

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2017
ISSN 2465-2059

**La pianificazione del ciclo dei rifiuti e delle aree
rifiuto nella svolta della governance
metropolitana di Napoli¹**

Gilda Berruti

Maria Federica Palestino

¹ Seppur il contributo sia frutto di una riflessione collettiva degli autori, è attribuibile ad entrambe la stesura del paragrafo 1, a Maria Federica Palestino dei paragrafi 2-3 e a Gilda Berruti dei paragrafi 4-5.

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2017
MIND THE GAP. IL DISTACCO TRA POLITICHE E CITTÀ
ottobre 2017

Gilda Berruti

Maria Federica Palestino

Università Federico II di Napoli - Dipartimento di architettura
gberruti@unina.it
palestin@unina.it

Abstract

Partendo dalle due emergenze ambientali della Campania – l'emergenza rifiuti e il fenomeno della Terra dei fuochi – il *paper* ricostruisce come le istituzioni locali stiano affrontando la gestione del ciclo dei rifiuti e delle aree-rifiuto nella transizione della regione urbana di Napoli da provincia a città metropolitana. L'attenzione è posta su azioni e provvedimenti miranti a superare entrambe le emergenze per avviare una nuova stagione di sviluppo. In particolare, vengono introdotte le politiche legate al trattamento del rifiuto organico e al recupero delle aree oggetto di sversamenti, mettendo in luce il punto di vista di diversi stakeholder.

Si osserva, innanzitutto, come nella fase di transizione in corso la regione Campania stia dettando indirizzi e norme che restituiscono una costruzione dei problemi tuttora distante dalla concreta realizzabilità delle azioni; in secondo luogo come i comuni stiano mostrando difficoltà a superare gli egoismi territoriali per mettere in campo la governance metropolitana; infine come la città metropolitana venga lasciata fuori dal processo gestionale, stentando a definire il proprio ruolo.

In questo quadro, è urgente provare a trasformare l'insieme frammentato di provvedimenti e azioni, e il nodo di conflitti che ne stanno derivando, in una visione strategica da costruire a più voci.

Starting from the two environmental emergencies of the Campania region - the waste emergency and the Land of Fires phenomenon – the paper reconstructs how local institutions are dealing with the management of waste cycle and wastelands in the transition of the urban region of Naples from province to metropolitan city. The focus is on actions and measures aiming to overcome both the emergencies in order to trigger a new

development season. In particular, the policies for the treatment of organic waste and the recovery of wastelands will be analyzed, showing the stakeholders' points of view.

It is worth noting that, in the ongoing transition stage, the Campania region is prescribing directions and rules that set up a construction of the problem which is far from the real answer to it; the municipalities are finding difficult to go beyond local egoisms with the objective of constructing a metropolitan governance; the metropolitan city is excluded from the waste management and is still finding hard to define its own role. In this framework, it is urgent to work hard to transform the fragmented set of measures and actions, and the knot of conflicts resulting from it, in a strategic vision collectively constructed.

Parole chiave/ Keywords

Ciclo dei rifiuti, Aree-rifiuto, Governance metropolitana, Metabolismo /
Waste cycle, Wastelands, Metropolitan governance, Metabolism

Le due emergenze ambientali della Campania

Dopo quindici anni di fallimenti nel riportare la gestione dei rifiuti alla normalità, l'emergenza rifiuti campana, cominciata nel 1994, si è ufficialmente conclusa nel 2009 con l'inaugurazione dell'unico termovalorizzatore di Acerra [Iaculli 2008; Corona e Fortini 2010].

In realtà, le ulteriori crisi del 2010 e del 2011, l'acuirsi del fenomeno della Terra dei Fuochi fra 2012 e 2013, e i recenti provvedimenti del Parlamento europeo [Parlamento Europeo - Commissione per le petizioni 2014; Unione Europea - Corte di Giustizia 2015], evidenziano come la gestione delle politiche ambientali, con i conflitti connessi [Petrillo 2009; Armiero 2014], resti problematica sul fronte di due emergenze: quella legata al ciclo dei rifiuti – nei fatti mai completamente chiusa – e quella nascente dalla proliferazione di aree-rifiuto.

I provvedimenti regionali emanati fra 2016 e 2017 stanno introducendo strumenti e azioni per trattare entrambe le emergenze.

La carenza regionale di impianti di trattamento dei rifiuti organici, unita alla scarsità di discariche e termovalorizzatori, ha portato l'Unione europea a condannare il governo italiano al pagamento di una multa di 120.000 euro al giorno, oltre a una

somma di 20 milioni di euro come misura dissuasiva per la reiterazione di inadempimenti come il mancato smaltimento dei circa sei milioni di tonnellate di ecoballe stoccate dal Commissario straordinario negli anni dell'emergenza rifiuti.

La necessità di tamponare queste sanzioni ha inciso sull'agenda delle politiche pubbliche e sull'organizzazione della macchina amministrativa e gestionale al punto che una delle prime mosse del governatore della Campania De Luca, eletto nel 2015, è stata mettere in piedi la cosiddetta «Struttura di missione per lo smaltimento dei rifiuti stoccati in balle», le cui azioni, conformemente ai fabbisogni definiti dal Piano regionale rifiuti, sono state indirizzate anche a localizzare gli impianti di compostaggio dei rifiuti organici nel territorio regionale.

Il disastro della Terra dei Fuochi, saldamente connesso all'emergenza rifiuti, è scoppiato all'inizio del nuovo millennio. Non diversamente dall'emergenza precedente che, nascendo da incapacità di governo del territorio, si scontrava con il suo progressivo degrado sociale [Corona e Sciarrone 2012] ed ecologico [Di Gennaro 2014], la Terra dei Fuochi ha rappresentato la risposta dell'imprenditoria criminale alla domanda nazionale di smaltire rifiuti solidi e speciali a basso costo. La competitività di questa risposta ha avuto l'esito di allargare il mercato illegale dei rifiuti, facendo della regione urbana di Napoli la più grande discarica non autorizzata d'Italia [Palestino 2015a].

Abbandonare rifiuti sul ciglio delle strade, o smaltirli attraverso combustione o tombamento si è trasformato in un comportamento diffuso, fino a quando, nel 2013, la Terra dei Fuochi è diventata oggetto di un Patto (delibera di giunta regionale 169/2013) che ha visto fra i firmatari, oltre alle prefetture di Napoli e Caserta, trentatré comuni in provincia di Napoli e ventiquattro in provincia di Caserta, per una superficie complessiva di 1.076 chilometri quadrati [Palestino 2015b].

In continuità con la pianificazione e la gestione del ciclo dei rifiuti, la bonifica e il controllo delle aree-rifiuto rappresenta, dunque, l'altra problematica con cui fare i conti. Solo il superamento di entrambe le emergenze consentirà, infatti, di pianificare una nuova stagione di sviluppo finalizzata alla auspicata rinascita della *Campania Felix*.

La governance in transizione

5

In applicazione della legge nazionale 56 del 7 aprile 2014 *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni* (legge Delrio), la regione urbana di Napoli sta vivendo la difficile transizione da amministrazione provinciale a città metropolitana. Seppure attiva da gennaio 2015, la città metropolitana ha cominciato a esistere, rispetto ai territori di sua pertinenza, soltanto a ottobre 2016, con le elezioni del Consiglio metropolitano.

Sebbene la legge Delrio assegni un ruolo di primo piano alle città metropolitane rispetto all'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano (art.44, c), sussiste un'evidente difficoltà di comunicazione tra regione e città metropolitana. Negli ultimi mesi, tuttavia, sembra che le relazioni dei diversi enti dell'area metropolitana – al proprio interno e nei confronti della regione Campania – si stiano ridefinendo.

Con legge regionale 14 del 26 maggio 2016 *Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti*, la regione Campania ha strutturato la governance del ciclo integrato dei rifiuti attraverso la perimetrazione di sette Ato - Ambiti territoriali ottimali (art.23) che rappresentano la nuova dimensione territoriale deputata a svolgere le funzioni di gestione dei rifiuti urbani. Mentre la legge fa di regione e comuni i protagonisti del processo di gestione del ciclo dei rifiuti, alla città metropolitana viene lasciato esclusivamente il compito di accompagnare la transizione dalla gestione provinciale a quella metropolitana degli Ato.

La ricerca *Horizon Repair - Resource Management in Peri-urban Areas: Going Beyond Urban Metabolism*, con cui l'Università Federico II ha scelto di rivisitare le due emergenze ambientali dell'area metropolitana di Napoli in una prospettiva di economia circolare, sta tematizzando il recupero delle *wasteland* come sfida per trasformare l'insieme frammentato di provvedimenti e azioni per la gestione di rifiuti e aree-rifiuto in una visione strategica da co-progettare. A tale scopo sono stati recentemente consultati alcuni stakeholder impegnati nella governance del metabolismo dei rifiuti, operanti tanto nell'area vasta che al livello di singoli comuni.

Il *paper* tiene conto di quanto è emerso misurando la fattibilità di questa sfida dal punto di vista delle istituzioni locali.

La riorganizzazione del ciclo integrato dei rifiuti

6

All'inizio del 2017 sono stati attivati i sette Ato che configurano la nuova geografia dei rifiuti, ciascuno corredato da un corrispondente impianto di trattamento detto Stir (Stabilimento di tritovagliatura ed imballaggio rifiuti).

I tre Ato relativi alla città metropolitana di Napoli sono entrati in vigore il 6 febbraio, mentre a marzo ne sono stati eletti i presidenti; tuttavia il processo di riorganizzazione non è ancora stato completato.

Riguardo al vecchio funzionamento del ciclo integrato dei rifiuti in Campania – che sta per essere scardinato dal nuovo modello di governance in via di definizione – va precisato che, durante la fase di transizione attuale, raccolta e smaltimento dei rifiuti restano a carico di enti separati. Infatti, in quattro città capoluogo di provincia, eccetto Avellino, c'è ancora una diversa società di igiene urbana che effettua spazzamento, raccolta di rifiuti differenziati e residuo indifferenziato, trasporto verso gli impianti di selezione e trattamento. Trattamento e smaltimento dei rifiuti indifferenziati fanno capo, invece, ad aziende che servono raggruppamenti di comuni. In particolare Sapna (Sistema ambiente provincia di Napoli) è la società che continuerà a coprire trattamento e smaltimento di rifiuti indifferenziati sul territorio ex provinciale finché i tre Ato non funzioneranno a pieno regime.

È evidente come la fase di riorganizzazione in corso determini conflitti da gestire in tempi non brevi e non prevedibili. Nel merito della tripartizione territoriale, per esempio, è opinione abbastanza diffusa che si sarebbe potuta mettere al vaglio di un confronto l'ipotesi di un'unica struttura gestionale per il ciclo integrato di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti relativa ai novantadue comuni della città metropolitana. Il riassetto operato dalla legge regionale 14/2016 rischia, invece, di frammentare il ciclo dei rifiuti, rendendo più farraginoso l'attivazione di procedure di mutuo soccorso tra gli Ato (qualora uno degli Stir accusi problemi di funzionamento), creando diseconomie di scala.

D'altra parte, all'inizio del 2017, sebbene la Conferenza dei sindaci, affiancando sindaco e consiglio, avesse già tutte le carte per giocare un ruolo importante, essa non registrava neppure il 40% delle presenze, essendo ancora debole la capacità di superare i singoli egoismi territoriali per abbracciare la governance metropolitana.

Infatti, mentre l'ipotesi di gestione unitaria è stata contrastata dai sindaci favorevoli ad accentrare tutta la raccolta nelle mani dell'azienda locale di igiene urbana,

i sindaci dei comuni più grandi avrebbero preferito mantenere la propria autonomia rispetto a Napoli, che tende a fagocitarli nelle sue problematiche complesse. L'elezione del presidente dell'Ato Napoli 1 – che ignorando Napoli, ha dato per vincente il sindaco di Casoria – lo dimostra.

In questa situazione frammentata e discorde, la città metropolitana sarebbe naturalmente candidabile ad assumere un ruolo chiave per raccordare i singoli comuni rispetto agli obiettivi definiti dal decisore regionale.

Il metabolismo dei rifiuti e delle aree-rifiuto

In Campania il metabolismo dei rifiuti è di complessa gestione, proprio a causa degli intrecci determinati dalla duplice emergenza ambientale nella governance delle politiche e dei provvedimenti connessi.

Rispetto al trattamento dell'organico, per esempio, il territorio regionale è tuttora dotato di soli tre impianti pubblici di compostaggio, con una capacità complessiva di 53.000 t/anno (Salerno: 30.000 t/anno, Eboli: 20.000 t/a, Teora: 3.000 t/a;) a cui si sommano gli impianti privati, che la Regione stima coprire circa 135.000 t/a. D'altra parte, nel corso del 2016, solo a Napoli sono state raccolte 58.000 tonnellate di umido mentre, per il 2017, l'azienda di igiene urbana prevede di raccoglierne 74.000, destinate in gran parte ad essere trasportate in provincia di Padova per il trattamento. Si fa avanti il rischio di cadere in una terza emergenza, questa volta connessa ai rifiuti organici.

Inoltre, a causa dell'emergenza Terra dei Fuochi, la gestione dei rifiuti è complicata dalla necessità di gestire la parallela proliferazione di aree-rifiuto nel territorio periurbano, nonché di forme di presidio territoriale che facciano da deterrente a nuovi sversamenti. Infatti, sono tuttora frequenti i depositi di rifiuti accompagnati da incendi in molte periferie di Napoli, lungo i bordi dei comuni confinanti, ovunque non sia chiaro il soggetto competente, e in parte del casertano.

Il territorio metropolitano è frammentato: sono molte le aree residuali ritagliate dalle grandi infrastrutture che attraversano il periurbano, spesso punteggiate da insediamenti rom, centri commerciali, beni confiscati alla criminalità organizzata. Si tratta di terreni che nell'ambito del singolo comune appaiono di difficile riutilizzo ma, messi a sistema entro visioni condivise di valorizzazione e sviluppo territoriale, potrebbero innescare processi di rigenerazione ambientale a catena.

Anche ristabilire il benessere sociale attraverso azioni di natura educativa, produttiva e culturale che, recuperando l'ambiente in senso esteso, diano basi solide al cambiamento è essenziale per innescare lo sviluppo della regione urbana. Ci confrontiamo, infatti, con luoghi per decenni devastati da pratiche improprie che hanno inciso negativamente sull'ambiente e sulla salute pubblica [Cantoni 2016].

Per quanto fondamentale per riscattare l'immagine territoriale e favorire la ripresa dell'agro-alimentare, riguadagnando la fiducia nelle istituzioni delle comunità danneggiate dai fuochi, il recupero delle *wasteland* non deve però appannare l'esigenza di gestire il ciclo integrato dei rifiuti con criteri di efficacia e di efficienza che consentano di spegnere le sanzioni pecuniarie dell'Ue e di ottimizzare le spese relative al compostaggio del rifiuto umido. Quest'ultimo, infatti, è destinato ad aumentare al crescere della percentuale di raccolta differenziata.

I principali provvedimenti in corso

A seguito del picco dell'emergenza rifiuti nel 2007-2008, dell'entrata in funzione del termovalorizzatore di Acerra nel 2009, e della nascita nel 2012 di un cartello di movimenti per la salute del territorio [De Rosa 2017], è cominciata ad affiorare la volontà politica, da parte dell'attore pubblico, di attivare le amministrazioni comunali e l'associazionismo di base rispetto alle questioni di natura ambientale.

La regione ha infatti cominciato a promuovere avvisi pubblici nella cui cornice i comuni, in forma singola o associata, hanno presentato progetti o manifestazioni di interesse per rispondere al problema dei roghi e dell'abbandono di rifiuti, o alla localizzazione di impianti sui territori di pertinenza.

Già nel 2013, con il decreto dirigenziale 6 del 30 settembre, la regione Campania emanava l'avviso pubblico per l'assegnazione di finanziamenti ai comuni delle province di Napoli e Caserta per attività di controllo e tutela ambientale finalizzate a contrastare il fenomeno dei roghi. Tale bando, accessibile esclusivamente ai cinquantasette comuni sottoscrittori del Patto della Terra dei Fuochi, ha previsto la finanziabilità di due possibili linee di intervento: la prima riguardante l'acquisizione e la gestione di dispositivi per la videosorveglianza di siti a rischio di essere abbandonati; la seconda relativa alla riqualificazione di aree già interessate da roghi, con l'esigenza di prevenirne ulteriori. L'istruttoria degli interventi cantierabili in attuazione del Patto è

diventata oggetto dell'Accordo di programma quadro «Terra dei Fuochi» (20 gennaio 2016) fra Agenzia nazionale per la Coesione territoriale, ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare e regione Campania.

Inoltre, con l'obiettivo di garantire l'autosufficienza nel recupero della frazione organica dei rifiuti urbani, la Regione, grazie al sostegno economico del governo nazionale, sta finalmente pianificando la realizzazione dei siti industriali di compostaggio, a partire dalla sottoscrizione del Patto per lo sviluppo della Regione Campania, siglato il 24 aprile 2016 tra il presidente del Consiglio dei ministri e il presidente della Regione Campania (250 milioni di euro destinati alla realizzazione di impianti di trattamento della frazione organica da raccolta differenziata, di cui 60 milioni a valere sui Por Fesr 2014-2020 e 190 milioni sulle risorse Fsc 2014-2020).

In risposta all'avviso pubblico del maggio 2016, sono state presentate trentasei manifestazioni di interesse per localizzare nuovi siti di compostaggio nella regione, comprese le proposte di potenziamento dei quattro Stir. Per quanto riguarda l'area sotto la giurisdizione della città metropolitana, l'azienda di igiene urbana di Napoli ha proposto un impianto di compostaggio da 40.000 t/anno da localizzare nell'area del depuratore delle acque di Napoli est, all'interno di un eco-distretto per la valorizzazione dei rifiuti; l'azienda Sapna, ancora operante nell'area metropolitana, ha proposto a sua volta di realizzare impianti di 60.000 e 10.000 t/anno negli Stir di Giugliano e Tufino; ci sono inoltre le candidature dei comuni di Afragola, Pomigliano d'Arco, Villaricca, Marigliano, Casalnuovo e Anacapri.

La delibera di giunta regionale 494 del 13 settembre 2016 regola la programmazione degli impianti per il trattamento della frazione organica derivata dalla raccolta differenziata dei rifiuti, stabilendo i relativi finanziamenti a valere sulle risorse del Por Campania Fesr 2014-2020. La Struttura di missione per lo smaltimento delle balle ha portato avanti l'istruttoria delle manifestazioni d'interesse che sono state presentate dando priorità alla realizzazione degli impianti presso gli Stir. Negli ultimi mesi sono avvenuti i necessari passaggi formali per tradurre la decisione in atto concreto.

All'inizio di luglio 2017, con la sottoscrizione di accordi di programma tra il presidente della regione e il sindaco metropolitano, gli accordi per realizzare gli impianti di trattamento dell'organico negli Stir sono stati formalizzati. Contestualmente sono stati ratificati la costituzione del diritto di superficie da parte del comune di Napoli sull'area ricompresa nel depuratore di Napoli est (di proprietà regionale) e il programma straordinario per l'incremento della raccolta differenziata.

La regione Campania sta inoltre promuovendo la localizzazione di compostiere di comunità tra le 60 e le 130 t/anno al fine di ridurre il conferimento in discarica dei rifiuti urbani biodegradabili. Lo scorso marzo i comuni hanno chiesto la fornitura dei compostatori di comunità per impegnarsi nella gestione diretta della frazione umida, oppure hanno individuato sul proprio territorio le realtà associative da convenzionare per la gestione degli impianti e per l'utilizzo del compost prodotto. Si tratta di un percorso che richiede un grande impegno di formazione degli enti locali e di partecipazione dei cittadini.

BIBLIOGRAFIA

Armiero, M.

2014 *Garbage under the Volcano: The Waste Crisis in Campania and the Struggles for Environmental Justice*, in M. Armiero e L. Sedrez (a cura di), *A History of Environmentalism*. London/ New York, Bloomsbury.

Cantoni, R.

2016 *The waste crisis in Campania. South Italy: a historical perspective on an epidemiological controversy*, in «Endeavour», 40 (2), p. 102-113.

Corona, G. e Fortini, D.

2010 *Rifiuti. Una questione non risolta*. Roma, XL edizioni.

Corona, G. e Sciarrone, R.

2012 *Il paesaggio delle ecocamorre*, in «Meridiana», 73-74, p. 13-35.

De Rosa, S.P.

2017 *Reclaiming Territory from below: Grassroots Environmentalism and Waste Conflicts in Campania, Italy*. Lund, Lund University.

Di Gennaro, A.

2014 *Per una storia dell'ecosistema metropolitano di Napoli*, in «Meridiana», 80, p. 105 -124.

Iaculli, A.

2008 *Le vie infinite dei rifiuti. Il sistema campano*. Roma, Rinascita edizioni.

Petrillo, A.

2009 *Biopolitica di un rifiuto. Le rivolte anti-discarica a Napoli e in Campania*. Verona, Ombre corte.

Parlamento Europeo - Commissione per le petizioni

2014 *Comunicazione ai membri: Petizione 1771/2012*. Disponibile su: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/peti/cm/1029/1029380/1029380it.pdf [ultimo accesso 1 settembre 2017].

Unione Europea - Corte di Giustizia

2015 *Sentenza, Causa C-653/13*. Disponibile su: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d59bcebf3882b84a8881e4ccb60da35136.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4PaN8Le0?text=&docid=165914&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=194319> [ultimo accesso 1 settembre 2017].

Palestino, M.F.

2015a *Per un'agenda radicale della Terra dei Fuochi*, in «Crios», 10, p. 9-19.

2015b *How to put environmental injustice on the planner's radical agenda. Learning from the Land of Fires – Italy*, in M. Mancoun e K. Maier (a cura di), *Definite Space-Fuzzy Responsibility*, 29th Aesop Conference Prague, Book of Proceedings, pp. 2576-2586.