secondo non possono essere derogati i principi e la normativa comunitaria in materia di V.I.A., nemmeno in regime cosiddetto emergenziale, ovvero ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett."e", della Legge 225 del 1992.

Il piano in oggetto non ha tenuto in debito conto tale aspetto, che è strettamente connesso al raggiungimento degli obiettivi di 50% di differenziata.

Le forme di raccolta differenziata dei rifiuti non sembrano essere coordinate con le corpose (e onerose) riconversioni impiantistiche.

Sulle scelte impiantistiche, al di là della ratifica di quelle già adottate nei precedenti atti, (loro dimensionamento, ammodernamento, rivisitazione, eccetera) il problema viene sostanzialmente spostato "in avanti".

L'impressione è che si rimanga, con grande ipocrisia, nell'ambito di un "**Piano Quadro**", rinviando, per queste importanti scelte di assoluto valore strategico, a un "Piano attuativo di dettaglio".

Un piano attuativo di dettaglio che dovrà ridefinire gli schemi di processo, rivisitare i nuovi quadri economici di investimento ed il *lay out* impiantistico, rideterminare le capacità ricettive degli impianti secondo diverse tipologie di frazioni, e le prescrizioni autorizzative.

Si afferma inoltre la necessità di un "sovradimensionamento teorico di sicurezza" del 20% della quantità dei rifiuti urbani residui (RUR) da trattare, tali da giustificare una implementazione di ulteriori 150.000 tonn/annue di termocombustione (TU).

Questi aspetti, quindi, sostanzialmente, confermano un forte sbilanciamento impiantistico.

Inoltre, un altro aspetto che dovrebbe essere ampliato, quantomeno a livello di conoscenza e di scenario, riguarda l'interesse pubblico alla conoscenza di quel che accade ai rifiuti una volta conferiti agli impianti di recupero (o alle piattaforme convenzionate Conai).

Occorre, in particolare, avere il coraggio di verificare se il materiale che proviene dalla lavorazione degli impianti di recupero e/o di riciclo sia effettivamente, prevalentemente e obiettivamente destinato al recupero e al riciclo o se, invece, non sia uno smaltimento mascherato. Teniamo presente che il riciclo e il recupero sono liberalizzati, talché i rifiuti possono volatilizzarsi in quel dedalo di trasporti, stoccaggi e impianti, che può determinare un forte vulnus per l'ambiente e la salute dei cittadini, oltre che per l'erario.

Nel Piano si prevede inoltre che il sistema Conai operi nel campo degli imballaggi come un *dominus* assoluto, con il consueto utilizzo di piattaforme convenzionate, ma, stranamente, non si indicano gli impianti di trattamento e di riciclo-recupero, peraltro ben presenti in Campania, oltretutto le quantità ricevibili. La lobby del Conai è decisamente forte.

Insomma, appare quanto meno discutibile che i Comuni (o gli A.T.O. ove istituiti), fermo restando che in regime ordinario dovranno poi scegliere se sottoscrivere (o meno) la convenzione Anci-Conai, trovino una corsia di marcia già tracciata, difficilmente poi eludibile sul versante operativo.

Un altro aspetto fortemente critico e preoccupante è quello relativo alla **razionalizzazione dei servizi pubblici locali** (e della loro erogazione dei servizi di cui trattasi) e quindi anche della loro organizzazione, economicità, produttività, eccetera.

Il piano, così come strutturato, non impedirebbe ricorso ad appalti (se non pseudoappalti o, addirittura, “noli”, eccetera) da parte di ditte terze operanti nel settore, aumentando costi e creando opacità nel settore.

Come è noto, tali affidamenti vengono motivati sotto vari profili: carenza, inesistenza o rottura di attrezzature, macchinari, parco autoveicoli, atipicità, *stressatura* organizzativa, eccetera.

2. QUESTIONE TERRITORIALE E COMPETENZE

Al di fuori degli specifici poteri sostitutivi regolati dalla normativa di settore, va ricordato che il Ministero dispone di rilevanti compiti di vigilanza che possono spingersi fino alla *extrema ratio* dell'emanazione di ordinanze contingibili ed urgenti.

La dimensione dell'impiantistica, così come determinata dal piano, 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.

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, previsto dalla normativa vigente, in sintonia con quanto disposto dall'art. 120 Cost, che assegna al Governo il potere sostitutivo in caso di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica (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.

Inoltre, occorre ricordare un altro 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 verificano 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".

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 danni gravi ed irreparabili per l'ambiente, 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, 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, nonché il diritto alla salute.