

#### DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

Corso di Laurea Magistrale in Governo e Politiche

Cattedra di Analisi e valutazione delle politiche pubbliche

# POLITICA AMBIENTALE E POLITICA DI COESIONE: EVOLUZIONE MULTILIVELLO. LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI E LE BONIFICHE NELLA REGIONE CAMPANIA. I CASI NELLE PROVINCE DI BENEVENTO E CASERTA

RELATORE
Prof. Antonio La Spina

CANDIDATA Giuliana Gliottone Matr. 625842

CORRELATORE
Prof. Vincenzo Antonelli

#### Indice

Introduzione5		
CAPITOLO I		
L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA AMBIENTALE E DELLA POLITICA DI COESIONE		
1. Dalle origini al consolidamento della politica ambientale		
1.1 La politica ambientale nell'UE		
1.1.1 Da principio di protezione indiretta ad azione comunitaria		
1.1.2 Il riconoscimento della tutela ambientale come politica dell'UE		
1.2 Le politiche ambientali in Italia		
1.2.1 Il riconoscimento giuridico della questione ambientale		
1.2.2 L'organizzazione delle competenze in materia ambientale		
2 Nascita e sviluppo della politica di coesione		
2.1 Le principali tappe evolutive della politica di coesione		
2.2 Politica Regionale Nazionale e Politica di Coesione Europea a confronto 27		
2.3 La politica di coesione in Italia		
3 La tematica ambientale nella politica di coesione		
3.1 I primi cicli di programmazione		
3.2 Il ciclo di programmazione 2007-2013		
3.3 Il ciclo di programmazione 2014-2020		

#### **CAPITOLO II**

## IL POR FESR 2007-2013 DELLA REGIONE CAMPANIA E LA NORMATIVA SULLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI E SULLA BONIFICA DELLE DISCARICHE

l I Fondi Strutturali e il POR FESR 2007-2013 della Regione Campania	49	
1.1 I Fondi Strutturali della politica di coesione	49	
1.1.1 Gli strumenti finanziari della politica di coesione	49	
1.1.2 Le caratteristiche dei fondi SIE	51	
1.2 Il POR FESR 2007-2013	54	
1.2.1 Il contesto generale e la situazione ambientale della Campania	54	
1.2.2 La strategia, le priorità di intervento e gli obiettivi ambientali	59	
1.2.3 Controllo e responsabilità nelle procedure di attuazione	65	
2. Gestione dei rifiuti urbani e bonifica delle discariche: la normativa nella		
Regione Campania	68	
2.1 La normativa regionale sulla gestione dei rifiuti urbani	68	
2.1.1 Contesto e obiettivi del PRGRU	68	
2.1.2 Il quadro normativo	70	
2.2 La normativa regionale sulla bonifica dei siti inquinati	73	
CAPITOLO III		
I FONDI STRUTTURALI E LA BONIFICA DELLE DISCARICHE CASE STUDIES NELLE PROVINCE DI BENEVENTO E CASER		
1 Il contesto ambientale in Campania	77	
1.1 Emergenza rifiuti, raccolta differenziata e progetti ambientali europei	77	
1.2 Le discariche e l'intervento dell'UE	83	

2 Case studies: le discariche di Gioia Sannitica e Durazzano	86
2.1 Metodologia di valutazione dei progetti	86
2.2 Progetto del Comune di Gioia Sannitica (CE)	89
2.2.1 Le condizioni della discarica prima del progetto	89
2.2.2 Il progetto e l'impatto ambientale	91
2.2.3 Lo stato attuale del progetto e le difficoltà riscontrate	93
2.3 Progetto del Comune di Durazzano (BN)	96
2.3.1 Le condizioni della discarica prima del progetto	96
2.3.2 Il progetto	98
2.3.3 Lo stato attuale del progetto	99
2.4 Un tentativo di valutazione dei progetti e considerazioni finali	101
Conclusioni	104
Bibliografia	110
Appendice	121
Riassunto	146

#### Introduzione

L'elaborato si presenta come un vero e proprio cammino verso la comprensione dello sviluppo e dell'attuazione di due politiche che sono sorte e si sono consolidate recentemente, ossia la politica ambientale e la politica di coesione. Si vuole comprendere come la politica ambientale sia stata gradualmente inserita nei diversi cicli di programmazione influenzando la politica di coesione. Si cerca, inoltre, di verificare come la politica ambientale viene implementata impiegando i finanziamenti europei indiretti e quali sono le difficoltà riscontrate nell'approvazione e nell'attuazione dei progetti, soffermandosi in modo particolare sulle tematiche della gestione dei rifiuti e della bonifica delle discariche. A tal fine, si prende in considerazione il POR FESR 2007-2013 della Regione Campania e due *case studies* nelle province di Benevento e Caserta.

Le motivazioni alla base dell'interesse verso suddette politiche e del percorso delineato sono differenti. Innanzitutto, la politica ambientale è interessante poiché, inizialmente, la tematica ambientale aveva un peso marginale nel processo decisionale e nell'attuazione delle politiche e non era considerata come un settore così rilevante da poter essere trattato come una vera e propria politica. Inoltre, la peculiare trasversalità dell'ambiente ha reso il suo riconoscimento, come materia giuridica unica, particolarmente difficoltoso, poiché il suo ambito di azione era troppo esteso e confluiva negli altri settori e nelle competenze di altre politiche. Dunque, il consolidamento della politica ambientale è stato un grande traguardo ed è avvenuto a seguito delle esigenze sorte di limitare i danni delle problematiche ambientali che si erano verificate; tuttora, però, sono presenti dei dubbi riguardo l'estensione del campo di applicabilità della politica ambientale. La politica di coesione, invece, suscita interesse in quanto segna il passaggio dalla politica regionale nazionale alla politica regionale europea. È una politica che ha un duplice obiettivo: da un lato, punta ad aiutare le regioni in ritardo di sviluppo e dall'altro vuole dare un impulso positivo alla crescita.

Ciò che suscita maggiore interesse è l'attuazione di tali politiche in Italia. Sia la politica di coesione sia la politica ambientale in ambito di gestione dei rifiuti e di bonifica delle discariche presentano diverse criticità che tale studio cerca di identificare.

L'elaborato si sviluppa in tre capitoli. Nel primo capitolo si delineano la nascita e l'evoluzione della politica ambientale e della politica di coesione, mettendo in luce le tappe principali che hanno condotto al loro consolidamento sia a livello europeo sia a livello nazionale. Si illustrano, dunque, le caratteristiche che tali politiche hanno assunto in Italia. Si cerca, inoltre, di verificare come le due politiche sono interconnesse e come si influenzano a vicenda. Per tale motivo, si analizzano sommariamente i diversi cicli di programmazione soffermandosi sulla tematica ambientale e su come la sua importanza, nell'attuazione della politica di coesione, è variata nel tempo.

Nel secondo capitolo, primariamente, si chiariscono quali sono gli strumenti della politica di coesione e come funzionano i finanziamenti europei indiretti. A seguito di ciò, si restringe il campo d'analisi e focalizzandosi sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), con particolare riferimento al POR FESR 2007-2013 della Regione Campania. Dunque, si analizza il contesto della Regione Campania per poi esplicitare e comprendere gli obiettivi del POR. Inoltre, si illustra un breve quadro della normativa regionale in ambito di gestione dei rifiuti urbani e di bonifica delle discariche. Tale capitolo risulta fondamentale in quanto fornisce le nozioni essenziali per la comprensione dei *case studies* analizzati nel capitolo successivo.

Nel terzo capitolo, infine, è presente un tentativo di valutazione dei case studies del Comune di Gioia Sannitica (Provincia di Caserta) e del Comune di Durazzano (Provincia di Benevento), due progetti, co-finanziati dalle risorse europee,in ambito di bonifica e messa in sicurezza delle discariche. In primis, si presenta una panoramica generale sul contesto campano con riferimento alla crisi dei rifiuti, alla necessità di aumentare la percentuale di raccolta differenziata e alla mancata bonifica di diverse discariche. Si tratta di una tematica di particolare rilevanza per la Regione Campania in quanto minaccia l'economia regionale basata principalmente sulla produzione di beni alimentari che rischiano di essere contaminati; occorre, inoltre, considerare le drammatiche conseguenze che tali problematiche producono sulla salute della popolazione. In seguito, ci si sofferma sui diversi progetti realizzati nelle province di Caserta e Benevento in ambito di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati, per poi analizzare nello specifico i due progetti

sopracitati. A tal proposito è necessario effettuare una premessa: entrambi i progetti sono in fase di ultimazione al momento in cui si scrive (settembre 2016) e, dunque, le valutazioni effettuate si riferiscono allo stato attuale dei progetti. Inoltre, trattandosi di due progetti ad alto contenuto tecnico- scientifico, la valutazione svolta è specialmente di tipo politologico e normativo e prescinde dall'analisi di tecnicismi specifici. Di seguito, si evidenziano gli obiettivi dei progetti, il loro livello di conseguimento nonché le difficoltà riscontrate nell'approvazione, nell'ottenimento dei finanziamenti e nell' implementazione dei progetti stessi.

L'elaborato presenta, infine, le conclusioni. In quest'ultima parte dello studio si esprimono riflessioni sul percorso svolto, cercando di individuare gli aspetti critici, ma anche gli aspetti che costituiscono delle opportunità, che hanno maggiormente caratterizzato la ricerca. Si offrono, così, degli spunti per riflessioni future dato che l'argomento trattato risulta essere molto ampio.

#### **CAPITOLO I**

### L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA AMBIENTALE E DELLA POLITICA DI COESIONE

- 1. Dalle origini al consolidamento della politica ambientale
- 1.1 La politica ambientale nell'UE

#### 1.1.1 Da principio di protezione indiretta ad azione comunitaria

Il presente capitolo si pone come obiettivo quello di percorrere le principali tappe nell'evoluzione di due politiche che si sono sviluppate recentemente, ossia la politica ambientale e la politica di coesione. Si cerca, inoltre, di analizzare in che modo queste due politiche si sono integrate e influenzate a vicenda, in particolare facendo riferimento a come la tematica ambientale è diventata rilevante nei cicli di programmazione per l'implementazione della politica di coesione.

Anzitutto, risulta difficile definire con esattezza la tematica ambientale e la sua rilevanza nella dottrina, giurisprudenza e normativa sia nazionale sia comunitaria e internazionale. Probabilmente, ciò è dovuto al fatto che essa si è sviluppata in ritardo rispetto alle altre politiche in quanto vista come soluzione necessaria a quelle problematiche ambientali che già avevano prodotto degli effetti negativi. Dunque, si potrebbe ritenere che la politica ambientale non è sorta come politica preventiva, ma ha iniziato il suo percorso evolutivo quando è divenuto indispensabile un intervento

nell'ambiente per limitare i danni creati. Essa è nata, come qualsiasi altra politica, per rispondere a determinate esigenze e in questo caso, la spinta è derivata soprattutto dalle condizioni ambientali negative che si sono generate nel tempo. Ciò non vuol dire che gli effetti negativi prodotti siano stati obbligatoriamente dei danni irreversibili. La politica ambientale è sorta proprio per limitarli, per tutelare l'ambiente e per prevenire ulteriori danni. Quindi, a seguito di un lungo periodo di indifferenza o inerzia che è durato fino a pochi anni fa, si è cercato di sviluppare sempre più una normativa che potesse intervenire in ambito ambientale, cercando di recuperare il tempo perduto.¹ Ciò trova conferma nel saggio di Massimo Severo Giannini intitolato "Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici", opera che ha dato lo slancio per lo studio in Italia in materia ambientale, in cui metteva in evidenza la superficialità dei governanti i quali non prendevano in considerazione le segnalazioni degli esperti sugli sviluppi negativi che si stavano verificando nella natura e nell'ambiente.²

La nozione di "ambiente" in ambito giuridico è risultata sempre complicata da definire e non esiste una norma che definisce chiaramente il concetto di ambiente in ambito normativo. Ciononostante, data l'esistenza di numerose norme che fanno riferimento all'ambito ambientale si ritiene che almeno una definizione di ambiente implicita e sottintesa esista.<sup>3</sup> Ad esempio, attraverso il DPCM del 27 dicembre 1988, si fa riferimento all'ambiente descrivendolo come l'insieme delle "componenti naturalistiche ed antropiche interessate, le interazioni tra queste e il sistema ambientale preso nella sua globalità".<sup>4</sup> Tale nozione, naturalmente, risulta essere molto ampia. Le componenti e i fattori che vengono presi in considerazione nel concetto di ambiente ai fini di una valutazione di impatto ambientale sono l'atmosfera; l'ambiente idrico; il suolo e il sottosuolo; la vegetazione, la flora e la fauna; gli ecosistemi; la salute pubblica; rumore e vibrazioni; radiazioni ionizzanti e non ionizzanti; paesaggio. <sup>5</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> F.Gabriele, "Considerazioni introduttive", F.Gabriele e A.M.Nico (a cura di), in *La tutela multilivello dell'ambiente*, Cacucci Editore, Bari, 2005, pp. VII-XIII.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> M.G.Giannini, Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, 1973.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> C. Bilanzone, A. Bordin, C. Bovino, P. Cinquina, P. Demaldè, P. Guccione, R. Mari, F. Romano, A. Scarcella, *Manuale Ambiente 2016*, IPSOA – Manuali HSE, Wolters Kluwer Italia, 2016, p.1.

<sup>4</sup> Ibidem, pp. 1-2.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Ministero dell'Ambiente, "Norme tecniche per la redazione degli studi e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'art.6, L. 8 luglio 1986, n.349, adottate ai sensi dell'art.3 del DPCM 10 agosto 1988, n.377", DPCM del 27 dicembre 1988 – Allegato I, pubblicato in GU il 5 gennaio 1989.

Dato che la normativa in ambito ambientale si è sviluppata inizialmente con accordi internazionali, alcuni ritengono che la tematica ambientale sia emersa a seguito del processo di globalizzazione. In realtà, secondo altri studiosi, ciò che è accaduto è decisamente l'opposto: la globalizzazione deriva soprattutto dall'introduzione di nuove tecnologie che hanno favorito la comunicazione in tempo reale, la produzione e il commercio; da ciò sono sorti gli effetti negativi che hanno impattato l'ambiente e hanno generato una vera crisi ambientale bisognosa di interventi a livello mondiale capaci di perseguirli. Connesso a tale visione, è il pensiero di Stiglitz, il quale mette in evidenza che il sistema caotico di governance globale non ha un governo globale in quanto le istituzioni globali non sono in grado di affrontare le conseguenze della globalizzazione e le decisioni prese per la risoluzione delle diverse problematiche non tengono in considerazione degli effetti che producono sull'ambiente e sulla salute umana.

Occorre considerare che una caratteristica riconosciuta alla tematica ambientale è quella della trasversalità poiché ha la capacità di incidere su una molteplicità di interessi. L'ambiente non costituisce una nozione giuridica ma solo l'insieme di diversi profili giuridicamente rilevanti. Lo studioso Giannini, già menzionato, riteneva che la nozione di ambiente potesse essere interpretata o in senso naturalistico (paesaggio, beni culturali, ecc.), o in senso di insieme degli aspetti connessi all'inquinamento (sanità, difesa delle risorse idriche, ecc.) oppure in senso urbanistico, dunque, facendo riferimento a diversi ambiti. Al contrario di Giannini, altri studiosi ritenuti "più ambientalisti" sostenevano la necessità di identificare un'unica e definita materia giuridica per l'ambiente. Effettivamente l'analisi giuridica di Giannini era giusta per i tempi in cui egli scrisse il suo noto saggio. A quei tempi la rilevanza dell'ambiente era minima e aveva solo un valore descrittivo in quanto non poteva essere attribuita ad uno specifico portatore di interesse.8 Il passaggio verso l'ambiente inteso come materia definita e oggetto di specifiche politiche è avvenuto negli anni successivi al saggio di Giannini e verrà analizzato in questo capitolo.

Primariamente, si vuole approfondire l'evoluzione della tematica ambientale a livello europeo. Quando la CEE è stata istituita nel 1957, il Trattato di Roma non faceva alcun riferimento alla tematica ambientale. Ciò è comprensibile se si considera che la CEE

<sup>6</sup> G.Rossi, *Diritto dell'Ambiente*, G.Giappichelli Editore, Torino, 2015, pp. 3-51.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> J.E.Stiglitz, La globalizzazione che funziona, Einaudi, Torino, 2006, pp. 21, 103, 323.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> G.Rossi, *Op. Cit.*, pp. 3-51.

è sorta principalmente per esigenze di tipo economico e si riteneva che le misure normative in ambito ambientale potessero costituire un ostacolo al funzionamento del mercato unico e all'attuazione del principio della libera concorrenza.9 I principi generali e alcuni diritti fondamentali non erano ancora previsti in tale Trattato. L'ambiente ha iniziato a diventare materia di interesse a partire dagli anni settanta a causa delle problematiche ambientali sorte sia a livello nazionale sia a livello internazionale. Naturalmente, come già detto precedentemente, l'interesse iniziale in tale materia era limitato e la legittimazione degli interventi in materia ambientale era indiretta. In particolare, gli interventi comunitari si basavano sugli ex articoli 100 (ora 94) e 235 (ora 308) del Trattato CE.<sup>10</sup> L'ex articolo 100 prevedeva la possibilità per il Consiglio di adottare "le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno" 11 e l'ex articolo 235 prevedeva per il Consiglio la possibilità, in caso di azione necessarie per il funzionamento del mercato comune senza che i poteri siano esplicitamente disposti dal trattato, di prendere le disposizioni del caso.<sup>12</sup> Dunque, attraverso questi due articoli si cercava di giustificare gli interventi comunitari adottati in ambito ambientale in quanto utili ai fini del perseguimento del funzionamento del mercato comune. Attraverso tale sistema venne pubblicata dalla Commissione la "Prima comunicazione sulla politica ambientale" nel 1971, in cui venne stabilito che la protezione e il miglioramento dell'ambiente costituivano degli obiettivi per la CE anche se questi non erano espressi nei trattati. Gli interventi svolti dal Consiglio e dalla Commissione sono stati riconosciuti dalla Corte di Giustizia,, la quale ne ha confermato la fondatezza delle basi giuridiche riconoscendo la legittimità del ricorso agli articoli 100 e 235 TCE.13

Prima di giungere ad una vera base giuridica in ambito ambientale, sono state emanate una serie di direttive tra cui la Direttiva 85/337 che istituiva già nel 1985 la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) che ha segnato il passaggio da una politica

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> P.Dell'Anno, Principi del diritto ambientale europeo e nazionale, Giuffrè Editore, Milano, 2004, pp.55-127.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> A.Bonomo, "Europa e ambiente: profili pubblicistici", F.Gabriele e A.M.Nico (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Cacucci Editore, Bari, 2005, pp.101-139.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Trattato CE

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> A.Bonomo, *Op. Cit.*, pp.101-139.

suddivisa in diversi settori ambientali ad una politica che inizia a considerare l'ambiente nella sua unitarietà e che si ispira al principio di prevenzione.<sup>14</sup>

Una tappa che ha rappresentato un punto di svolta per la tematica ambientale nelle politiche dell'UE è costituita dall'Atto Unico Europeo (AUE) entrato in vigore nel 1987 con il quale venne definita una base giuridica che riconosceva alla Comunità una competenza specifica in ambito ambientale (Titolo VII Ambiente); in tal modo, si verifica il passaggio della tematica ambientale da principio di protezione indiretta a una vera e propria azione comunitaria autonoma rispetto alle altre azioni comunitarie. Su tali cambiamenti normativi si sono basati, successivamente, i trattati di Maastricht e di Amsterdam con i quali è avvenuta un'evoluzione più lineare e naturale della politica ambientale. Tra le disposizioni rilevanti introdotte con l'AUE è presente l'articolo 130 R con il quale non solo vennero individuati gli obiettivi della politica comunitaria, ma vennero confermati alcuni principi derivanti dal diritto internazionale dell'ambiente come fondamentali nell'attuazione delle azioni comunitarie. Tra questi principi rientravano il principio dell'azione preventiva, il principio della correzione alla fonte dei danni causati e il principio "chi inquina paga". <sup>15</sup> Inoltre, un principio particolarmente rilevante, introdotto al medesimo articolo, è quello di integrazione con il quale è stato definita l'imprescindibilità del collegamento tra le esigenze di tutela ambientale e le altre politiche comunitarie. Un altro principio di grande importanza che venne introdotto è quello di sussidiarietà per la ripartizione delle competenze tra la CE e gli Stati membri. 16 Tale principio, definito come specifico per la materia ambientale nel TUE, è stato successivamente esteso agli altri ambiti e impiegato come criterio generale ordinatore di competenze tra Comunità e Stati membri. Esso prevede due presupposti: da un lato di tipo sostanziale, in quanto non deve concernere ambiti di competenza esclusiva dell'UE, e dall'altro di tipo relazionale, ossia di preferenza dell'azione comunitaria rispetto alla

\_

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> G.Rossi, *Op. Cit*, pp.3-51.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Quattro principi fondamentali della politica ambientale comunitaria sono: il principio di precauzione, introdotto successivamente col trattato di Maastricht, per cui occorre prevenire non solo il danno ambientale certo ma anche quello eventuale che potrebbe verificarsi come grave e irreversibile; il principio dell'azione preventiva, per cui l'azione di tutela deve adottare misure che sin dall'origine siano capaci di prevenire i danni ambientali prevedibili e certi evitando, così, di dover combatterne gli effetti negativi; il principio della correzione prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente, per cui occorre eliminare le cause che hanno generato un danno ambientale per evitare che si ripetano altri danni simili; e il principio di "chi inquina paga", per cui i costi provocati dai danni ambientali e dalle opere di bonifica debbano essere sostenuti da chi li ha causati e non da tutta la società. A.Bonomo, *Op. Cit.*<sup>16</sup> A.Bonomo, *Op. Cit.*, pp.101-139.

nazionale se quest'ultima non è ritenuta sufficiente.<sup>17</sup> In aggiunta, all'articolo 130 T venne introdotto il principio di maggiore protezione che consentiva agli Stati membri di adottare dei provvedimenti, purché compatibili con il trattato, per una maggiore protezione qualora la protezione comunitaria fosse ritenuta insufficiente dallo Stato membro.<sup>18</sup>

#### 1.1.2 Il riconoscimento della tutela ambientale come politica dell'UE

A partire dall'Atto Unico Europeo, la tematica ambientale si è andata consolidando sempre di più. L'impiego dei programmi di azione comunitaria in materia ambientale, il diritto concesso ai cittadini di accedere alle informazioni in ambito ambientale possedute dalle Pubbliche Amministrazioni e l'istituzione dell'Agenzia europea per l'Ambiente (AEA)<sup>19</sup> sono solo alcuni dei traguardi raggiunti. <sup>20</sup>

Un'altra tappa molto importante nello sviluppo della politica ambientale in Europa è costituita dal Trattato sull'Unione Europea stipulato a Maastricht nel 1992, attraverso il quale si è verificato il riconoscimento della tutela ambientale non più come semplice azione comunitaria ma come una vera e propria politica europea contribuendo direttamente alla realizzazione degli obiettivi europei. <sup>21</sup> Con tale trattato è stato inserito tra gli obiettivi dell'UE la promozione di una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente sia attraverso la politica ambientale, che viene espressamente riconosciuta, sia attraverso la promozione sul piano internazionale di misure che riescano a risolvere i problemi ambientali a livello regionale o mondiale. Inoltre, a seguito della Dichiarazione di Rio, venne introdotto il principio di precauzione. Altri cambiamenti introdotti con tale trattato furono riguardo le procedure decisionali in ambito ambientale: si passò dall'unanimità alla procedure di cooperazione. <sup>22</sup>

Anche il trattato successivo, ossia il Trattato di Amsterdam del 1997, assume un ruolo rilevante nell'evoluzione della politica ambientale. Innanzitutto, il processo

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> P. Dell'Anno, *Op. Cit.*, pp.55-127.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> A.Bonomo, *Op. Cit.*, pp. 101-139.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Attualmente tale agenzia esiste ancora. Come è possibile leggere sul sito ufficiale dell'AEA, essa è "un'agenzia dell'Unione europea. Il nostro compito consiste nel fornire informazioni valide e indipendenti sull'ambiente. Siamo una fonte di informazione di primaria importanza per coloro che si occupano dello sviluppo, dell'adozione, dell'implementazione e della valutazione delle politiche ambientali, ed anche per il pubblico in generale. Attualmente l'AEA ha 33 paesi membri." <a href="http://www.eea.europa.eu/it">http://www.eea.europa.eu/it</a>, consultato il 21 settembre 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> A.Bonomo, *Op. Cit.*, pp. 101-139.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> G.Rossi, *Op. Cit.*,pp. 3-51.

decisionale venne definito con la procedura di codecisione che dava maggior spazio al Parlamento. Inoltre, il trattato ha condotto all'introduzione espressa del principio di promozione di uno sviluppo equilibrato e sostenibile, all'articolo 2 del Trattato CE.<sup>23</sup> Il Trattato di Amsterdam ha rappresentato un rafforzamento della politica ambientale che ormai era stata ben definita con il Trattato di Maastricht. Uno dei principi che ha rafforzato è stato il principio di integrazione della tematica ambientale attraverso l'imposizione della presa in considerazione delle questioni ambientali nel processo decisionale e di implementazione di tutte le altre politiche. Il consolidamento di tale principio può essere interpretato in due modi diversi: da un lato esso può significare che il valore ambientale abbia assunto un ruolo sovraordinato e condizionante sulle altre politiche riuscendole a limitare; dall'altro il valore ambientale può essere considerato solo come un mero vincolo procedimentale per le istituzioni comunitarie che deve essere preso in considerazione per definizione e l'attuazione delle altre politiche ma non ha un potere condizionante su di esse.<sup>24</sup> In aggiunta, all'articolo 174 del medesimo trattato, sono espressi gli obiettivi che la politica ambientale deve perseguire:

- « Salvaguardare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente;
- Proteggere la salute;
- Utilizzare le risorse in modo accorto e razionale;
- Promuovere misure al livello internazionale per affrontare i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale. »<sup>25</sup>

Infine, con il Trattato di Lisbona del 2009 è stata posta particolare attenzione sulla lotta ai cambiamenti climatici, mentre per le altre disposizioni in materia ambientale non sono state effettuate particolari modifiche.<sup>26</sup>

È opportuno sottolineare che la politica ambientale, ormai, è rilevante per tutti i settori dell'UE. Una strategia ambientale coordinata a livello europeo permette di creare sinergie e coerenza tra le politiche europee e di assicurare l'uguaglianza delle regole per

 $<sup>^{23}</sup>$  Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> A.Bonomo, *Op. Cit.*, pp.101-139.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> T.Ohliger, Politica ambientale: principi generali e quadro di riferimento, Parlamento europeo, <a href="http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU\_5.4.1.html">http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU\_5.4.1.html</a>, giugno 2016, consultato il 22 settembre 2016.

tutti ed evitare gli ostacoli al mercato interno. Date le problematiche ambientali che affliggono il nostro pianeta, è necessario un intervento ampio e che comprenda l'UE, le amministrazioni nazionali, regionali e locali, le imprese, le ONG e i cittadini.<sup>27</sup>

Come è stato analizzato, la politica ambientale ha avuto una rapida evoluzione soprattutto negli ultimi anni. All'inizio dell'affermazione della tematica ambientale, ossia negli anni settanta e ottanta, l'attenzione era posta principalmente sulla tutela delle specie a rischio e il miglioramento della qualità dell'aria e dell'acqua che introduciamo nel nostro organismo attraverso la riduzione delle emissioni di inquinanti. Dunque, si trattava di una politica di risanamento ambientale. Con il corso del tempo, a seguito dell'integrazione della tematica ambientale nelle altre politiche e dell'aumento dei consumi e delle problematiche ambientali, si è passati ad una politica di prevenzione del deterioramento ambientale che crei delle sinergie e collaborazione in ambito ambientale dato che le risorse della Terra sono limitate e scarse.<sup>28</sup>

È importante comprendere che la tematica ambientale non costituisce un ostacolo allo sviluppo economico. Al contrario, l'ambiente e l'economia possono convivere migliorandosi a vicenda. Infatti, per un verso occorre considerare che un'economia più verde contribuisce ad un uso efficiente delle risorse e alla riduzione dei costi ambientali; per l'altro verso, le nuove tecnologie ecocompatibili producono un aumento delle opportunità di lavoro, rilanciano l'economia e rendono l'industria europea più competitiva.<sup>29</sup> Non a caso, la nuova strategia europea, ossia Europa 2020, lanciata nel 2010 dal Presidente della CE Barroso, ha come obiettivo quello di realizzare una crescita che sia intelligente, inclusiva e sostenibile. Dunque, la sostenibilità è divenuta un elemento fondamentale per consentire la crescita economica e indica un crescita economica verde ed efficiente dal punto di vista dell'uso delle risorse.

A tal proposito, occorre considerare che la scarsità delle risorse disponibili sulla Terra costituisce una vera minaccia per lo sviluppo economico del pianeta ma anche per la sua stessa sopravvivenza. L'aumento della popolazione e la crescita del tenore di vita stanno provocando un aumento della domanda di risorse senza verificarsi un aumento dell'offerta. Per tale motivo, si è calcolato che se l'uso delle risorse continuerà in tale

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Commissione europea, *Ambiente: un ambiente sano e sostenibile per le future generazioni*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2015.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Ibidem.

direzione, entro il 2050 l'umanità avrà bisogno delle risorse di più di due pianeti per riuscire a sostentarsi.<sup>30</sup> L'uso efficiente delle risorse è divenuto parte delle iniziative prioritarie della strategia Europa 2020, di cui si parlerà successivamente.

#### 1.2 Le politiche ambientali in Italia

#### 1.2.1 Il riconoscimento giuridico della questione ambientale

Finora è stato analizzato il percorso che ha visto la tematica ambientale divenire una vera e proprio politica ambientale dell'UE. Le esigenze globali hanno condotto alla stipula di accordi internazionali e a una maggiore cooperazione tra gli Stati membri dell'UE per affrontare al meglio le problematiche ambientali. Di conseguenza, le decisioni prese in ambito internazionale ed europeo hanno avuto un'influenza sulle politiche nazionali degli Stati membri.

Per quanto riguarda l'Italia, come è stato precedentemente sottolineato, uno scritto molto importante fu quello di Giannini del 1973 in cui era presente un approccio multidisciplinare dell'ambiente negando la possibilità del riconoscimento di una normativa unica ambientale. Nel frattempo, la sensibilità ambientale a quei tempi si stava diffondendo in tutta Europa ed era presente nei testi costituzionali di recente approvazione o modifica di altri Paesi mentre era assente nel "vecchio" testo costituzionale italiano.<sup>31</sup> Ad esempio, la Costituzione spagnola del 1978, all'articolo 45, primo comma, disciplina la tematica ambientale così: "Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo"32, ossia la costituzione riconosce sia il diritto di ognuno di usufruire di un ambiente adeguato per lo sviluppo della persona sia il dovere di preservarlo. Un altro esempio è il caso della costituzione portoghese del 1976, anche se successivamente è stata modificata diverse volte, la quale disciplina l'ambiente e la qualità di vita all'articolo 66, primo comma: "Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender"33, ossia in tal modo si riconosce a tutti il diritto a un ambiente di vita umano, sano ed ecologicamente equilibrato e il dovere

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> G. Rossi, *Op. Cit.*, pp.3-51.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Constitución española, 29 dicembre del 1978.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Constituição Portuguesa, 2 aprile del 1976.

di difenderlo. Questi sono solo alcuni dei numerosi esempi di costituzioni in cui già si dava rilevanza all'ambiente poiché si trattava di testi giuridici elaborati a distanza di molti anni rispetto alla costituzione italiana in cui, invece, non era presente un riconoscimento dell'importanza della tematica ambientale.

Giannini già negli anni settanta aveva individuato un problema che solo negli ultimi anni è stato parzialmente risolto, ossia la difficoltà di definizione dell'ambiente e di riconoscimento nelle tradizionali categorie giuridiche. Il ritardo che si è verificato nel riconoscimento della tematica ambientale è confermato non solo dall' assenza dell'ambiente nel testo costituzionale, ma anche dal fatto che il Ministero dell'Ambiente è stato istituito solo nel 1986. In realtà, proprio considerando tale avvenimento, si potrebbe obiettare che nel percorso italiano non si è verificato affatto un ritardo nello sviluppo della politica ambientale dato che, a livello europeo, essa è stata definita solo con l'Atto Unico Europeo nel 1986 e, dunque, l'Italia era perfettamente allineata alla CE. Tale supposizione non può essere considerata propriamente valida in quanto, mentre nel 1986 la CE definì le basi giuridiche della politica ambientale attraverso l'introduzione del titolo VII "Ambiente", in Italia la politica ambientale venne relativamente riconosciuta attraverso l'istituzione del Ministero dell'Ambiente. Una sua copertura costituzionale si ebbe solamente (e parzialmente) con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001.

Occorre, però, tenere conto che, prima di arrivare alla riforma del Titolo V, la Corte Costituzionale si era già mossa in direzione di un riconoscimento del concetto giuridico di "ambiente", sancendolo come valore costituzionale. Ciò fu possibile attraverso un'interpretazione più ampia degli articoli 9, in cui era disciplinata la tutela del paesaggio, e 32, in cui era disciplinata la tutela della salute individuale e collettiva, della Costituzione. In tal modo fu possibile ricavare una normativa che comprendesse almeno in parte l'ambiente.<sup>34</sup> Tra le sentenze della Corte Costituzionale è possibile citare la sentenza n. 210 del 1987 in cui fu stabilito che:

« Va riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione. Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> G. Rossi, *Op. Cit.*, pp.3-51.

tutte le risorse naturali e culturali. (...)Trattasi di valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (articoli 9 e 32), alla stregua dei quali, le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione. »<sup>35</sup>

Un'altra sentenza della Corte Costituzionale che è di particolare interesse per il percorso dell'affermazione del riconoscimento ambientale dal punto di vista giuridico fu la sentenza n. 641 del 1987 in cui l'ambiente è stato definito come "un bene immateriale unitario, anche se formato da varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela". 36 Dunque, la Corte Costituzionale riconosceva l'ambiente come materia giuridica che implicava sia un diritto individuale e collettivo sia un dovere di preservarlo. Esso venne riconosciuto come un vero e proprio valore costituzionale tutelato da norma e considerato in maniera unitaria.

Anche la Corte di Cassazione ha svolto un ruolo assai rilevante nel processo evolutivo della questione ambientale a livello giuridico. Tra le più rilevanti decisioni occorre ricordare la Cass., sez. III, 15 giugno 1993, n. 9727, attraverso la quale venne stabilito che per ambiente deve intendersi:

« il contesto delle risorse naturali e delle stesse opere più significative dell'uomo protette dall'ordinamento, perché la loro conservazione è ritenuta fondamentale per il pieno sviluppo della persona. L'ambiente è una nozione, oltreché unitaria, anche generale, comprensiva delle risorse naturali e culturali, veicolata nell'ordinamento italiano dal diritto comunitario. »<sup>37</sup>

Quindi, la Corte Costituzionale e la Corte di Cassazione hanno svolto un ruolo davvero decisivo nell'affermazione del diritto ambientale riuscendo a definirlo e tutelarlo anche in assenza di norme specifiche che lo riconoscessero come tale. Il vuoto, dovuto ad un'assenza di un riferimento costituzionale esplicito all'ambiente, venne colmato grazie ad

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 210 del 1987.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 641 del 1987.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> C. Bilanzone, A. Bordin, C. Bovino, P. Cinquina, P. Demaldè, P. Guccione, R. Mari, F. Romano, A. Scarcella, *Op. Cit.*, pp.1-40.

una ampia interpretazione delle norme costituzionale esistenti (gli articoli 9 e 32 della Costituzione già citati) e il riconoscimento dell'ambiente come valore costituzionale.<sup>38</sup> Significativa è anche la sentenza n. 127 del 16 marzo 1990 in cui la Corte ha disciplinato il caso di conflitto tra diversi valori, in particolare quello ambientale, quello di libertà di iniziativa economica e quello della salute della persona. Tale sentenza è importante in quanto introduce il concetto di bilanciamento tra diversi valori costituzionali ed interessi contrapposti, visto come unico modello di governo della materia ambientale.<sup>39</sup>

Con la riforma del Titolo V del 2001 (legge cost. n 3/2001), finalmente si giunse ad una parziale integrazione giuridica dell'ambiente. Attraverso tale modifica costituzionale, che disciplinò la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali venne definita come competenza esclusiva dello Stato all'articolo 117, comma 2.40 Tale competenza, secondo la Corte Costituzionale, è un valore trasversale primario che permette allo Stato di definire degli standard validi su tutto il territorio nazionale. Ciò comporta differenti effetti: al potere regionale non è permesso di porre disposizioni che ledono o sostituiscono la legislazione statale; il potere legislativo statale è in parte ridotto dato che il potere legislativo regionale può intervenire a patto che si tratti di interventi compatibili con gli *standards* stabiliti a livello nazionale; l'estensione della legittimità della legislazione statale con lo scopo di tutelare l'ambiente ad ambiti e materie che in realtà non appartengono al potere esclusivo dello Stato.41

La Riforma del Titolo V, però, non ha semplicemente identificato la tutela ambientale come competenza esclusiva dello Stato ma ha anche stabilito che la valorizzazione dei beni culturali e ambientali costituisce una materia concorrente tra Stato e Regioni (art. Cost. 117, comma 3).<sup>42</sup> Le motivazioni di tale distinzione tra le competenze per la valorizzazione dei beni ambientali e per la tutela dell'ambiente tra il potere statale e regionale appare poco chiara e non è presente una spiegazione ulteriore nemmeno nella giurisprudenza costituzionale. Una spiegazione potrebbe essere trovata ragionando sulla distinzione tra valorizzazione e tutela, in quanto la valorizzazione consiste in un miglioramento delle condizione di conoscenza e conservazione dei beni ed

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> R. Chieppa e V. Lopilato, *Studi di diritto amministrativo*, Giuffré Editore, 2007, pp. 903-924.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> S. Nespor e A.L. De Cesaris, *Codice ambientale*, Giuffré editore, 2008.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Costituzione Italiana del 1948 modificata dalla legge costituzionale n.3 del 2001, articolo 117.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> R. Nespor e A.L. De Cesaris, Op. Cit.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Costituzione Italiana del 1948 modificata dalla legge costituzionale n.3 del 2001, articolo 117.

un incremento della loro fruizione mentre la tutela indica il riconoscimento, la conservazione e la protezione dei beni.<sup>43</sup> Il decreto legislativo del 22 gennaio del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) avrebbe dovuto chiarificare la distinzione tra valorizzazione e tutela ma, in realtà, nemmeno con tale decreto si è riusciti a sciogliere il nodo di una distinzione così complicata; al contrario, esso sembrerebbe rendere ancora più difficile tale distinzione in quanto sia la tutela sia la valorizzazione del paesaggio "salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili". Dunque, la distinzione tra le due competenze non è affatto semplice e la disciplina in ambito ambientale resta alquanto oscura. La Corte Costituzionale si limita a considera la tematica ambientale in maniera trasversale e poco definita così da consentire allo Stato di penetrare nelle materie esclusive delle Regioni ma soprattutto di permettere alle Regioni di disciplinare gli ambiti di loro competenza che interferiscono con l'ambiente attuando gli standards di protezione ambientale definiti a livello statale.<sup>44</sup>

Il percorso del riconoscimento giuridico della materia ambientale non è, però , terminato con la riforma del 2001. Infatti, a partire dal 2007, altri interventi della Corte Costituzionale hanno condotto ad una vera e propria svolta. La concezione dell'immaterialità dell'ambiente e di una competenza esclusiva che fosse, però, trasversale con altri ambiti, interessi e poteri, era difficile da sostenere. Non è possibile definire una competenza esclusiva se essa è comune a più poteri e, quindi, l'essenza immateriale e teleologica dell'ambiente divenne di tipo oggettivo. Dunque, la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha identificato la tutela ambientale sia come contenuto "oggettivo" in quanto riferito al bene "ambiente", sia come contenuto "finalistico" in quanto punta alla conservazione dell'ambiente. Inoltre, come si è visto, le Regioni hanno competenza per la valorizzazione dei beni ambientali ma trovano un limite in quanto devono rispettare i livelli di tutela dell'ambiente che sono competenza esclusiva dello Stato; ciò non vuol dire che le Regioni non possono fissare dei livelli di tutela più elevati andando ad incidere in maniera indiretta sulla tutela ambientale.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> R. Nespor e A.L. De Cesaris, Op. Cit.

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> G. Rossi, Ор. Сіт., pp.3-51.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> P. Maddalena, "La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale", *Gior. Dir. Amm.*, n.3/2010, p 307.

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> C. Bilanzone, A. Bordin, C. Bovino, P. Cinquina, P. Demaldè, P. Guccione, R. Mari, F. Romano, A. Scarcella, *Op. Cit.*, pp.1-40.

In particolare, con le recenti sentenze del 2009 (la n. 225 e la n. 367), il concetto di ambiente come bene materiale è ribadito. Infatti, la sentenza n. 367/2009 chiarisce che "l'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle bellezze naturali, ma l'insieme delle cose, ben materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico".<sup>47</sup> In tal modo, la tutela ambientale non costituisce più un intreccio di competenze ma un vero e proprio bene su cui concorrono diverse competenze.<sup>48</sup>

Un altro elemento importante per l'assetto delle competenze in ambito ambientale è costituito dall'articolo 118 della Costituzione. Con la riforma del 2001, il principio di parallelismo tra legislazione e amministrazione regionale è stato abbandonato e all'art. 118 è disciplinato il principio dell'attribuzione in via di massima delle funzioni amministrative agli enti locali, più vicini ai cittadini. Ciò non è attuato se, per assicurare un esercizio unitario delle funzioni amministrative, queste siano conferite alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni o allo Stato, così come determinato dai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Quindi, in base al principio di sussidiarietà, le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, a meno che prevalenti motivi non spingano a un trasferimento delle funzioni al livello governativo più alto. 4950

#### 1.2.2 L'organizzazione delle competenze in materia ambientale

Per quanto riguarda l'organizzazione delle competenze in materia ambientale, come già detto precedentemente, l'istituzione del Ministero dell'Ambiente (1986) non è avvenuta particolarmente tardi se si considera che la sensibilità ambientale si è iniziata a sviluppare negli anni settanta. Ciononostante, può risultare utile sintetizzare le principali

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 367 del 2009

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> L. Nannipieri, "Il ruolo della Corte nella definizione della materia ambientale", *Corte costituzionale e sistema istituzionale. Giornate di studio in ricordo di Alessandra Concaro. Pisa il 4-5 giugno 2010*, 2010.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> A. Lovacchio, "La tutela dell'ambiente tra Stato e Regioni", F.Gabriele e A.M.Nico (a cura di), in *La tutela multilivello dell'ambiente*, Cacucci Editore, Bari, 2005.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> I tre principi citati sono di particolare rilevanza per l'attività delle amministrazioni. Il principio di sussidiarietà può essere inteso in senso verticale (ossia tra i diversi livelli di governo territoriali in cui uno è superiore all'altro) o in senso orizzontale (tra autorità e libertà, tra poteri pubblici e privati) e prevede che l'ente con più potere (ente superiore o i poteri pubblici) interviene solamente se l'ente con meno potere (ente territoriale inferiore o privati cittadini e associazioni) svolge l'esercizio delle sue funzioni in maniera inadeguata. Il principio di differenziazione prevede che le diverse amministrazioni devono vedersi attribuite quelle funzioni amministrative che sono in grado di svolgere in base alle proprie caratteristiche e capacità di governo. il principio di adeguatezza prevede che un'amministrazione a cui è affidata una potestà amministrativa deve avere un'adeguata organizzazione per poterne garantire l'effettivo esercizio.

tappe che hanno caratterizzato l'evoluzione dell'organizzazione delle competenze ambientali.

Una prima fase individuata, quella che ha preceduto l'istituzione del Ministero dell'ambiente, ha visto le competenze ambientali ripartite tra diverse amministrazioni in diversi settori (lavori pubblici, agricoltura e foreste, marina mercantile, industria, sanità, beni culturali e amministrazione degli interni). <sup>51</sup> Dunque, le funzione per la tutela dell'interesse ambientale erano collocate presso diversi organismi sia a livello statale sia a livello periferico che non erano affatto coordinati tra loro. <sup>52</sup> Ciò sta a ricalcare la trasversalità finora descritta della tematica ambientale e l'assenza di un riconoscimento della rilevanza della questione ambientale.

Una seconda fase è, dunque, individuata con la nascita del Ministero dell'Ambiente. La scelta di istituire un ministero è stata oggetto di dibattito: secondo alcuni, essa avrebbe dovuto essere istituita in maniera differente, ossia abbandonando la struttura dei dicasteri per istituire un nuovo modello simile alle agenzie o alle autorità amministrative indipendenti in quanto considerato migliore per una materia così trasversale; secondo altri, invece, la struttura ministeriale permetterebbe una migliore gestione della materia ambientale essendo concentrata in un unico ministero. In realtà, l'istituzione del ministero non condusse direttamente all'accentramento di tutte le funzioni concernenti la tematica ambientale. Infatti, inizialmente, le uniche competenze attribuite al ministero furono quelle concernenti l'inquinamento, le aree naturalistiche protette e la gestione dei procedimenti di valutazione dell' impatto ambientale. Dunque, anche se il Ministero dell'Ambiente formalmente divenne il centro delle politiche ambientali, sostanzialmente lo era in maniera limitata.<sup>53</sup>

Successivamente, a partire dagli anni novanta, il Ministero dell'Ambiente iniziò ad acquisire maggiori competenze. In particolar modo, l'estensione delle competenze riguardò la tutela dell'ambiente marino ed è stato previsto che il Ministero potesse avvalersi di un istituto di ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM).<sup>5455</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> R. Nespor e A.L. De Cesaris, *Op. Cit.* 

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> G. Rossi, *Op. Cit.*, pp.52-63.

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> R. Nespor e A.L. De Cesaris, Op. Cit.

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> Le nuove competenze e l'istituzione dell'ICRAM sono state introdotte con la legge n.537 del 1993 durante il Governo Ciampi. Successivamente, con la legge n.112 del 2008, l'ICRAM, che riguardava la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare, è divenuto l'attuale ISPRA, ossia l'istituto per la protezione e la ricerca ambientale.

Nel 1999 il ministero divenne Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio 6 e nel 2006 fu trasformato nell'attuale Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 57. Dunque, le ulteriori competenze aggiunte furono la difesa del mare, la difesa del suolo che prima apparteneva al Ministero dei Lavori Pubblici e le competenze già attribuite al Ministero delle Politiche Agricole e forestali per quanto riguarda la polizia forestale ambientale. Nonostante la riorganizzazione del Ministero e l'attribuzione di nuove competente, la tematica ambientale non è affidata completamente ad esso. Infatti, alcune competenze sono rimaste tra le funzioni attribuite ad altri ministeri. Un esempio è il caso della tutela della salute sotto il profilo ambientale appartenente al Ministero della Salute. 58

In conclusione, da ciò che è emerso durante l'analisi dell'evoluzione della politica ambientale appare che l'ambiente è divenuto solo recentemente oggetto di attenzione per le politiche dei diversi Stati. La prima attenzione è giunta a livello globale, a causa delle problematiche ambientali che hanno afflitto il nostro a pianeta. A seguito di ciò, l'interesse ambientale è stato recepito dall'UE e dai suoi Stati membri. Ciononostante l'interesse ambientale iniziale era limitato e superficiale. Solo nel 1986 con l'AUE si è giunti al consolidamento della politica ambientale. In tale situazione, è particolare il comportamento dell'Italia, la quale nonostante l'istituzione del Ministero per l'Ambiente negli anni ottanta, non è riuscita ad identificare una materia giuridica ambientale a cui fare riferimento per l'attuazione delle politiche. Ciò ha condotto a delle difficoltà anche dal punto di vista della divisione delle competenze sia verticale sia orizzontale. Infatti, è risultato difficile identificare una materia per il Ministero dell'Ambiente dato che diverse competenze connesse alla tutela ambientale erano state attribuite ad altri ministeri. Allo stesso modo, la difficoltà è sorta tra la ripartizione di competenze tra lo Stato e le Regioni. Anche se allo Stato è riconosciuta la competenza esclusiva nell'ambito di tutela dell'ambiente, è prevista la competenza concorrente tra Stato e Regioni in ambito di valorizzazione dei beni ambientali. Da ciò è comprensibile come , in realtà, nonostante la tematica ambientale abbia ottenuto sempre più importanza nel corso degli anni, essa appare ancora una materia poco definita e che crea dibattiti per l'attuazione di politiche

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> R. Nespor e A.L. De Cesaris, Op. Cit.

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> D.Lgs. n. 300 del 30 luglio 1999.

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> Legge n. 233 del 17 luglio 2006.

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> G. Rossi, *Op. Cit.*, pp.52-63.

nel suo ambito. Tutto ciò è dovuto alla caratteristica della trasversalità della politica ambientale. Da un lato tale trasversalità può essere vista positivamente in quanto permette alla tematica ambientale di essere presa in considerazione anche durante i processi decisionali e di implementazione di altre politiche; dall'altro, però, comporta una difficoltà di definizione della politica e di chi svolge un ruolo rilevante nel suo processo decisionale e di attuazione. In quest'ottica, risulta difficile anche determinare se identificazione di una materia ambientale giuridica unitaria conduca davvero a dei vantaggi. Sicuramente un'unica disciplina consentirebbe una facile individuazione degli attori responsabili nella determinazione delle politiche da perseguire; ciò, però, sembrerebbe poco veritiero in quanto non è possibile credere di poter definire degli obiettivi di una politica così trasversale senza andare ad incidere su altre materie e altri attori competenti. Si tratta di una materia che, essendo connessa a più settori e organismi, ha la necessità di essere più "aperta" e non può essere considerata né competenza esclusiva di un solo livello governativo né materia di un solo ministero in quanto la sua trasversalità la condurrà sempre ad intersecarsi con altre materie.

#### 2 Nascita e sviluppo della politica di coesione

#### 2.1 Le principali tappe evolutive della politica di coesione

La politica di coesione, come quella ambientale, può essere considerata una politica "giovane" che si è sviluppata e consolidata recentemente e, oggigiorno, costituisce la principale politica di investimento dell'Unione Europea.<sup>59</sup> La nascita della politica di coesione è collocata alla fine degli anni '80, in particolare le basi giuridiche di tale politica sono state poste con l'Atto Unico Europeo del 1986 ed attuate negli anni successivi. Occorre, però, considerare che la politica di coesione è un tipo di politica regionale che punta alla riduzione delle disparità tra gli Stati membri contribuendo ad uno sviluppo armonioso.

Già precedentemente alla sua nascita, esisteva la politica regionale europea ma aveva delle caratteristiche differenti rispetto ad essa. Si trattava, infatti, di una politica che formalmente apparteneva all'ambito di applicazione della CEE ma, in realtà, mancava di una vera prospettiva europea. Ciò era dovuto in parte alle dinamiche istituzionali, ossia le

\_

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> Commissione europea, Politica Regionale-InfoRegio, <a href="http://ec.europa.eu/regional\_policy/it/policy/what/investment-policy/">http://ec.europa.eu/regional\_policy/it/policy/what/investment-policy/</a>, consultato il 10 settembre 2016.

interazioni tra stati ed istituzioni europee senza il coinvolgimento dei livelli subnazionali, in parte alla monopolizzazione della gestione ad opera delle nazioni. La politica regionale europea, disciplinata dal regolamento del 1975, era a vocazione intergovernativa e compensativa. Essa prevedeva una mera ridistribuzione delle risorse tra gli Stati membri. I finanziamenti erogati erano destinati principalmente ad interventi di ristrutturazione industriale ed infrastrutturale ed erano lontani da una prospettiva di lungo termine in quanto veniva seguita una logica di tipo *project-by-project*. La politica regionale nazioni.

Le riforme della seconda metà degli anni '80 condussero ad un cambiamento. In particolare, l'Atto Unico del 1986 definì la Coesione Economica e Sociale come uno degli obiettivi principali della CEE<sup>62</sup>; in tal modo la politica regionale divenne una vera e propria politica comunitaria con una solida base giuridica.<sup>63</sup> Un altro provvedimento che contribuì al consolidamento della politica di coesione fu il lancio dei Programmi Integrati per il Mediterraneo (1985), approvati per promuovere azioni pluriennali per migliorare la struttura socioeconomica dei Paesi più svantaggiati del meridione (Francia, Italia e Grecia). Una motivazione che spinse all'adozione di tali programmi fu l'approvazione dell'adesione di Spagna e Portogallo in quanto occorrevano delle azioni che mitigassero gli effetti dell'adesione sugli equilibri interni.<sup>64</sup> Inoltre, il Consiglio Europeo di Hannover (1988), in cui fu effettuato uno studio che definisse le fasi concrete verso un'unione economica<sup>65</sup>, mise in moto il processo di europeizzazione che condusse ad un cambiamento delle dinamiche istituzionali a livello comunitario, nazionale e subnazionale provocando l'evoluzione nella struttura istituzionale interna ai paesi.<sup>66</sup>

Prima di analizzare nel dettaglio le differenze che connotano la politica regionale e la politica di coesione, è interessante ricapitolare brevemente le principali tappe che hanno caratterizzato lo sviluppo di tali politiche.

Già nel 1957, con il Trattato di Roma, era stata posta per la prima volta l'attenzione sulle differenze regionali. Nel 1958 venne istituito il Fondo Sociale Europeo (FSE), principalmente destinato ad interventi in ambito di risorse umane, e nel 1975

25

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> R. Leonardi, Cohesion Policy in the European Union. The Building of Europe, Palgrave, 2005.

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup> A. Scavo, "La Politica di Coesione dell' Unione Europea: tendenza ad una ri-nazionalizzazione nei negoziati per il 2007-2013", *Jean Monnet Centre EuroMed*, giugno 2006.

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup> Regolamento CEE 1787/84 del 19 giugno, articolo 130A.

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup> A. Scavo, Op. Cit.

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> B. Amoroso, Europa e Mediterraneo. Le sfide del futuro, Edizioni Dedalo, 2000.

<sup>65</sup> Trattato di Maastricht sull'Unione Europea.

<sup>66</sup> R. Leonardi, Op. Cit.

venne istituito il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). Quest'ultimo assunse un ruolo rilevante nella politica come strumento per l'allocazione delle risorse e lo sviluppo regionale. Sia il FSE sia il FESR tutt'oggi costituiscono due dei fondi strutturali principali nella politica di coesione. Come già anticipato, il turning point nel passaggio da politica regionale nazionale a politica di coesione europea fu l'Atto Unico Europeo, che ne definì la base giuridica, e i Programmi Integrati per il Mediterraneo degli anni '80.67 Il Rapporto di Padoa-Schioppa del 1987 e il lavoro presentato alla Commissione Delors "One Market, One Money" costituiscono i primi documenti in cui è presente una esplicita critica al pensiero economico precedente in cui si riteneva che la creazione di un mercato unico avrebbe eliminato le differenze regionali di sviluppo e benessere.68 Nel 1988 i fondi strutturali vennero integrati in una generale "politica di coesione" e fu svolto il primo ciclo di programmazione negli anni 1989-1993. Il 1993 fu un anno determinante; con il trattato di Maastricht venne introdotto il Fondo di Coesione (FS), diretto agli Stati con un PIL pro-capite particolarmente basso, il Comitato delle Regioni, fondamentale nell'aprire il processo decisionale europeo agli enti regionali e locali, e il principio di sussidiarietà. Tali novità influirono e vennero riaffermate nel ciclo di programmazione successivo (1994-1999) che vide, inoltre, un raddoppiamento delle risorse destinate ai fondi e che divennero pari a un terzo del bilancio UE. Il terzo ciclo di programmazione (2000-2006) è stato caratterizzato dall'introduzione della moneta unica (1999), che ha marcato la natura di un mercato integrato regionale e nazionale dell'UE, e dal lancio della Strategia di Lisbona (2000), i cui obiettivi sono riflessi nelle priorità del ciclo di programmazione. <sup>69</sup> Ci fu un ulteriore incremento delle risorse, che raggiunsero i 213 miliardi, e un aumento della territorializzazione dei fondi strutturali. In tale periodo si verificò un ritardo nell'implementazione della politica di coesione dovuto ad ambiguità ed incompetenze nella fase di pianificazione e nell'operatività dei programmi ad opera dei governi e delle regioni. Si verificò, in aggiunta, una sovrapposizione delle spese con il ciclo di programmazione precedente, prolungato fino al 2001. Nel 2005, a causa dei risultati insufficienti ottenuti, fu deciso di rilanciare la Strategia di Lisbona puntando in particolar

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> Commissione europea, "Introduzione alla politica di coesione dell'UE 2014-2020",

http://ec.europa.eu/regional\_policy/sources/docgener/informat/basic/basic\_2014\_it.pdf, giugno 2014. 68 R. Leonari, *Op.Cit.* 

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup>Commissione europea, "Introduzione alla politica di coesione dell'UE 2014-2020",

http://ec.europa.eu/regional policy/sources/docgener/informat/basic/basic 2014 it.pdf, giugno 2014.

modo sulla crescita economica e sull'occupazione e, inoltre, venne affidato alla Commissione un ruolo di coordinamento che in passato non era previsto. Per favorire l'attuazione dei programmi, vennero definiti due meccanismi: la regola N+2, ossia gli Stati avrebbero dovuto utilizzare le risorse ricevute (7% del budget totale) entro due anni altrimenti gli anticipi dei pagamenti per gli anni successivi sarebbero stati ridotti e sarebbe stata disposta una restituzione forzata delle risorse non impiegate dallo Stato inadempiente; la riserva di performance del 4%, ossia per i programmi più virtuosi era previsto il 4% addizionale di budget.<sup>70</sup> Il ciclo di programmazione successivo (2007-2013) ha dovuto affrontare la sfida dell'adesione di dieci Stati nel 2004 e dell'ingresso di Romania e Bulgaria nel 2007. Inoltre, durante questo ciclo si è attuata una riduzione degli strumenti per la realizzazione degli obiettivi (da sei a tre), un maggiore decentramento delle competenze e una semplificazione della legislazione sulla politica di coesione.<sup>71</sup> Con l'ultimo e attuale ciclo di programmazione (2014-2020) l'utilizzo dei fondi strutturali fa riferimento alla Strategia Europa 2020, una nuova prospettiva europea che punta ad una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile<sup>72</sup>, e prevede un rafforzamento del ruolo di governance economica dell'UE.

#### 2.2 Politica Regionale Nazionale e Politica di Coesione Europea a confronto

Alcuni punti nella storia dello sviluppo della politica di coesione meritano un approfondimento. Primariamente, per avere maggior chiarezza nella comprensione del passaggio da politica regionale nazionale a politica di coesione europea, è utile effettuare un confronto più dettagliato sulle caratteristiche che connotano le due politiche regionali. Innanzitutto, è necessario collocare temporalmente le due politiche: la politica regionale nazionale pre-1989 e la politica di coesione europea post-1989.

Per quanto riguarda la prima politica, essa prevedeva degli obiettivi di tipo settoriale con programmi legati alle politiche nazionali. L'approccio settoriale e verticale era in linea col pensiero dei padri fondatori della CEE. Infatti, con il Trattato di Roma, questi ritenevano che la creazione di un mercato unico avrebbe eliminato le differenze tra

71 Unione Europea, "La politica di coesione 2007-2013. Osservazione e testi ufficiali",

http://ec.europa.eu/regional\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2 007 it.pdf, gennaio 2007.

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> R. Leonardi, Op. Cit.

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup>Commissione europea, "Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth", Bruxelles, 3 marzo 2010.

i livelli di sviluppo e benessere delle diverse regioni. Era, dunque, necessario un approccio verticale e settoriale in quanto un approccio di tipo opposto, ossia territoriale, avrebbe evidenziato le disparità all'interno di specifiche regioni. I programmi, inoltre, riguardavano singoli obiettivi e gli interventi erano programmati su base annuale. Venne posta l'attenzione sul territorio nazionale in quanto si credeva che si potessero verificare effetti positivi di *spillover* per le regioni meno sviluppate e le politiche vennero definite attraverso processi intergovernativi. Di conseguenza, l'apparato amministrativo nazionale aveva un ruolo predominante, il coinvolgimento della Commissione era minimo e i governi subnazionali non venivano presi in considerazione. L'allocazione annuale delle risorse avveniva in base alle quote decise dagli Stati membri e tali risorse venivano considerate dei meri rimborsi delle spese sostenute dagli Stati per l'attuazione delle politiche regionali di sviluppo.<sup>73</sup>

Per quanto concerne la politica di coesione europea post 1989, essa si propose di realizzare degli ambiziosi obiettivi multisettoriali legati ai territori regionali e alle loro esigenze. La dimensione territoriale divenne di fondamentale importanza. A tal fine, vennero identificate specifiche regioni, vennero individuati dei programmi che avessero obiettivi multipli di sviluppo e gli interventi furono programmati su un budget per molteplici anni. Inoltre, due grandi novità furono che la definizione delle politiche avveniva con la diretta partecipazione dei rappresentanti regionali, locali e la società civile e che la Commissione europea svolgeva un ruolo primario nella politica di coesione. Infatti, ad essa fu affidato un forte potere attraverso la DG Regio nell'attribuzione di incarichi, in particolare alle autorità regionali e locali per la programmazione. In aggiunta, divenne uno strumento rilevante quello della cooperazione transregionale, ossia la cooperazione tra regioni di uno stesso paese o tra regioni di diversi paesi. Un'altra caratteristica che contraddistinse la politica di coesione concerneva l'allocazione delle risorse del singolo paese in quanto avveniva sulla base del bisogno reale. Fu, inoltre, previsto un co-finanziamento dei progetti da parte degli Stati membri e un sistema di monitoraggio e valutazione volto a utilizzare le risorse nel modo più efficace ed efficiente. Con la politica di coesione si è giunti dinanzi ad un caso di multilevel governance ripartita orizzontalmente e verticalmente. La governance non è altro che l'interazione tra le istituzioni politiche e la società civile nel processo di definizione e gestione di una policy.

<sup>-</sup>

<sup>73</sup> R.Leonardi, Op.Cit..

La multilevel governance orizzontale si attua attraverso la cooperazione inter-ministeriale nella definizione ed implementazione del processo decisionale; la multilevel governance verticale, invece, si attua attraverso la partecipazione dei diversi livelli di governo nazionale, regionale, locale e la società civile). Dunque, questo tipo di governance mise insieme l'aspetto federale, in cui il livello più alto di responsabilità è attribuito alla Commissione, e la giurisdizione task specific, ossia focalizzata su determinati territori.<sup>74</sup>

È utile tenere conto che alla politica di coesione vennero connessi tre concetti fondamentali nell'UE: convergenza, coesione ed integrazione. La coesione è un obiettivo politico che ha lo scopo di promozione dell'eguaglianza nelle società cercando di creare le stesse opportunità per tutti i cittadini europei, indipendentemente dalla loro regione di appartenenza.<sup>75</sup> La coesione non è altro che la "creazione della struttura sociale europea che ne sostiene la struttura economica" puntando a perseguire gli obiettivi di eguaglianza ed equità.<sup>76</sup> La convergenza è lo strumento attraverso il quale viene realizzata la coesione. Essa punta a ridurre le disparità socioeconomiche tra le diverse regioni europee, promuovendo, allo stesso tempo, una crescita delle regioni meno sviluppate. Infine, l'integrazione è un processo di costruzione di un quadro istituzionale comune che consente l'adozione di nuove regole che facilitano il perseguimento degli obiettivi di convergenza e di coesione.<sup>77</sup>

Quindi, le riforme degli anni '80 condussero ad un cambiamento della logica d'insieme delle politiche regionali. Le risorse europee, che con la politica nazionale regionale svolgevano una funzione compensativa presentandosi come *side-payment* per i Paesi meno sviluppati, assunsero una funzione di sostegno della crescita economica. Sulle funzionalità e sulla necessità della politica di coesione si svilupparono due differenti correnti di studiosi.

Da un lato, alcuni studiosi<sup>78</sup> ritenevano che la funzione dei fondi strutturali fosse semplicemente una redistribuzione delle risorse per compensare la differenza tra le regioni più e meno sviluppate. Secondo il loro pensiero, si sarebbe trattato di un finanziamento esclusivamente compensativo e che non avrebbe creato degli effetti sullo sviluppo

74 Ibidem.

<sup>75</sup> Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> R. Leonardi, Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione Europea, Il Mulino, Bologna, 1998, p.13.

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> R. Leonardi, Cohesion Policy in the European Union. The Building of Europe, Palgrave, 2005.

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> D. Allen, "Cohesion and Structural Funds", H. Wallace e W. Wallace (a cura di), in *Policy Making in the European Union*, 5° edizione, Oxford University Press, 2005.

economico.<sup>79</sup> Una politica del genere, avente il solo compito di alleviare le condizioni di sottosviluppo di alcuni Paesi, avrebbe condotto ad un incremento dell'ostilità tra gli Stati che contribuiscono alle risorse.

Dall'altro, i sostenitori della politica di coesione ritenevano che essa non avesse solamente un compito redistributivo e compensativo delle risorse ma soprattutto di stimolo per lo sviluppo economico, la crescita generale del PIL ed il processo di convergenza tra i Paesi. Tale politica sarebbe risultata necessaria in un contesto come quello europeo: un mercato unico in cui i Paesi avevano delle economie diverse e in cui non vi erano garanzie di equa ripartizione dei benefici e lo sviluppo economico era squilibrato. In tale contesto, la politica di coesione avrebbe avuto il fine di giungere ad una prosperità condivisa tra gli Stati membri. La teoria centro-periferia elaborata dall'economista Friedman si adattava molto alla situazione europea. Infatti, egli sosteneva che l'equilibrio regionale fosse possibile ma non potesse essere raggiunto spontaneamente. Servivano degli interventi specifici per far sì che le economie avanzate del mondo occidentale non fossero più afflitte dai problemi delle aree.80 Dunque, la politica di coesione svolgeva e svolge un ruolo indispensabile nel contesto europeo in quanto, senza le sue misure, le regioni meno sviluppate provocherebbero degli effetti negativi sull'economia di quelle più sviluppate andando a danneggiare l'intero mercato europeo.

È possibile assumere che la politica di coesione abbia trovato il suo principale fondamento nella teoria neoclassica della crescita economica per cui si sostiene che è più vantaggioso investire nelle aree periferiche (*lagging areas*) piuttosto che in quelle centrali più sviluppate (*core areas*). Ciò è dovuto al fatto che gli investimeni nelle zone centrali hanno rendimenti decrescenti nel lungo periodo mentre quelli nelle regioni periferiche hanno più possibilità di produrre degli alti tassi di crescita. Invece, la teoria opposta, ossia quella schumpeteriana, afferma che gli investimenti nelle regioni centrali e sviluppate siano più convenienti in quanto producono un ritorno immediato. Le regioni arretrate, a seguito della ricezione delle conoscenze dalle zone centrali, godono degli *spillovers* derivanti dallo sviluppo delle regioni centrali. In tal modo, le regioni arretrate si sviluppano godendo

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup> L. Hooghe, *Cohesion Policy and European Integration: Building a Multi-level Governance*, Clarendon, 1996, pag.62.

<sup>80</sup> M. Friedman e A. Schwartz, A monetary History of the United States, 1867-1960, 1963, pag 45.

degli effetti indiretti che derivano dalla crescita economica delle zone centrali senza ottenere degli investimenti diretti. Dunque, si può ritenere che schumpeteriana si concentra sul breve periodo mentre la teoria neoclassica consiste in un approccio che punta al lungo periodo e che si rispecchia nel concetto di convergenza della politica di coesione.<sup>81</sup>

#### 2.3 La politica di coesione in Italia

Dopo aver visto qual è stata, in linea generale, l'evoluzione della politica di coesione con alcune caratteristiche, e dato che lo scopo dell'elaborato è quello di addentrarsi sempre più nella politiche ambientale e di coesione in Italia e in Campania, si vuole verificare come la politica di coesione è stata recepita in Italia. A tal fine, è utile, innanzitutto, comprendere quali sono le diverse risposte che le amministrazioni nazionali e regionali hanno dato al nuovo sistema di *governance* innovativo previsto dalla nuova politica regionale. Esistono tre tipi di risposte:

- 1. La prima risposta è quella della negazione o non-compliance, ossia di rifiuto delle nuove regole. Non si tratta di una risposta obbligatoriamente irrazionale ma, invece, essa può essere dovuta alla presenza di conflitti interni e alti costi politici e amministrativi che superano i benefici che derivano dall'impiego delle risorse europee. Dunque, ciò conduce ad un uso minimo dei fondi e a nessun effetto rilevante sullo sviluppo socioeconomica. È possibile collocare in tale tipo di risposta sia l'Italia sia la Grecia nei primi due cicli di programmazione durante i quali non hanno colto l'importanza delle risorse dell'UE.82
- 2. La seconda possibile risposta è quella dell'adattamento. In questo caso, le nuove regole vengono adottate formalmente e in maniera selettiva anche se si cerca di contenere il loro impatto sostanziale. Tale risposta è stata impiegata dal Regno Unito, Germania, Francia, Olanda e Italia in una seconda fase.<sup>83</sup>
- 3. L'ultimo tipo di risposta è l'apprendimento, ossia la totale *compliance* con le nuove regole in modo da massimizzare l'impatto della politica di coesione. Con la *compliance* diventa necessario creare nuovi enti e organi e formare il personale per la

<sup>&</sup>lt;sup>81</sup> A. Rodriguez-Pose, "Is R&D investment in lagging areas of Europe worthwhile? Theory and empirical evidence", *Papers in Regional Sciences* 80, pp. 275-295.

<sup>82</sup> R. Leonardi, Cohesion *Policy in the European Union. The Building of Europe*, Palgrave, 2005.

<sup>83</sup> Ibidem.

gestione delle diverse fasi della politica di coesione. Tale risposta è stata data dall'Irlanda e dal Portogallo nel primo ciclo di programmazione.<sup>84</sup>

Per quanto riguarda il caso italiano, occorre evidenziare che l'Italia ha sempre visto con un'ottica positiva l'Europa e il processo di integrazione europea, collocandosi, infatti, tra i Paesi fondatori dell'UE. L'Italia fu anche tra i Paesi che sostenne fortemente l'ingresso di Grecia, Spagna e Portogallo negli anni '80. Nonostante la presenza italiana nelle dinamiche europee sin dall'origine, l'Italia ha riscontrato diverse difficoltà nell'attuazione della politica di coesione, ponendosi come un vero e proprio "caso anomalo". L'Italia ha potuto beneficiare delle risorse europee sin dall'avvio della politica di coesione nel 1989, avendo otto regioni su venti in ritardo di sviluppo e, dunque, destinatarie dei Fondi Strutturali, in particolare per la realizzazione dell'obiettivo 1 (ossia l'obiettivo convergenza). Nonostante sia trascorso più di mezzo secolo da quando l'Italia ha iniziato ad impiegare le risorse europee, essa è riuscita a far uscire dalla situazione di ritardo di sviluppo solamente tre regioni. Infatti, attualmente, il ciclo di programmazione 2014-2020 sono presenti 5 regioni sottosviluppate.85

Tale dato, in realtà, potrebbe sembrare positivo in quanto l'Italia è riuscita a far uscire dal ritardo di sviluppo ben tre regioni. Si può comprendere quanto il caso italiano sia anomalo se si va ad osservare gli sviluppi che hanno ottenuto gli altri Paesi. Ad esempio, la Spagna, che nel 1989 aveva ben tredici regioni riconosciute come in ritardo di sviluppo, nel corrente ciclo di programmazione ne ha solo una. Anche la Grecia può essere da esempio: da tredici regioni in ritardo di sviluppo nel 1989 è riuscita ad arrivare ad averne sette. Infine, il caso tedesco è un altro esempio virtuoso. La Germania, che nel 1991 aveva tutti i *Länder* orientali in ritardo di sviluppo, non ha più *Länder* che rientrano nell'obiettivo 1.86

L'anomalia italiana è comprensibile anche se si osserva lo strano percorso che ha avuto la regione Basilicata. Infatti, mentre inizialmente l'Italia ha avuto un percorso lineare di impiego dei fondi europei, riuscendo a far uscire l'Abruzzo, il Molise e la Sardegna dal sottosviluppo nei primi due cicli di programmazione, successivamente ha avuto un rallentamento. Nel ciclo di programmazione 2007-2013 la Basilicata è uscita dal

<sup>84</sup> Ibidem.

<sup>85</sup> R.Leonardi, "Fondi Strutturali e declino economico: perché? L'anomalia del caso italiano", Rivista giuridica del Mezzogiorno, a. XXVIII n.4, 2014, pp.761-781.
86 Ibidem.

ritardo di sviluppo rientrandovi, però, nel ciclo corrente (2014-2020). Ciò è dovuto sia ad un effetto statistico causato dall'ingresso di numerosi Stati nel 2004 e nel 2007, sia al calo del PIL pro-capite regionale nell'attuale ciclo di programmazione.<sup>87</sup>

Analizzando meglio il trend delle otto regioni italiane meridionali, è possibile notare che tutte hanno avuto uno scarso sviluppo economico e assenza di industrializzazione fino agli anni '80. La differenza tra piccole regioni (Molise, Basilicata, Abruzzo e Sardegna) e grandi regioni (Campania, Puglia, Sicilia e Calabria) è iniziata a crescere a seguito della nascita della politica di coesione. Potremmo, dunque, identificare due gap in Italia: quello tra regioni meridionali e centro-settentrionali e quello tra regioni meridionali piccole e grandi. Questi gap sono derivati da due cause principali: da un lato, lo scarso tasso di investimenti privati nel Mezzogiorno, nonostante gli ingenti investimenti pubblici<sup>88</sup>, ha impedito il manifestarsi dell'effetto moltiplicatore della politica di coesione. Dall'altro, l'alto tasso di disoccupazione superiore alla media nazionale. Occorre, poi, evidenziare che si è cercato di replicare nelle regioni meridionali il processo di industrializzazione che si è verificato al centro-nord senza, però, ottenere i risultati attesi e senza riuscire a far decollare l'economia locale che resta prettamente legata all'agricoltura. Inoltre, lo sviluppo industriale era settorializzato e poco rispettoso degli standard ambientali e non era presente una classe di PMI locali che, invece, ha avuto modo di svilupparsi nelle regioni meridionali piccole portandole ad uscire dalla situazione di sottosviluppo.89

Esistono ulteriori fattori che possono spiegare la differenza nello sviluppo economico tra le regioni settentrionali e meridionali. Innanzitutto, la criminalità organizzata scoraggia l'attività economica delle PMI esponendole a rischi. I piccoli imprenditori non si sentono al sicuro e sono soggetti ad una "doppia tassazione" dovuta al pagamento del pizzo alle famiglie mafiose. In tal modo, gli imprenditori sono costretti a sacrificare la crescita delle proprie attività per non evitare di trovarsi in situazioni rischiose. Inoltre, la corruzione negli appalti favorisce le imprese colluse non consentendo alle altre imprese di incrementare la propria attività. La criminalità organizzata non è una fattore di poco

<sup>87</sup> Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>88</sup> Ad esempio, nel 1950 venne istituita la Cassa del Mezzogiorno (Casmez) che investiva nei settori chiave legati soprattutto all'industrializzazione e nel 1986 venne istituita l'Agenzia per il Sud (Agensud). Successivamente vennero entrambe abolite nel 1992 con il governo Amato.

<sup>89</sup> R. Leonardi, Cohesion Policy in the European Union. The Building of Europe, Palgrave, 2005.

conto, essa ha delle forti conseguenze sullo sviluppo territoriale in tutti i settori. Infatti, non a caso le regioni piccole, in cui la mafia è poco presente, sono riuscite a svilupparsi rispetto alle regioni grandi in cui il fenomeno mafioso è rilevante. Un altro fattore che incide bloccando lo sviluppo del sud è riguarda la poca capacità istituzionale di riuscire a formulare e gestire le politiche di sviluppo e di spesa dei Fondi, incapacità presente sin dai Programmi Integrati Mediterranei. Ciò da un lato è dovuto alla scarsa qualificazione del personale e dall'altro all'ultimo fattore che influenza lo sviluppo nelle regioni del sud concernente le norme sociali condivise. Lo sviluppo economico dovrebbe essere percepito dai cittadini e dagli amministratori come un bene collettivo. Invece, la cultura delle regioni meridionali è principalmente basata sul "familismo amorale", per cui l'interesse individuale di breve termine viene posto dinanzi al bene collettivo di lungo termine. In un sistema del genere, si scatenano le logiche del dilemma del prigioniero: il familismo amorale induce le persone a "defezionare" preferendo il proprio interesse a quello della comunità. In tal modo, nessuno è disposto a cooperare ma tutti preferiscono defezionare.

In aggiunta, l'Italia ha diversi problemi che affliggono tutte le sue regioni, anche se l'impatto è stato più forte in quelle del sud. Primariamente, a partire dagli anni 2000 duemila l'Italia è stata caratterizzata da un periodo di declino economico con uno sviluppo stagnante e disomogeneo e il PIL italiano che è riuscito a superare il 2% solo nel 2000 e nel 2006. Inoltre, i valori alti del deficit annuale e del debito hanno reso difficile il rispetto dei parametri imposti dal Patto di Stabilità dell'UE dopo la crisi. 91

In un contesto del genere, dunque, l'Italia necessitava dei Fondi Strutturali per compensare la mancanza di investimenti al sud. L'UE, per venire incontro alle difficoltà degli Stati che presentavano particolari problematiche, decise di sganciare l'uso dei Fondi dal livello di co-finanziamento nazionale, in modo che i Paesi europei potessero impiegare prima le risorse europee posticipando il ricorso al co-finanziamento nazionale. L'Italia, a partire dal 2011 e a seguito della rimodulazione delle regole europee, ha effettuato dei rilevanti cambiamenti concernenti i fondi strutturali. Il co-finanziamento per l'Italia che era stabilito al 50% è stato ridotto al 25%, la spesa per i programmi operativi (sia PON sia

<sup>90</sup> Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>91</sup> R.Leonardi, "Fondi Strutturali e declino economico: perché? L'anomalia del caso italiano", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, a. XXVIII n.4, 2014, pp.761-781.

POR) è stata riprogrammata e una parte considerevole delle risorse destinata ai POR è stata spostata a livello nazionale. Dunque, l'Italia ha agito seguendo una politica di austerità per cui le risorse europee non sono state impiegate a livello regionale in vista di una fase espansiva di ripresa ma sono state concentrate a livello nazionale per garantirne una migliore gestione. Ciò è dovuto al fatto che l'Italia ha considerato l'impiego dei fondi strutturali esterno rispetto alla politica unitaria del Paese ed ha presentato notevoli ritardi nell'attuazione della politica di coesione. Infatti, già le risorse appartenenti al ciclo di programmazione 2000-2006 si sono sovrapposte a quelle del ciclo precedente (1994-1999) in quanto l'impiego di queste ultime è stato prorogato fino al 2001 a causa del ritardo nella programmazione e nell'implementazione dei progetti. 93

Con il nuovo governo Monti nel 2011, è stato istituito il Ministero della Coesione territoriale a capo del quale è stato posto Fabrizio Barca. Il ministro ha iniziato un periodo di riprogrammazione per rispondere alle continue richieste europee e per cercare di superare il ritardo che si era verificato nell'attuazione del ciclo di programmazione 2007-2013 lanciando il Piano di Azione Coesione (PAC). Tale Piano aveva anche la funzione di accelerare l'attuazione del Piano nazionale per il Sud del 2010, il cui obiettivo era migliorare l'impiego dei fondi europei. 94 Il PAC aveva "il duplice obiettivo di: accelerare l'attuazione dei programmi operativi; rafforzare l'efficacia degli interventi, anche tramite la concentrazione delle risorse finanziarie su un numero limitato di priorità". 95 Nonostante tale intervento, la percentuale dei pagamenti relativi ai fondi strutturali registrata al 31 dicembre del 2011 arrivava solo al 18%. I POR che presentavano maggior ritardi nella loro implementazione erano quelli della Campania e della Sicilia. 96 Se da lato, Barca intervenne per spostare i fondi destinati ai POR delle Regioni Convergenza a livello nazionale per velocizzarne l'impiego, dall'altro il governo Letta a fine del 2013 è intervenuto per ridurre in maniera incisiva il co-finanziamento dei POR e PON per i programmi Convergenza dal 50% al 25%, come anticipato precedentemente. Il problema relativo agli interventi dei governi Monti e Letta è che essi si sono concentrati sui tagli che

<sup>92</sup> Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>93</sup> R. Leonardi, Cohesion *Policy in the European Union. The Building of Europe*, Palgrave, 2005.

<sup>&</sup>lt;sup>94</sup> FormezPA, "Piano di Azione Coesione. Compendio sulla programmazione e sull'attuazione", <a href="http://fondistrutturali.formez.it/content/piano-azione-coesione-compendio-programmazione-e-sullattuazione">http://fondistrutturali.formez.it/content/piano-azione-coesione-compendio-programmazione-e-sullattuazione</a>, 19 maggio 2015.

<sup>&</sup>lt;sup>95</sup> Ragioneria Generale dello Stato, "Le politiche strutturali dell'Unione Europea: l'attuazione in Italia", <a href="http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit--i/Rapporti-f/Le-Pubblic/Le-politic/">http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit--i/Rapporti-f/Le-Pubblic/Le-politic/</a>, 2012, p.9. <sup>96</sup> FormezPA, *Op.Cit.* 

hanno riguardato i programmi operativi del FESR per le regioni in ritardo di sviluppo, senza impattare i bilanci dei programmi operativi FESR e FSE delle regioni centrosettentrionali. Tali tagli, che avevano come scopo quello di evitare di dover restituire le risorse non spese all'UE, sono stati mantenuti da Renzi appena è salito al governo. Il PAC ha portato ad una riduzione degli investimenti in quei settori che risultano essere strategici per lo sviluppo e la crescita dei Paesi sottosviluppati, come l'ammodernamento delle reti infrastrutturali e la riqualificazione delle risorse umane. Anche con la nuova programmazione (2014-2020) è stato deciso di proseguire con la centralizzazione sia dell'allocazione delle risorse dei fondi strutturali sia della loro gestione in quanto consentirebbe di rispettare le scadenze e i tempi più facilmente.<sup>97</sup>

Per il ciclo di programmazione 2007-2013, così come quello precedente, si è, dunque, verificato un ritardo di attuazione. La spesa certificata nel 2013 ha raggiunto solo il 52,7% delle risorse previste, quindi, poco più della metà. Pa tale dato si può comprendere come l'Italia non sia riuscita a cogliere la grande opportunità che è costituita dai fondi strutturali. Anche se il ciclo di programmazione è ritenuto concluso nel 2013, seguendo la regola dell'N+2, il contributo finanziario europeo è rimasto disponibile per altri due anni; il 31 dicembre 2015 è stato il termine ultimo entro cui i beneficiari possono effettuare i pagamenti per la realizzazione dei progetti nel ciclo di programmazione 2007-2013 al bilancio dell'UE. Sono previsti, poi, altri due anni entro i quali i pagamenti possono essere trasformati in certificazioni e richieste di rimborso, ossia entro il 31 marzo 2017. Nel caso in cui i progetti non siano stati terminati entro tale data, sono stati previsti due percorsi: il primo prevede che i progetti aventi determinati requisiti<sup>99</sup> possono essere portati a termine utilizzando parte delle risorse europee della nuova programmazione 2014-2020; il

-

<sup>&</sup>lt;sup>97</sup> R.Leonardi, "Fondi Strutturali e declino economico: perché? L'anomalia del caso italiano", Rivista giuridica del Meggogiorno, a. XXVIII n.4, 2014, pp.761-781.

<sup>&</sup>lt;sup>98</sup> In tal modo, l'Italia ha superato "sia l'obiettivo di spesa comunitario (48,5%) che quello nazionale (49,7%)". OpenCoesione, "La certificazione della spesa dei Fondi Strutturali all'UE al 31 dicembre 2013", <a href="http://www.opencoesione.gov.it/media/files/pillola-1/Pillola OpenCoesione.gov.it/media/files/pillola-1/Pillola OpenCoesione.gov.it/media/files/pillola-1/Pillola-1/Pillola-1/Pi

La spesa certificata al 31 dicembre 2013.pdf, consultato il 16 settembre 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>99</sup> L'elenco dei requisiti dei progetti del ciclo di programmazione 2007-2013 necessari per accedere alle risorse del ciclo 2014-2020 sono sintetizzate e sono disponibili sul sito di OpenCoesione <a href="http://www.opencoesione.gov.it/faq/#quali-sono-le-regole-di-chiusura-del-ciclo-di-programmazione-2007-2013-i-fondi-strutturali">http://www.opencoesione.gov.it/faq/#quali-sono-le-regole-di-chiusura-del-ciclo-di-programmazione-2007-2013-i-fondi-strutturali</a>.

secondo, invece, riguarda quei progetti che sono privi dei requisiti richiesti e devono, dunque, essere completati attraverso le sole risorse dello Stato.<sup>100</sup>

Dal 2013 al 2016 la percentuale di spesa certificata all'UE è l'81% mentre i dati di monitoraggio hanno raggiunto il 97,8 % ad aprile 2016. loi Il recente comunicato dell'Agenzia per la Coesione Territoriale ha informato che i dati di monitoraggio hanno raggiunto il 99% a giugno 2016 ed è stato raggiunto il pieno assorbimento delle risorse appartenenti al ciclo di programmazione 2007-2013. In particolare, è stata posta l'attenzione sui programmi FESR nell'obiettivo Convergenza poiché tutti hanno raggiunto e superato la soglia del 100% dei dati monitorati, come è visibile nella figura 1. L'unico POR FESR che non ha raggiunto tale percentuale è quello della Sicilia che ha raggiunto il 76,7%. lo2

\_

<sup>100</sup> Commissione europea, Allegato della decisione della Commissione che modifica la decisione C(2013)1573 sull'approvazione degli orientamenti sulla chiusura dei programmi operativi adottati per beneficiare dell'assistenza del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e del Fondo di coesione (2007-2013), Bruxelles, 30 aprile 2015.

101 OpenCoesione, "La spesa certificata all'UE per i programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali", <a href="http://www.opencoesione.gov.it/spesa-certificata/">http://www.opencoesione.gov.it/spesa-certificata/</a>, aggiornato ad aprile 2016, consultato il 16 settembre 2016.

 $<sup>^{102}</sup>$  Agenzia per la Coesione Territoriale, "Fondi UE- Verso la chiusura 2007-2013. Il governo conferma l'obiettivo del pieno assorbimento delle risorse",

http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/NEWS 2016/nota assorbimento risorse 100816.pdf ,Roma, 11 agosto 2016.

# Programmi Operativi dell'Obiettivo Convergenza 2007-2013 Avanzamento dell'attuazione al 30.06.2016

(milioni di euro, %)

		Risorse programmate	Impegni	Spese	Impegni /Risorse programmate	Spese /Risorse programmate
Fondo	Programma	v.a.	v.a.	v.a.	%	%
	Poin Attrattori	632,6	928,2	686,7	146,7	108,5
	Poin Energie	1.071,9	1.360,0	1.068,3	126,9	99,7
	Totale POIN	1.704,5	2.288,2	1.755,0	134,2	103,0
	Pon Gov. e AT	184,1	199,3	177,4	108,2	96,3
	Pon Istruzione	510,8	608,6	566,6	119,2	110,9
	Pon Reti	1.833,0	2.356,6	1.790,9	128,6	97,7
	Pon Ric. e Comp.	4.136,9	6.103,1	3.879,2	147,5	93,8
RESR	Pon Sicurezza	772,1	688,6	663,1	89,2	85,9
ш	Totale PON	7.436,9	9.956,1	7.077,2	133,9	95,2
	Por Basilicata	601,7	808,9	723,1	134,4	120,2
	Por Calabria	1.998,8	3.014,1	2.077,8	150,8	104,0
	Por Campania	4.576,5	8.016,2	4.651,7	175,2	101,6
	Por Puglia	3.851,5	6.709,1	4.178,9	174,2	108,5
	Por Sicilia	4.359,7	5.756,8	3.342,1	132,0	76,7
	Totale POR	15.388,3	24.305,0	14.973,6	157,9	97,3
	Totale	24.529,7	36.549,4	23.805,8	149,0	97,0
	Pon Gov. e AS	428,0	432,8	402,8	101,1	94,1
	Pon Istruzione	1.485,9	1.581,4	1.468,4	106,4	98,8
	Totale PON	1.913,9	2.014,2	1.871,2	105,2	97,8
	Por Basilicata	322,4	328,1	314,1	101,8	97,5
PSE.	Por Calabria	573,7	690,5	608,8	120,4	106,1
NGC.	Por Campania	788,0	924,8	773,4	117,4	98,1
	Por Puglia (*)	1.230,0	1.384,9	1.226,1	112,6	99,7
	Por Sicilia	1.389,5	1.604,0	1.161,7	115,4	83,6
	Totale POR	4.303,6	4.932,3	4.084,1	114,6	94,9
	Totale	6.217,5	6.946,5	5.955,3	111,7	95,8
Totale		30.747,2	43.496,0	29.761,1	141,5	96,8

Elaborazione ACT su dati MEF - IGRUE

Figura 1: Agenzia per la Coesione Territoriale, Fondi UE - Verso la chiusura 2007-2013. Il governo conferma l'obiettivo del pieno assorbimento delle risorse, Roma, 11 agosto 2016.

In conclusione, la politica di coesione è una politica europea che si è sviluppata recentemente e che è stata implementata in differenti modi dai diversi Stati membri. L'Italia ha compreso tardi la grande occasione che rappresentano i fondi strutturali e ha visto la loro implementazione avvenire sempre con ritardi. Nonostante la

riprogrammazione che è iniziata nel 2011 e che ha portato ad una concentrazione nazionale del'impiego dei fondi, il ciclo di programmazione 2007-2013 è stato concluso tardi. Probabilmente perché tale riprogrammazione è avvenuta nel pieno svolgimento del ciclo di programmazione e, dunque, ha avuto effetti su una programmazione che già era in ritardo. Oppure, probabilmente essa non sarà sufficiente per portare dei cambiamenti radicali nell'attuazione della politica di coesione. Per adesso, con il corrente ciclo di programmazione 2014-2020 non si è giunti ad una rapida implementazione; nel 2016 le risorse dei fondi risultano aver appena iniziato il loro percorso di implementazione.

#### 3 La tematica ambientale nella politica di coesione

# 3.1 I primi cicli di programmazione

Dopo aver visto come è avvenuto lo sviluppo e il consolidamento della politica ambientale e della politica di coesione, occorre focalizzarsi su come le due politiche si intersecano ed influenzano a vicenda. Entrambe si sono affermate come vere e proprie politiche verso gli anni '90, quindi con lieve ritardo rispetto ad altri tipi di politiche. Nonostante esse si siano sviluppate nello stesso periodo storico, la tematica ambientale non è espressa in maniera esplicita nell'enunciazione degli obiettivi prioritari dei primi cicli di programmazione della politica di coesione. Infatti, per il primo ciclo di programmazione (1989-1993) il Regolamento n. 2052/88 all'art.1 individua 5 obiettivi prioritari che sono:

- « 1. promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo (in appresso denominato "obiettivo n. 1");
- 2. riconvertire le regioni, regioni frontaliere o parti di regioni (compresi i bacini d'occupazione e le comunità urbane) gravemente colpite dal declino industriale (in appresso denominato "obiettivo n. 2");
- 3. lottare contro la disoccupazione di lunga durata (in appresso denominato "obiettivo n. 3");
- 4. facilitare l'inserimento professionale dei giovani (in appresso denominato "obiettivo n. 4");
- 5. nella prospettiva della riforma della politica agricola comune,

- a) accelerare l'adeguamento delle strutture agrarie,
- b) promuovere lo sviluppo delle zone rurali(in appresso denominati rispettivamente "obiettivo n. 5 a)" e "obiettivo n. 5 b)"). »<sup>103</sup>

Per il secondo ciclo di programmazione (1994-1999), l'art. 1 del Regolamento n. 2052/88 è sostituito dall'art.1 del Regolamento n. 2081/93 e prevede i seguenti obiettivi prioritari:

- « 1) promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo, in appresso denominato "obiettivo n. 1 ";
- 2) riconvertire le regioni, regioni frontaliere o parti di regioni (compresi i bacini d'occupazione e le comunità urbane) gravemente colpite dal declino industriale, in appresso denominato "obiettivo n.2";
- 3) lottare contro la disoccupazione di lunga durata e facilitare l'inserimento professionale dei giovani e l'integrazione delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro, in appresso denominato "obiettivo n. 3";
- 4) agevolare l'adattamento dei lavoratori e delle lavoratrici ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione, in appresso denominato "obiettivo n. 4";
- 5) promuovere lo sviluppo rurale:
- a) accelerando l'adeguamento delle strutture agrarie, nell'ambito della riforma della politica agricola comune,
- b) agevolando lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle zone rurali, in appresso denominati rispettivamente "obiettivo n. 5a " e "obiettivo n. 5b) ".

Nel quadro della revisione della politica comune della pesca, le misure di adeguamento delle strutture della pesca rientrano nell'obiettivo n. 5a). »104

\_\_\_

<sup>&</sup>lt;sup>103</sup>Consiglio, Regolamento (CEE) n. 2052/88, 24 giugno 1988.

<sup>104</sup> Consiglio, Regolamento (CEE) n. 2081/93 del che modifica il regolamento (CEE) n. 2052/88, 20 luglio 1993.

Quindi, così come nel primo ciclo di programmazione, anche nel caso del secondo ciclo di programmazione la questione ambientale non rientrava tra gli obiettivi prioritari. In realtà, se si analizza tutto il regolamento, è possibile notare che finalmente la tematica ambientale è iniziata ad essere presa in considerazione per la programmazione della politica di coesione. Infatti, innanzitutto nel regolamento è presente un espresso riferimento al Quinto Programma d'Azione Comunitario per uno sviluppo durevole e sostenibile (1992) che presentava una strategia per il conseguimento della caratteristica della sostenibilità nello sviluppo. Tale programma è stato integrato e implementato nella politica di coesione proprio attraverso le riforma dei regolamenti dei Fondi Strutturali del 1993.<sup>105</sup> Dunque, il Regolamento n. 2018/93 prevede, sia per la presentazione dei piani di sviluppo regionali (in riferimento all'obiettivo 1) sia nei piani di riconversione regionale e sociale (obiettivo 2) sia nei piani di sviluppo rurale (obiettivo 5b), che sia contenuta una valutazione ex ante della situazione ambientale della regione, una valutazione di impatto della strategia e le disposizioni per identificare le autorità competenti in materia ambientale. 106 Si è arrivati a tali disposizioni poiché il Parlamento europeo e anche la Corte dei Conti e associazioni ambientalistiche non governative avevano fortemente criticato il ciclo di programmazione precedente (1989-1993) in cui non erano previste procedure sistemiche di valutazione ambientale e altre disposizioni per i rischi ambientali. Inoltre, l'istituzione del Fondo di Coesione ha dato un maggiore impulso alla tematica ambientale nella politica di coesione in quanto ha consentito agli Stati membri che potevano accedervi di impiegare le sue risorse nella gestione delle risorse idriche e dei rifiuti. La tematica ambientale ha assunto un ruolo maggiore nell'uso delle risorse europee poiché si è verificato un vero e proprio cambiamento nel modo di vedere la relazione tra lo sviluppo economico e l'ambiente; infatti, mentre in passato la tutela dell'ambiente e lo sviluppo economico sono stati considerati incompatibili tra loro, dagli anni novanta la tematica ambientale inizia ad essere vista come elemento complementare per lo sviluppo regionale. L'ambiente incide sullo sviluppo regionale in quanto una buona qualità ambientale consente di attrarre maggiori investitori in una determinata regione poiché

.

<sup>&</sup>lt;sup>105</sup> Comunicazione della CE al Consiglio, al PE, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, "La politica di coesione e l'ambiente",

http://ec.europa.eu/regional policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/envir/envir it.pdf, novembre 1995, consultato il 17 settembre 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>106</sup> Consiglio, Regolamento (CEE) n. 2081/93 che modifica il regolamento (CEE) n. 2052/88, 20 luglio 1993.

influisce positivamente sulla vita dell'uomo e degli ecosistemi. L'ambiente costituisce anche un settore importante per la diminuzione della disoccupazione. Infatti, le ecoimprese consentono di produrre nuovi posti di lavoro sia molto specifici e durevoli date le conoscenze specifiche necessarie per lavorarvi sia di semplice manodopera. Allo stesso tempo, le risorse della politica di coesione hanno un effetto positivo sull'ambiente perché consentono alle regioni e alle imprese meno sviluppate di risolvere i problemi di tipo ambientale in quanto fortificano la loro capacità di investire; inoltre, il sostegno finanziario diretto di progetti ambientali e l'effetto indiretto degli investimenti conducono ad un miglioramento della qualità ambientale.<sup>107</sup>

Per quanto riguarda il terzo periodo di programmazione (2000-2006), con il Regolamento n. 1260/99 gli obiettivi prioritari sono diventati tre:

- « 1) promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo (in prosieguo: «l'obiettivo n. 1»);
- 2) favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali (in prosieguo: «l'obiettivo n. 2»);
- 3) favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione (in prosieguo: «l'obiettivo n. 3»). Questo obiettivo prevede interventi finanziari in regioni non interessate dall'obiettivo n. 1 e fornisce un quadro di riferimento politico per l'insieme delle azioni a favore delle risorse umane su un territorio nazionale, salve le specificità regionali. »<sup>108</sup>

Inoltre, nello stesso regolamento è stabilito che il perseguimento di tali obiettivi l'UE contribuisce alla promozione dello sviluppo economico equilibrato e duraturo, dell'occupazione, della tutela dell'ambiente e dell'eliminazione delle disuguaglianze. In tutto il regolamento si fa continuamente riferimento alla tematica ambientale sia per conseguire uno sviluppo sostenibile sia per la tutelare l'ambiente e migliorarne la qualità.

-

<sup>&</sup>lt;sup>107</sup> Comunicazione della CE al Consiglio, al PE, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, "La politica di coesione e l'ambiente",

http://ec.europa.eu/regional policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/envir/envir it.pdf, novembre 1995, consultato il 17 settembre 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>108</sup> Consiglio, Regolamento CE n.1260/1999, 21 giugno 1999.

Il fatto che nel primo ciclo di programmazione la tematica ambientale non sia stata presa in considerazione può derivare da diversi fattori. Innanzitutto, come si è già detto in precedenza, si è verificato un cambio di approccio nel vedere la connessione tra lo sviluppo economico e l'ambiente. Occorre, però, tener presente anche che sia la politica ambientale sia la politica di coesione hanno avuto un tardo sviluppo e consolidamento; esse erano ancora troppo poco definite per poter avere una significante influenza l'una sull'altra. Inoltre, un fattore di particolare rilevanza è dato dal fatto che la tematica ambientale negli anni novanta ha assunto un ruolo importante a livello globale influenzando le decisioni europee. Essa è stata portata avanti attraverso accordi internazionali e ciò potrebbe spiegare perché proprio a partire dal regolamento sopracitato del '93 la tematica ambientale abbia iniziato ad avere un ruolo maggiore anche nella politica di coesione. Ad esempio, la prima conferenza mondiale che ha riunito i capi di Stato per discutere dell'ambiente è quella tenutasi a Rio nel 1992. Lo scopo di tale conferenza era quello di stabilire un percorso universale per giungere allo sviluppo sostenibile; a tal fine era indispensabile individuare le problematiche ambientali e le possibili soluzioni per superarle che sarebbe dovute essere messa in atto da tutti gli Stati. Gli accordi presi durante la conferenza hanno influenzato le politiche di tutti gli Stati; infatti, il Quinto Programma d'Azione Comunitario per uno sviluppo durevole e sostenibile del 1992 a cui si è fatto riferimento prima, è stato approvato per attuare gli accordi di Rio. 109

Dunque, nel primo ciclo di programmazione (1989-1993) non si è tenuto conto del settore ambientale nell'attuazione delle politiche di coesione. Nel secondo ciclo di programmazione (1994-1999) si è assistito all'introduzione dei primi elementi relativi alla politica ambientale e nel terzo ciclo di programmazione (2000-2006) l'ambiente ha assunto un ruolo rilevante nella politica di coesione.

-

<sup>&</sup>lt;sup>109</sup> Ministro dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, "Il percorso dello sviluppo sostenibile1992", <a href="https://www.minambiente.it/pagina/il-percorso-dello-sviluppo-sostenibile-1992">http://www.minambiente.it/pagina/il-percorso-dello-sviluppo-sostenibile-1992</a>, consultato il 17 settembre 2016.

# 3.2 Il ciclo di programmazione 2007-2013

Per quanto riguarda il quarto ciclo di programmazione (2007-2013) nel 2006 sono stati adottati 5 Regolamenti sull'utilizzo dei Fondi Strutturali. In particolare, il Regolamento n. 1083/2006, che abroga il Regolamento n. 1260/99, va a sostituire gli obiettivi 1, 2 e 3 della precedente programmazione con gli obiettivi "Convergenza", "Competitività regionale e occupazione" e "Cooperazione territoriale europea". In primis, occorre porre in evidenza che già all'art. 3 del regolamento è fatto esplicito riferimento all'ambiente in quanto è stabilito che l'azione condotta nell'ambito dei fondi strutturali punta ad integrare "le priorità comunitarie a favore dello sviluppo sostenibile rafforzando la crescita, la competitività, l'occupazione e l'inclusione sociale e tutelando e migliorando la qualità dell'ambiente" A tal fine, dunque, si cerca di realizzare gli obiettivi precedentemente enunciati e che, allo stesso articolo 3, vengono così definiti:

«a.L'obiettivo "Convergenza", che è volto ad accelerare la convergenza degli Stati membri e regioni in ritardo di sviluppo migliorando le condizioni per la crescita e l'occupazione tramite l'aumento e il miglioramento della qualità degli investimenti in capitale fisico e umano, lo sviluppo dell'innovazione e della società della conoscenza, dell'adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente e l'efficienza amministrativa. Questo obiettivo costituisce la priorità dei Fondi;

b. L'obiettivo "Competitività regionale e occupazione", che punta, al di fuori delle regioni in ritardo di sviluppo, a rafforzare la competitività e le attrattive delle regioni e l'occupazione anticipando i cambiamenti

<sup>&</sup>lt;sup>110</sup> Parlamento europeo e Consiglio, Regolamento CE n. 1080/2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del Regolamento CE n. 1783/1999, 5 luglio 2006.

Parlamento europeo e Consiglio, Regolamento CE n. 1081/2006 relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del Regolamento CE n. 1784/1999, 5 luglio 2006.

Parlamento europeo e Consiglio, Regolamento CE n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), 5 luglio 2006.

Consiglio, Regolamento CE n. 1083/2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il Regolamento CE n. 1260/1999, 11 luglio 2006. Commissione, Regolamento CE n. 1828/2006 che stabilisce modalità di applicazione del Regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e del Regolamento CE n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale, 8 dicembre 2006.

<sup>&</sup>lt;sup>111</sup> Consiglio, Regolamento CE n. 1083/2006, 11 luglio 2006.

economici e sociali, inclusi quelli connessi all'apertura degli scambi, mediante l'incremento e il miglioramento della qualità degli investimenti nel capitale umano, l'innovazione e la promozione della società della conoscenza, l'imprenditorialità, la tutela e il miglioramento dell'ambiente e il miglioramento dell'accessibilità, dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e lo sviluppo di mercati del lavoro inclusivi;

c. l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea", che è inteso a rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali, a rafforzare la cooperazione transnazionale mediante azioni volte allo sviluppo territoriale integrato connesse alle priorità comunitarie e a rafforzare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze al livello territoriale adeguato ».<sup>112</sup>

Ogni obiettivo viene perseguito attraverso i diversi fondi. Per quanto riguarda la realizzazione dell'obiettivo Convergenza, vengono impiegati tutti i fondi della politica di coesione, quindi, il FSE, il FESR e il FS. Il secondo obiettivo, invece, viene realizzato attraverso le risorse dei fondi FSE e FESR. Infine, il terzo obiettivo prevede solo l'impiego del FESR.<sup>113</sup> Le caratteristiche dei singoli fondi e dei destinatari a cui sono diretti sono definite nel capitolo II dell'elaborato, a cui si rimanda.

Ciò che è importante sottolineare per quanto il riguarda il ciclo di programmazione 2007-2013 è che la tematica ambientale è divenuta davvero rilevante. Si fa riferimento ad essa già nella semplice esposizione degli obiettivi dei fondi. L'ambiente non è più visto come un elemento marginale della politica di coesione ma, al contrario, la realizzazione di tutti gli obiettivi tiene conto della tutela ambientale e di uno sviluppo che sia sostenibile. L'azione comunitaria prevede un costante e continuo riferimento ai valori ambientali. Dunque, è con il penultimo ciclo di programmazione che finalmente la tematica ambientale entra a far parte della politica di coesione in maniera davvero determinante. Ciò è confermato anche dal fatto che il regolamento n.1083/2006 prevede un intero articolo, l'art.17, completamente dedicato alla tematica ambientale. Esso, infatti, intitolato è intitolato "Sviluppo sostenibile" e disciplina che: "Gli obiettivi dei Fondi sono perseguiti

<sup>112</sup> Ibidem.

<sup>113</sup> Ihidem.

nel quadro dello sviluppo sostenibile e della promozione, da parte della Comunità, dell'obiettivo di tutelare e migliorare l'ambiente conformemente all'articolo 6 del trattato".<sup>114</sup>

Occorre considerare che per il ciclo di programmazione preso in considerazione, ogni Stato membro deve elaborare un Quadro di riferimento strategico nazionale (QRSN) che sia in linea con gli orientamenti strategici comunitari. Tale documento deve essere approvato dalla Commissione e deve contenere una serie di Programmi Operativi che lo Stato si propone di attuare. Gran parte delle risorse dei fondi deve essere impiegata per l'attuazione degli orientamenti derivanti dalla Strategia di Lisbona. Dunque, la programmazione 2007-2013 da un lato tende ad attuare gli obiettivi della politica di coesione e dall'altro quelli della Strategia di Lisbona. 115

Tale strategia è stata definita nel marzo del 2000, quando i capi di stato e di governo dei Paesi dell'UE si sono riuniti per individuare gli obiettivi al fine di rendere l'Europa "un'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo" entro il 2010. Dopo cinque anni, però, a causa degli scarsi risultati ottenuti, il Consiglio europeo del giugno 2005 ha deciso di rilanciare la strategia cercando di puntare soprattutto sulla crescita economica e sull'occupazione. Ogni Stato ha elaborato sulle nuove indicazioni un Piano nazionale triennale sulla crescita e sull'occupazione (2005-2008) per la realizzazione degli obiettivi della strategia. Lo stesso è avvenuto nel 2008 dando avvio al nuovo ciclo della strategia (2008-2010) con nuovi orientamenti e nuovi piani nazionali. 116

#### 3.3 Il ciclo di programmazione 2014-2020

L'attuale ciclo di programmazione fa riferimento al regolamento UE n. 1303/2013 in cui sono presenti le disposizioni comuni sui fondi strutturali e di investimento europei (SIE) andando ad abrogare il precedente regolamento comunitario n. 1083 del 2006. Il quarto articolo del regolamento, concernente i principi generali su cui si basano i fondi SIE, disciplina che il loro impiego deve essere effettuato a compimento delle azioni per la

<sup>115</sup> M. Decaro, "Dalla Strategia di Lisbona ad Europa 2020. Fra governance e government dell'Unione europea", Collana Intangibili, *Fondazione Adriano Olivetti*, 2011.

<sup>114</sup> Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>116</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento delle Politiche europee, "Strategia di Lisbona", <a href="http://www.politicheeuropee.it/attivita/17157/strategia-di-lisbona">http://www.politicheeuropee.it/attivita/17157/strategia-di-lisbona</a>, 26 marzo 2010, consultato il 19 settembre 2016.

realizzazione degli obiettivi di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile e degli scopi di ciascun fondo, tenendo conto della Strategia Europa 2020.117 Ciò sta ad indicare che con la nuova strategia e la nuova programmazione la sostenibilità è diventata un principio centrale su cui si deve basare l'utilizzo delle risorse europee. Non è più concepibile uno sviluppo che non prenda in considerazione l'elemento della sostenibilità e della tutela ambientale. Infatti, l'articolo otto del medesimo regolamento è dedicato interamente al principio di sviluppo sostenibile. È stabilito che la Commissione e gli Stati devono, ai fini del perseguimento degli obiettivi, impiegare i fondi SIE nel rispetto del principio di sviluppo sostenibile, il principio di preservazione e tutela dell'ambiente e il principio di "chi inquina paga". 118 Tali principi sono presenti anche nel TFUE, in particolare all'articolo 11 e all'articolo 191. L'articolo 11 prevede che le politiche europee siano attuate tutelando l'ambiente e promuovendo lo sviluppo sostenibile; l'articolo 191 esplica gli obiettivi della politica europea in ambito ambientale che non sono semplicemente di tutela dell'ambiente ma anche di protezione della salute umana, di uso razionale delle risorse naturali e di promozione di misure per risolvere i problemi ambientali e combatterei cambiamenti climatici. Inoltre, allo stesso articolo, è presente il principio di correzione dei danni all'ambiente e il principio di "chi inquina paga". 119

È indispensabile, inoltre, fare riferimento alla Strategia Europa 2020 dato che è menzionata nel regolamento di cui si sta discutendo. Tale strategia è decennale ed è stata approvata nel 2010; essa costituisce la successiva strategia rispetto a quella di Lisbona. Le priorità sono quelle a cui fa esplicitamente riferimento il regolamento n.1303 del 2013 e la programmazione 2014-2020, ossia il perseguimento di una crescita che sia intelligente, attraverso lo sviluppo delle conoscenze e dell'innovazione, inclusiva, ossia volta a promuovere l'occupazione e la coesione sociale e territoriale, e sostenibile, ossia basata su

\_

<sup>&</sup>lt;sup>117</sup> Parlamento europeo e Consiglio, Regolamento (UE) n. 1303/2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, 17 dicembre 2013.

<sup>&</sup>lt;sup>119</sup> Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE), articoli 11 e 191.

un economia più verde in cui ci sia un uso efficiente delle risorse. <sup>120</sup> Tenendo conto di queste priorità, l'UE ha definito cinque obiettivi ambiziosi da perseguire entro il 2020:

« 1.portare almeno al 75% il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni;

2.investire il 3% del prodotto interno lordo in ricerca e sviluppo;

3.ridurre le emissioni di gas serra almeno al 20%, portare al 20% la quota di energie rinnovabili e aumentare l'efficienza energetica del 20%;

4.ridurre il tasso di abbandono scolastico a meno del 10% e portare almeno al 40% il tasso dei giovani laureati;

5.ridurre di 20 milioni il numero delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale. »<sup>121</sup>

Dunque, nel ciclo di programmazione 2014-2020, considerando anche la Strategia Europa 2020, è evidente come la tematica ambientale sia diventata un obiettivo importantissimo nell'attuazione delle politiche europee. In riferimento all'obiettivo 3 si suole dire che in ambito ambientale si vuole raggiungere il 20-20-20 entro il 2020, proprio in riferimento all'aumento delle fonti rinnovabili al 20%, alla riduzione delle emissioni di gas terra del 20% e all'aumento dell'efficienza energetica del 20% da perseguire entro il 2020.

Per quanto riguarda gli obiettivi tematici del nuovo e attuale ciclo di programmazione, essi sono esplicati nel capitolo successivo insieme alle caratteristiche principali che connotano i fondi SIE.

Dunque, nel nuovo ciclo di programmazione la sostenibilità e la tutela ambientale sono divenuti degli elementi costitutivi delle politiche dell'UE. La politica ambientale e la politica di coesione, che in precedenza erano separate, si sono sempre più integrate e si influenzano a vicenda.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>120</sup> Commissione europea, "Europa 2020: la strategia dell'Unione europea per la crescita e l'occupazione, 3 marzo 2010", <a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3Aem0028">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3Aem0028</a>, consultato il 19 settembre 2016.

<sup>121</sup> Ibidem.

#### CAPITOLO II

# IL POR FESR 2007-2013 DELLA REGIONE CAMPANIA E LA NORMATIVA SULLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI E SULLA BONIFICA DELLE DISCARICHE

#### 1 I Fondi Strutturali e il POR FESR 2007-2013 della Regione Campania

# 1.1 I Fondi Strutturali della politica di coesione

# 1.1.1 Gli strumenti finanziari della politica di coesione

Nel primo capitolo è stata data una panoramica generale sull'evoluzione di due recenti politiche europee (la politica ambientale e la politica di coesione), dello sviluppo che esse hanno avuto in Italia e di come si sono influenzate a vicenda ed intrecciate nel corso della loro espansione. Nel secondo capitolo, invece, si vogliono perseguire due obiettivi: approfondire la politica di coesione per comprenderne la struttura e le modalità di accesso alle sue risorse da parte degli Stati membri; analizzare la normativa regionale e il POR FESR 2007-2013 della Regione Campania con riferimento alla tematica ambientale, in particolare quella relativa alla gestione dei rifiuti e della bonifica dei siti inquinati.

In primis, è necessario specificare che l'UE, con il fine di realizzare gli obiettivi delle sue strategie, può utilizzare specialmente due tipi di strumenti finanziari: i fondi a gestione diretta, in cui responsabilità è affidata a livello centrale alla Commissione europea e di cui fanno parte i programmi tematici o comunitari e gli strumenti finanziari per l'assistenza esterna; i fondi a gestione indiretta, in cui la responsabilità è condivisa tra la Commissione europea e le autorità degli Stati membri e di cui fanno parte i fondi strutturali e di

investimento europei. Generalmente, l'erogazione del contributo finanziario dell'UE è determinato attraverso una procedura di selezione dei progetti. 122

La "politica regionale" (o di coesione) dell'UE è finanziata tramite i finanziamenti indiretti. Tali finanziamenti vengono definiti indiretti proprio a causa del meccanismo di responsabilità condivisa tra CE e autorità degli Stati membri; difatti, il rapporto tra il beneficiario finale dei finanziamenti e l'UE non avviene in maniera diretta in quanto è mediato da autorità nazionali, regionali o locali che svolgono le funzioni di programmazione degli interventi (in cui rientra la selezione, la valutazione e il controllo dei progetti), emanazione dei bandi e gestione delle risorse europee. Lo Stato membro deve individuare tre tipi di autorità addette al controllo dei Programmi Operativi: Autorità di Gestione (AdG) del programma, Autorità di Certificazione (AdC) per le certificazioni di spesa e domande di pagamento prima che vengano inviate alla CE, Autorità di Audit (AdA) per la verifica dell'efficacia del funzionamento del sistema di gestione e controllo 123. La Commissione, invece, ha il compito di approvare i programmi proposti dagli Stati membri, erogare le risorse per le spese stabilite e attuare un sistema di controllo 124

I fondi strutturali sono costituiti dal FESR (Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale), FSE (Fondo Sociale Europeo) e FS (Fondo di Coesione), a cui sono stati aggiunti il FEAMP (Fondo Europea per gli Affari Marittimi e la Pesca) e il FEASR (Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale). Dunque, si giunge all'adozione di un vero e proprio approccio integrato tra i fondi SIE e i fondi FEASR e FEAMP. 125 126

Come esplicato nel capitolo precedente, gli obiettivi "Convergenza" e "Competitività regionale ed occupazione" della programmazione 2007-2013 sono stati sostituiti dall'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione" per cui le risorse

<sup>&</sup>lt;sup>122</sup> Salvi C., "Parte I: Fondi Strutturali e di investimento europei", in *Guida alle opportunità di finanziamento dell'Unione europea 2014-2020*, Europe Direct Roma - Formez PA, Roma, marzo 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>123</sup> Nel paragrafo 1.2.3 del medesimo capitolo le funzioni svolte dalle 3 autorità di controllo verranno maggiormente illustrate con riferimento al POR FESR 2007-2013 della Regione Campania.

<sup>&</sup>lt;sup>124</sup>Salvi C., "Parte I: Fondi Strutturali e di investimento europei", *Guida alle opportunità di finanziamento dell'Unione europea 2014-2020*, Europe Direct Roma - Formez PA, Roma, marzo 2016.

<sup>125</sup>Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>126</sup> Parlamento Europeo e Consiglio, Regolamento n. 1303, 17 dicembre 2013. Occorre specificare che con tale regolamento è stato abrogato il precedente Regolamento 1083 del 2006 del Consiglio in cui il FEAMP e il FEASR non erano disciplinati insieme ai fondi SIE (strutturali e di investimento europei), come avviene, invece, disciplinati col Regolamento generale dei fondi 1303/2013. Quest'ultimo, in realtà, disciplina 5 diversi tipi di fondi: SIE (FESR, FES, FS), FEASR, FEAMP, FEG (Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione) e FSUE (fondo di solidarietà dell'Unione europea).

europee derivanti dai fondi indiretti vengono distribuite in maniera differenziata in base al tipo di regione: regioni meno sviluppate, aventi PIL procapite al di sotto del 75% della media europea; regioni in transizione (aventi PIL procapite compreso tra il 75% e il 90% della media europea); regioni più sviluppate, aventi PIL procapite superiore al 90% della medie europea). Relativamente al caso italiano, nella prima categoria di regioni, ossia quelle meno sviluppate, rientrano le regioni che nel ciclo di programmazione precedente erano state inserite nell'Obiettivo Convergenza. Tali regioni sono Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Basilicata. Nella categoria di regioni in transizione, invece, rientrano il Molise, l'Abruzzo e la Sardegna. Tutte le altre regioni, infine, sono inserite nella terza categoria, ossia quella delle regioni più sviluppate. 127

#### 1.1.2 Le caratteristiche dei fondi SIE

I fondi strutturali e di investimenti europei sono sostanzialmente tre: FESR, FES e FS; il loro impiego varia in base agli obiettivi che si intendono raggiungere. Il Regolamento 1303/2013, all'art.9, individua 11 obiettivi tematici per la programmazione 2014-2020 per cui devono essere impiegati seguendo delle priorità specifiche e sono:

- « 1) rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
- 2) migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
- 3) promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP);
- 4) sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
- 5) promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
- 6) preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
- 7) promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;

\_

<sup>&</sup>lt;sup>127</sup>Salvi C., , "Parte I: Fondi Strutturali e di investimento europei", in *Guida alle opportunità di finanziamento dell'Unione europea 2014-2020*, Europe Direct Roma - Formez PA, Roma, marzo 2016.

- 8) promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori;
- 9) promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione;
- 10) investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente;
- 11) rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente »<sup>128</sup>

Il FESR è utilizzato in diversi ambiti con lo scopo di perseguire gli obiettivi "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e Cooperazione territoriale europea. <sup>129</sup> Il FESR ha come compito quello di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale e ridurre le principali disparità regionali nell'UE fino a giungere alla loro eliminazione. Tale obiettivo deve essere raggiunto attraverso lo sviluppo sostenibile e l'adeguamento strutturale delle economie regionali. Le priorità specifiche di investimento del FESR hanno come obiettivo la realizzazione di tutti gli obiettivi tematici previsti dal Regolamento 1303/2013. <sup>130</sup>

Il FSE contribuisce alla coesione economica, sociale e territoriale mediante investimenti in risorse umane. Infatti, esso è impiegato per la realizzazione di obiettivi in ambito del mercato del lavoro e qualità dell'occupazione, istruzione e formazione, inclusione sociale attraverso la diminuzione della povertà e delle discriminazioni. Principalmente, il FSE, come disciplinato dal Regolamento 1304/2013, attraverso le sue priorità d'investimento, deve contribuire al perseguimento degli obiettivi tematici 8, 9, 10 e 11; esso, tuttavia, contribuisce anche alla realizzazione degli obiettivi 1,2,3 e 4.<sup>131</sup>

Infine, per quanto riguarda il FS, esso punta a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'UE attraverso lo sviluppo sostenibile. Le priorità di intervento di tale fondo hanno come fine il perseguimento degli obiettivi tematici 4,5,6,7 e 11. Occorre

<sup>&</sup>lt;sup>128</sup>Parlamento Europeo e Consiglio, Regolamento n. 1303, 17 dicembre 2013.

<sup>&</sup>lt;sup>129</sup>Parlamento Europeo e Consiglio, Regolamento n. 1301, 17 dicembre 2013. Tale regolamento abroga il precedente regolamento 1080 del 2006 a cui si è fatto riferimento per la programmazione 2007-2013 e in cui l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" era ancora suddiviso nei due obiettivi "Convergenza" e "Competitività regionale e occupazione".

<sup>130</sup>Ibidem

<sup>&</sup>lt;sup>131</sup>Parlamento Europeo e Consiglio, Regolamento n. 1304, 17 dicembre 2013.

precisare che il Fondo di Coesione consente finanziamenti esclusivamente agli Stati in cui il PIL pro-capite è inferiore al 90% della media europea. Dunque, in questo fondo non rientra lo Stato italiano in quanto presenta un PIL pro-capite superiore al 90% della media comunitaria. 132

Dopo aver riepilogato le caratteristiche principali dei fondi strutturali della politica di coesione, con lo scopo di soffermarsi successivamente sul caso del FESR 2007-2013 della regione Campania, occorre esaminare brevemente i programmi operativi facenti parte del ciclo di programmazione 2007-2013.

Primariamente, è necessario porre in evidenza che, con lo scopo di attuare la politica di coesione, gli Stati membri hanno redatto un Quadro Strategico Nazionale (QSN) e lo hanno presentato alla Commissione europea per ottenerne l'approvazione. Tale quadro è un documento di orientamento strategico e definisce in maniera unitaria gli obiettivi, le priorità, le risorse e le regole per la politica regionale 2007-2013, determinando un percorso di programmazione comune in cui si fa riferimento all'utilizzo integrato delle risorse finanziarie. 133 Il QSN si attua attraversi i cosiddetti Programmi Operativi (PO). Essi si suddividono in Programmi Operativi Nazionali (PON), Programmi Operativi Regionale (POR) e Programmi Operativi Interregionali (POIN). Pe il ciclo di programmazione di riferimento, sono stati formulati 66 PO cofinanziati da un solo fondo (per tale motivo sono definiti PO "monofondo"). I PON vengono impiegati per rispondere a particolari esigenze di integrazione a livello nazionale e, quindi, l"Autorità di Gestione di riferimento è individuata in un'Amministrazione Centrale. I POR hanno il compito di rispondere ad esigenze regionali, sono programmi di tipo multisettoriale e sono gestiti dalle Amministrazioni Regionali. Per ogni regione sono stati programmati due POR: uno finanziato dal FESR e l'altro finanziato dal FSE. Infine, i POIN vengono impiegati per tematiche in cui risulta più efficace un'azione che sia fortemente coordinata tra le regioni. Si tratta di programmi gestiti dalle regioni ma in cui è prevista la partecipazione di centri di competenza nazionale o di Amministrazioni Centrali. 134

\_

<sup>&</sup>lt;sup>132</sup>Parlamento Europeo e Consiglio, Regolamento n. 1300, 17 dicembre 2013.

<sup>133</sup> POR FESR 2007-2013, "Quadro Strategico Nazionale",

http://porfesr.regione.campania.it/it/programma-operativo/documenti/quadro-strategico-nazionale-gsn?page=1, consultato il 31 agosto 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>134</sup> Agenzia per la Coesione Territoriale, "Programmi Operativi", *Programmazione 2007-2013*, <a href="http://www.agenziacoesione.gov.it/it/politiche">http://www.agenziacoesione.gov.it/it/politiche</a> e attivita/programmazione 2007-2013/index.html , consultato il 31 agosto 2016.

I PO si attengono ai tre obiettivi della Programmazione 2007-2013, esplicati nel capitolo precedente, ossia gli obiettivi CRO (Competitività Regionale e Occupazionale), CONV (Convergenza) e CTE (Cooperazione territoriale europea). Per quanto riguarda l'obiettivo CRO, sono stati formulati 33 PO, di cui 32 POR e 1 PON. L'obiettivo CONV si attua attraverso 19 PO, di cui 10 POR, 7 PON e 2 POIN. Per l'obiettivo CTE sono stati previsti 7 PO della cooperazione transfrontaliera, 4 PO della cooperazione transnazionale, un PO cofinanziato dal FESR e dallo strumento di preadesione (IPA), 2 PO cofinanziati dal FESR e dallo strumento di prossimità e di vicinato (ENPI). 135136

#### 1.2 II POR FESR 2007-2013

# 1.2.1 Il contesto generale e la situazione ambientale della Campania

Come è stato notato nel paragrafo precedente, per ogni regione italiana sono stati individuati due POR, uno finanziato mediante il FESR e l'altro finanziato mediante il FSE. Non sono, dunque, presenti POR finanziati attraverso il FS in quanto l'Italia non rientra nel fondo di coesione avendo un PIL pro-capite superiore a quello richiesto. In tale lavoro è stato deciso di analizzare il POR FESR 2007-2013 della Regione Campania. Le motivazioni alla base di questa scelta risultano ovvie se si considerano gli obiettivi per cui sono stati predisposti i due fondi FESR e FSE. Il secondo è impiegato soprattutto per gli interventi in ambito di risorse umane. Invece, il FESR ha il compito di cofinanziare gli interventi che contribuiscano alla realizzazione di tutti gli obiettivi previsti dal Regolamento CE 1303/2013. Tra questi obiettivi, occorre ricordare che è presente quello della prevenzione e tutela dell'ambiente. Quindi, la politica ambientale si va ad intersecare ancora una volta con quella di coesione. Per la nostra analisi ciò risulta fondamentale dato che nel capitolo III di tale studio è presentata una valutazione di due progetti europei realizzati in ambito ambientale e cofinanziati dal fondo FESR per l'attuazione del POR FESR 2007-2013 della Regione Campania.

La stesura del POR FESR 2007-2013 rientra nell'obiettivo "Convergenza" della politica di coesione. Esso è stato, successivamente, revisionato dato il rilevante

<sup>&</sup>lt;sup>135</sup>Ibidem. Per quanto concerne il terzo obiettivo (CTE), occorre sottolineare che i PO della cooperazione transfrontaliera hanno l'Autorità di Gestione italiana mentre tutti i PO della cooperazione transnazionale hanno l'Autorità di Gestione non italiana.

<sup>136</sup>Ibidem.

cambiamento del contesto internazionale ed italiano. Infatti, per la realizzazione del programma è indispensabile sia un'analisi del contesto italiano, europeo ed internazionale sia dei risultati ottenuti nel precedente ciclo di programmazione. In particolare, in Europa a causa dell'aggravarsi della crisi finanziaria ed economica, dell'aumento della contrazione del PIL, la stagnazione del mercato del lavoro. Per tali ragioni, l'implementazione dei programmi operativi nazionali e regionali ha puntato, nel breve termine, a contribuire all'attuazione delle politiche anticrisi nazionali e, nel lungo termine, al rilancio della crescita economica mediante rilevanti interventi strutturali<sup>137</sup>.

In tale contesto, è necessario verificare la situazione della Regione Campania per comprendere la stesura del POR FESR 2007-2013 e della sua revisione. Innanzitutto, occorre puntualizzare che la situazione del Mezzogiorno è stata caratterizzata da un andamento sfavorevole rispetto alle altre regioni italiane. Nel 2011 la Campania ha avuto una riduzione del PIL dello 0,6% con un valore di PIL pro-capite di 16.448 euro, con una differenza di 16 mila euro rispetto alla regione più ricca, la Valle d'Aosta. Inoltre, nel 2011, in Campania il tasso di disoccupazione è aumentato del'1,5% rispetto al 2010, registrandosi come l'aumento più elevato tra le regioni italiane. Si è verificata una diminuzione dell'occupazione soprattutto per i giovani e per le donne; in particolare, per le suddette categorie, è aumentata la numerosità di coloro che non hanno occupazione, non studiano e non svolgono corsi di formazione. 138 Quest'ultimi sono stati denominati con l'acronimo inglese NEET (Not in Education, Employment or Training) e costituiscono una realtà problematica non solo nella Regione Campania ma in tutto il Paese. Certamente, però, si tratta di un fenomeno che è diffuso soprattutto nelle regioni del meridione e comprende i giovani tra i 15 e 29 anni e le donne. 139

Ciononostante, la Campania è una regione che può contare sul settore turistico, grazie anche ai 5 siti UNESCO riconosciuti come patrimonio dell'umanità, e nei settori agroindustriale, aeronautico e aerospaziale, delle biotecnologie, delle automotive ed altri mezzi di trasporto. <sup>140</sup>

Dato il contesto generale per cui è stato approvato il POR FESR, ai fini della ricerca dell'elaborato, è opportuno soffermarsi sull'analisi concernente la situazione

<sup>&</sup>lt;sup>137</sup> Regione Campania, POR FESR 2007-2013

<sup>&</sup>lt;sup>138</sup>Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>139</sup>G.Bassi, "La generazione «Neet»", *Il sole 24 ore*, 20 aprile 2011, consultato il 31 agosto 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>140</sup> Regione Campania, POR FESR 2007-2013

ambientale della Regione Campania che è stata effettuata per la stesura del medesimo POR. Sono state analizzate le diverse componenti ambientali. Innanzitutto, l'inquinamento dell'aria, tematica molto discussa negli ultimi anni, in Campania è risultato derivare specialmente dai trasporti stradali. Per quanto riguarda le risorse idriche, le falde sotterranee sono risultata di buona qualità così come, in parte, quelle superficiali. Problematico, invece, è lo stato dei litorali; il 20% di essi è stato dichiarato non balneabile nel 2009 dal Ministero della salute e delle politiche sociali a causa dei numerosi scarichi fognari non depurati che giungono a mare, in particolare nelle coste delle province di Napoli e Caserta. Per ciò che concerne il suolo, il territorio campano è una zona fortemente soggetta a eventi sismici, frane e alluvioni. La Campania vanta di un ricco patrimonio naturale e gran parte del suo territorio è soggetta a specifici sistemi di tutela del paesaggio, in quanto rientra nel sistema delle Aree Naturali protette di rilievo nazionale e regionale, data la presenza di: 2 Parchi Nazionali, 8 Parchi Regionali, 5 Riserve Naturali dello Stato, 4 Riserve Naturali Regionali, 4 Aree Marine Protette e 2 Parchi sommersi. Preoccupante è la situazione concernente l'inquinamento ambientale del territorio. Relativamente a tale problematica, si fa riferimento alla gestione dei rifiuti e le opere di bonifica.<sup>141</sup>Innanzitutto,la Campania ha una rilevante produzione di rifiuti. Nel 2011 la produzione di rifiuti è stata di 2.641.490 tonnellate. Come è visibile dal grafico (figura 1), tra il 2002 e il 2007 la produzione di rifiuti in Campania è incrementata costantemente; a partire dal 2007 è iniziata una fase di riduzione di produzione di rifiuti fino al 2011 in cui la quantità di rifiuti prodotti ha raggiunto i livelli del 2002. 142

-

 $<sup>^{141}</sup>Ibidem.$ 

<sup>&</sup>lt;sup>142</sup>Regione Campania, *Piano Attuativo Integrato per la prevenzione dei rifiuti*, Deliberazione Giunta Regionale n.564 del 13/12/2013, pubblicazione n.3 del 13 gennaio 2014 sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania.

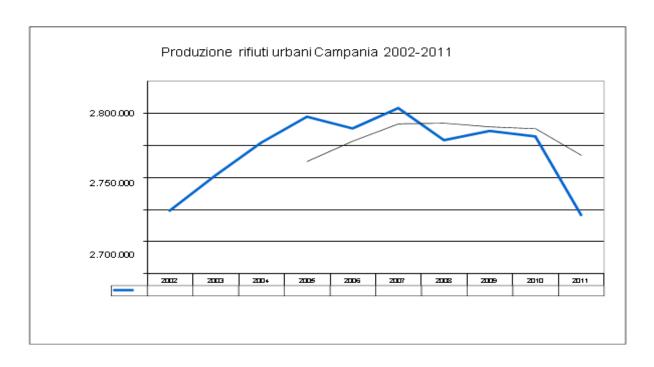


Figura 2: Produzione rifiuti urbani – Campania 2002-2011 (fonte ARPAC-ORR – elaborazione ARPAC). Regione Campania, Piano Attuativo Integrato per la prevenzione dei rifiuti, Deliberazione Giunta Regionale n.564 del 13/12/2013.

Considerando i dati dal 2007 al 2010, a cui il POR FESR si riferisce, la produzione di rifiuti è attribuibile per il 58,3% alla provincia di Napoli, per il 17,1% a Salerno, il 15,5% a Caserta, il 5,4% ad Avellino e il 3,7% a Benevento. 143 Osservando tali dati, potrebbe sembrare che la Campania abbia una produzione esagerata di rifiuti. In realtà, se compariamo la produzione di rifiuti media pro-capite campana con quella di altre regioni, è possibile verificare come non sia proprio così. Infatti, nel 2011 la produzione pro-capite media della regione Campania è di 453 kg/ab\*anno e, quindi, al di sotto della media nazionale che è di 533 kg/ab\*anno. Il prossimo grafico (figura 2), che fa riferimento ai dati ISPRA del 2010, mostra come la produzione di rifiuti urbani differisce nelle diverse regioni. È possibile notare che le regioni del centro e del nord producono una quantità di rifiuti superiore rispetto alle regioni meridionali. Infatti, la produzione media pro-capite è 530 kg/ab nelle regione settentrionali, 600 kg/ab nelle regioni del centro e 485 al Sud. Occorre , però, tenere conto del fatto che alcune categorie di rifiuti speciali vengono assimilate ai rifiuti urbani sulla base di criteri qualitativi e quantitativi stabiliti dai singoli comuni, non esistendo una normativa nazionale. Dunque, i dati sulla produzione media

<sup>&</sup>lt;sup>143</sup>Regione Campania, POR FESR 2007-2013.

pro-capite potrebbero divergere in quanto non è presa in considerazione solo la produzione domestica ma anche l'assimilazione di alcuni rifiuti speciali. L'assenza di una normativa nazionale concernente i criteri per la selezione dei rifiuti speciali assimilabili a quelli urbani comporta delle difficoltà per un preciso calcolo sulla produzione pro-capite di rifiuti.

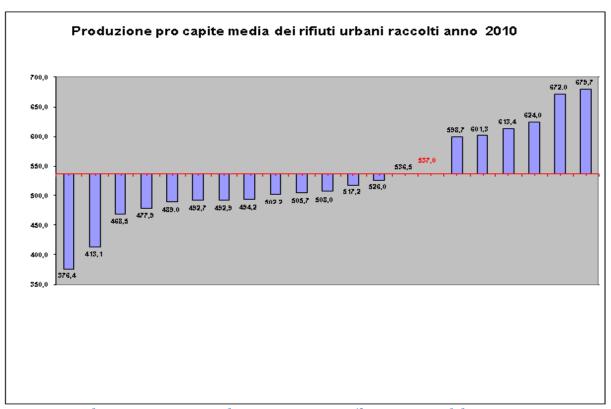


Figura 3: Produzione pro-capite media RU – anno 2010 (fonte ISPRA- elaborazione ARPAC).Regione Campania, Piano Attuativo Integrato per la prevenzione dei rifiuti, Deliberazione Giunta Regionale n.564 del 13/12/2013

Un altro fattore da considerare è quello relativo alla raccolta differenziata, il cui trend è in continua crescita. In particolare, le province di Salerno ed Avellino nel 2010 hanno superato non solo l'obiettivo regionale di raccolta differenziata ma addirittura quello nazionale, ossia del 50%. Le province in cui la percentuale di raccolta differenziata è risultata più bassa sono quelle di Napoli e Caserta. Sembrerebbe che tra il 2003 e il 2013 la Campania abbia intrapreso un percorso virtuoso per la gestione dei rifiuti,

58

<sup>&</sup>lt;sup>144</sup>Regione Campania, *Piano Attuativo Integrato per la prevenzione dei rifiuti*, Deliberazione Giunta Regionale n.564 del 13/12/2013, pubblicazione n.3 del 13 gennaio 2014 sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania.

<sup>&</sup>lt;sup>145</sup>Regione Campania, POR FESR 2007-2013.

avvicinandosi sempre più ai valori europei e riducendo gradualmente il fabbisogno di discarica. 

146 Ciononostante, in Campania la discarica risulta essere la forma più utilizzata di smaltimento dei rifiuti 

147, tra il 2012 e il 2013 sono stati approvati il Piano di Gestione dei Rifiuti Speciali, il Piano di Gestione dei Rifiuti Urbani e il Piano Regionale di Bonifica; questi ultimi due verranno successivamente esplicati (paragrafo 2 del medesimo capitolo) in quanto rilevanti ai fini della ricerca di tale elaborato. 

148

#### 1.2.2 La strategia, le priorità di intervento e gli obiettivi ambientali

Dopo aver compreso il contesto in cui è stato redatto il POR FESR, occorre soffermarsi sulla strategia e gli obiettivi che con esso si intendono perseguire.

Primariamente, è fondamentale evidenziare che la strategia del POR è stata definita in coerenza con gli obiettivi prioritari europei e nazionali e il rispetto dei vincoli derivanti dagli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC), il Quadro Strategico Nazionale (QSN) e gli Orientamenti Integrati per la Crescita e l'Occupazione. Essa, dunque, è il risultato derivante dall'analisi del contesto della Regione Campania e dei risultati del periodo di programmazione precedente e dal rispetto dei vincoli europei e nazionali. 149

In tale strategia, sono stati delineati due orientamenti generali per la programmazione del FESR. Il primo consiste nella definizione di strumenti volti a concentrare gli interventi sulle priorità strategiche, così da evitarne la frammentazione, e il secondo consiste nel raggiungimento della massima integrazione tra soggetti della programmazione e tra gli interventi di diverse tipologie.<sup>150</sup>

L'obiettivo globale del programma è la promozione dello sviluppo equilibrato e sostenibile della regione attraverso il riequilibrio dei sistemi territoriali e della struttura

59

<sup>&</sup>lt;sup>146</sup>A.Grosso, G.De Palma e M.Genovese, "Analisi della gestione e dei flussi dei rifiuti in Campania nel decennio 2003-2013", *Arpa Campania Ambiente Magazine*, 30 giugno 2015 n.12.

<sup>&</sup>lt;sup>147</sup> Vale la pena considerare un'altra caratteristica del territorio campano connessa all'impiego di discariche, ossia il grosso numero di persone con hanno patologie tumorali, malformazioni o altri tipi di malattie, in particolare nei territori di Caserta e Napoli in cui sono presenti molteplici discariche legali e illegali. Diversi studi hanno cercato di verificare la connessione tra la presenza di discariche e il peggioramento della salute dei cittadini senza, però, giungere ad una efficace dimostrazione di tale teoria. L'oncologo napoletano Antonio Giordano, in un articolo pubblicato sul periodico "Panorama", ritiene che la correlazione geografica è evidente e, pian piano, la scienza riuscirà a dimostrare il nesso di causalità tra la presenza di discariche e l'aumento di persone malate gravemente.

http://archivio.panorama.it/italia/speciale-rifiuti/Discariche-quali-rischi-per-la-salute

<sup>&</sup>lt;sup>148</sup>Regione Campania, POR FESR 2007-2013.

<sup>&</sup>lt;sup>149</sup>Ibidem.

 $<sup>^{150}</sup>$ Ibidem.

economica e sociale, giungendo alla crescita del PIL e dell'occupazione. Ai fini della realizzazione di tale obiettivo, sono individuati diversi principi a cui occorre fare riferimento: concentrazione, programmazione partecipata e sviluppo locale, integrazione e concertazione.

La concentrazione ha l'obiettivo di concentrare l'allocazione delle risorse in determinate aree tematiche e territori in maniera più efficace su un numero limitato di soggetti e di interventi. Ciò consente il superamento di una logica meramente distributiva. Il secondo principio è quello della programmazione partecipata e dello sviluppo locale e consiste nel valorizzare lo sviluppo che parte dal basso, in quanto è vicino alle esigenze territoriali e capace di trarre da esse delle idee, ma che consenta di inquadrarlo in una visione più sistematica delle priorità strategiche. Da un lato, il principio dell'integrazione si riferisce all'integrazione programmatica per una strategia unitaria di sviluppo regionale e che eviti duplicazioni di interventi tra i PON, POIN e POR; dall'altro, tale principio punta all'integrazione finanziaria tra risorse europee, nazionali e regionali in modo da giungere ad una pianificazione finanziaria unitaria. L'ultimo principio, quello della concertazione, è di particolare importanza in quanto consente di prendere in considerazione i diversi interessi e valorizzare i contributi del partenariato istituzionale e socio-economico del territorio. 151

Il programma FESR campano si articola in 7 assi prioritari. Essi sono suddivisi in assi settoriali, territoriali e di assistenza. Ogni asse ha degli obiettivi specifici e degli obiettivi operativi. I primi 5 assi sono settoriali e sono i seguenti: Asse 1 "Sostenibilità ambientale e attrattività culturale e turistica", Asse 2 "Competitività del sistema produttivo regionale", Asse 3 "Energia", Asse 4 "Accessibilità e trasporti" e Asse 5 "Società dell'informazione". Il sesto asse è territoriale ed è intitolato "Sviluppo urbano e qualità della vita". Infine, il settimo ed ultimo asse di tipo assistenziale è intitolato "Assistenza tecnica e cooperazione territoriale". 152

L'Asse 1 è particolarmente rilevante ai fini della ricerca dell'elaborato. Infatti, esso definisce le linee per l'attuazione degli interventi concernenti la tematica ambientale tramite il FESR. L'obiettivo generale dell'asse "Sostenibilità ambientale e attrattività culturale e turistica" è la promozione dello sviluppo ecosostenibile della regione mediante

<sup>&</sup>lt;sup>151</sup>Ibidem.

<sup>152</sup>Ibidem.

una maggiore connessione tra tutela dell'ambiente e crescita economica, derivante da attività turistiche produttive e culturali, contribuendo alla valorizzazione del patrimonio naturale e artistico del territorio. Per riuscire a realizzare al meglio lo sviluppo ecosostenibile, è stato posto l'accento sulla problematiche ambientali, quali l'emergenza rifiuti, la bonifica dei territori inquinati, la difesa e il riuso del suolo, la gestione delle risorse idriche e i rischi ambientali; il superamento di esse è stato riconosciuto come fondamentale per incrementare la valorizzazione delle risorse naturali e culturali. Dunque, all'interno dell'asse sono individuate due priorità: la prima in ambito di energia e ambiente e inerente all'uso efficiente e sostenibile delle risorse per lo sviluppo; la seconda concernente la valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività dello sviluppo. 153

Gli obiettivi specifici dell'Asse 1 sono 4:

- 1.a: realizzazione del risanamento ambientale attraverso la promozione della gestione integrata dei rifiuti, la bonifica dei siti inquinati e il miglioramento della qualità dell'aria e delle acque.
- 1.b: prevenzione e mitigazione dei rischi di origine naturale mediante la promozione della tutela del suolo e la messa in sicurezza dei territori più soggetti ad eventi sismici, alluvioni, frane ed alluvioni.
- 1.c: creazione di una rete ecologica volta a valorizzare le aree naturali protette e a migliorarne l'attrattività contribuendo allo sviluppo locale sostenibile.
- 1.d: valorizzazione del sistema turistico della regione, cercando di promuoverlo e di rispondere alle necessità della domanda nazionale ed internazionale.<sup>154</sup>

Per ogni obiettivo specifico dell'asse, sono definiti degli obiettivi operativi. Per verificare quali sono tutti gli obiettivi operativi previsti per ogni obiettivo specifico, si rimanda alla tabella seguente (Figura 3).

-

<sup>153</sup>Ibidem.

<sup>154</sup>Ibidem.

ObiettivoSpecifico	ObiettivoOperati			
Objectivospecifico	1.1 - GESTIONE INTEGRATA DEL CICLO DEI			
1.a - RISANAMENTO AMBIENTALE Favorire il risanamento ambientale potenziando l'azione di bonifica dei siti inquinati, migliorando la qualità dell'aria e delle acque, promuovendo la gestione integrata del ciclo deirifiuti	RIFIUTI Completare, in ogni sua parte, la filiera della gestione integrata del ciclo dei rifiuti urbani e promuovere la gestione ecocompatibile dei rifiuti industriali  1.2 - MIGLIORARE LA SALUBRITA'  DELL'AMBIENTE Migliorare la salubrità dell'ambiente, attraverso la bonifica dei siti inquinati, prevalentemente nelle aree sensibili o a forte vocazione produttiva  1.3 - MIGLIORARE LO STATO DEI CORPI IDRICI SUPERCIALI Migliorare lo stato dei corpi idrici superficiali, al fine di assicurare un contesto ambientale più attrattivo per l'utilizzo sociale ed economico della risorsa mare  1.4 - MIGLIORARE LA GESTIONE  INTEGRATA DELLE RISORSEIDRICHE  Garantire un adeguato livello di servizio, attraverso il completamento delle opere del ciclo integrato delle acque			
1.b - RISCHI NATURALI Garantire un efficiente sistema di prevenzione e mitigazione dei rischi di origine naturale (frane, alluvioni, sismi ed eruzioni), attraverso la messa in sicurezza dei territori più esposti, il miglioramento statico e funzionale del patrimonio edilizio ed infrastrutturale pubblico, la promozione della difesa del suolo nella salvaguardia della biodiversità e la riduzione del fenomeno di erosione delle coste	1.5 - MESSA IN SICUREZZA DEI TERRITORI ESPOSTI A RISCHI NATURALI  Messa in sicurezza dei territori esposti a rischi naturali, attraverso opere di mitigazione del rischio idrogeologico, prevalentemente con tecniche di ingegneria naturalistica, opere di mitigazione del rischio frane (consolidamento dei versanti), messa in sicurezza del reticolo idrografico e dei litorali in erosione  1.6- PREVENZIONE DEI RISCHI NATURALI ED ANTROPICI Prevenire e mitigare i rischi naturali ed antropici, prevedendo interventi materiali ed immateriali a supporto della pianificazione e della gestione delle emergenze a fini di protezione civile  1.7 EDIFICI PUBBLICISICURI  Garantire la sicurezza e la funzionalità del patrimonio edilizio ed infrastrutturale pubblico per rendere maggiormente fruibili le infrastrutture pubbliche			
1.c - RETE ECOLOGICA  Valorizzare il patrimonio ecologico, il sistema delle aree naturali protette (Parchi, Riserve Naturali, Aree Marine Protette, Siti della Rete Natura 2000) al fine di preservare le risorse naturali e migliorarne l'attrattività come aree privilegiate di sviluppo locale sostenibile	1.8 - PARCHI E AREE PROTETTE Incrementare l'attrattività e l'accessibilità dei Parchi e delle altre aree protette, attraverso la riqualificazione dell'ambiente naturale, il potenziamento delle filiere economiche, ed il miglioramento dei servizi per i fruitori del territorio			

#### 1.d - SISTEMA TURISTICO

Valorizzare il sistema turistico regionale, attraverso la messa in rete dell'offerta e il suo adeguamento alle specifiche esigenze della domanda nazionale ed internazionale, ponendo la massima attenzione allo sviluppo complessivo dell'attrattività del territorio e del patrimonio diffuso e alla qualificazione dei servizi turistici in un'ottica di sistema; promuovere la destination "Campania" sui mercati nazionale ed internazionale, con particolare riferimento sia ai mercati tradizionali della domanda, sia a quelli potenziali, favorendo anche in un'ottica di sostenibilità ambientale, territoriale e socio- culturale, la destagionalizzazione e delocalizzazione dei flussi

#### 1.9- BENI E SITICULTURALI

Valorizzare i beni e i siti culturali, attraverso azioni di restauro, conservazione, riqualificazione e sviluppo di servizi e attività connesse, favorendone l'integrazione con altri servizi turistici

#### 1.10-LACULTURACOMERISORSA

Promuovere il sistema della cultura, dello spettacolo, delle attività artistiche e dei servizi connessi, al fine di diversificare l'offerta turistica e attrarre nuovi flussi

#### 1.11- DESTINAZIONECAMPANIA

Qualificare, diversificare e sviluppare l'offerta turistica, con particolare riguardo ai prodotti sotto-utilizzati, al riequilibrio tra le zone interne e quelle costiere e allo sviluppo di soluzioni innovative per la gestione integrata delle risorse, in un'ottica di sviluppo sostenibile

1.12 – PROMUOVERE LA CONOSCENZA DELLA CAMPANIA Realizzare campagne di comunicazione e attività di direct e trade marketing per la promozione dell'immagine coordinata del prodotto turistico e dell'offerta turistica della Regione Campania, sia sul mercato estero sia su quello nazionale per contribuire a determinare l'aumento degli arrivi e delle presenze turistiche (nonché della spesa media pro- capite per turista), la destagionalizzazione, il riequilibrio delle presenze sul territorio regionale, con effetti positivi anche sugli indicatori economici e occupazionali

Figura 3: Obiettivi specifici ed operativi - Asse1. Fonte: POR FESR 2007-2013 della Regione Campania

Dopo aver delineato un quadro generale sull'asse di interesse ai fini degli obiettivi dell'elaborato, occorre soffermarsi sugli obiettivi specifici che servono per approfondire lo studio che si sta svolgendo, ossia sull'obiettivo specifico a.1 "Risanamento ambientale". Quest'ultimo ha lo scopo di tutelare l'ambiente e, conseguentemente, la salute dei cittadini e migliorare la qualità di vita. A tal fine, è necessario l'utilizzo delle migliori tecniche disponibili e la realizzazione di un'efficace sistema di gestione del ciclo dei rifiuti. Per ottenere il finanziamento, gli interventi previsti dall'ob.1.a devono essere conformi ai piani

regionali di riferimento e alla normativa europea, come, ad esempio, larilevante direttiva quadro sulla gestione dei rifiuti 2008/28<sup>155</sup>. <sup>156</sup>

Data la vastità della tematica ambientale, la ricerca è stata focalizzata esclusivamente sul problema relativo alla gestione dei rifiuti urbani e alla bonifica dei siti inquinati. A tal fine, dunque, occorre approfondire i primi due obiettivi operativi dell'obiettivo 1.a. che sono "1.1 Gestione integrata del ciclo dei rifiuti" e "1.2 Migliorare la salubrità dell'ambiente". Attraverso la seguente tabella (Figura 4) è possibile comprendere quali sono le attività e i beneficiari previsti dai due obiettivi operativi sopracitati.

Obiettivo operativo	1.1 GESTIONE INTEGRATA DEL CICLO DEI RIFIUTI  Completare, in ogni sua parte, la filiera della gestione integrata del ciclo dei rifiuti urbani e promuovere la gestione eco-compatibile dei rifiuti industriali
Attività	a. Riorganizzazione ed ampliamento della rete di impianti pubblici destinati al recupero di materia dai rifiuti (riciclaggio, compostaggio, smaltimento sovvalli e di trattamento), nonché miglioramento delle performance in termini di efficacia ed efficienza della raccolta differenziata (acquisizione di beni e servizi, ivi comprese le attrezzature tecnologiche e relativi applicativi software) anche attraverso il ricorso al partenariato pubblico  - privato (Categoria di Spesa cod. 44)  b. Realizzazione di impianti per il trattamento del percolato (Categoria di spesa cod.44)  c. Realizzazione di interventi conformi al piano regionale dei rifiuti e alla direttiva quadro comunitaria (Categoria di spesa cod.44)  d. Incentivi per la realizzazione e/o l'adeguamento di impianti destinati al recupero di materia derivante da rifiuti industriali e/o dalla raccolta differenziata, e al trattamento e all'inertizzazione dei materiali contenenti amianto (Categoria di Spesa cod.06)  e. Realizzazione di campagne di informazione e sensibilizzazione ai cittadini per incentivare la raccolta differenziata dei rifiuti (Categoria di Spesa cod.13)  f. Realizzazione di interventi per l'attivazione ed il funzionamento degli ATO, di cui alla L.R. n. 4/07, con esclusione di pure misure di governance e di costi operativi (Categoria di spesa cod.44)
Beneficiari	Regione Campania, Province, Comuni, Enti Pubblici e territoriali, Società di scopo e/o Società consortili per azioni e/o Società a totale o prevalente capitale pubblico, ATO, Consorzi di Bacino, ARPAC, Commissariato Rifiuti (alle condizioni predette), Imprese

\_

<sup>&</sup>lt;sup>155</sup>Tale direttiva "stabilisce misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia." (Art.1) e si applica a partire dal 12 dicembre 2008. Parlamento Europeo e Consiglio, *Direttiva 2008/98/CE*, 19 novembre 2008.

<sup>&</sup>lt;sup>156</sup> Regione Campania, POR FESR 2007-2013.

Obiettivo operativo	1.2 MIGLIORARE LA SALUBRITA' DELL'AMBIENTE  Migliorare la salubrità dell'ambiente, attraverso la bonifica dei siti inquinati, prevalentemente nelle aree sensibili o a forte vocazione produttiva, al fine di assicurare un "contesto ambientale" più attrattivo per utilizzi sociali ed economici
Attività	a. Indagini preliminari e caratterizzazione delle aree contaminate, come previsto dall'art. 242 del D.lgs. n. 152/06 e ss.mm.ii. finalizzate ad interventi di messa in sicurezza, qualora necessari, e alla riduzione del rischio (Categoria di Spesa cod.50) b.Bonifica e riqualificazione per il ripristino della qualità ambientale anche con interventi di recupero degli ecosistemi e della biodiversità dei siti già inseriti nel Piano Regionale di Bonifica, (dando priorità al completamento degli interventi nei Siti di Interesse Nazionale già caratterizzati) e delle aree pubbliche dismesse (Categoria di Spesa cod.50) b.Ripristino ambientale delle discariche pubbliche autorizzate e non più attive e/o interventi di sistemazione finale nonché delle discariche abusive su siti pubblici (Categoria di Spesa cod.50) c.Decontaminazione di aree e di edifici pubblici caratterizzati dalla presenza di amianto esclusa la mera rimozione di tetti in eternit (Categoria di Spesa cod.50) d.Realizzazione di interventi volti a garantire la riduzione delle emissioni inquinanti, in conformità al "Piano Regionale di risanamento e mantenimento della qualità dell'aria" (rimodulazione e aggiornamento degli strumenti di rilevamento, realizzazione del coldironingnei porti, supporto informativo e/o informatico per i servizi di car pooling e car sharing, ecc.) con finanziamento di possibili opere di compensazione, finalizzate a forme di riequilibrio ambientale (Categoria di Spesa cod.47)
Beneficiari	Regione Campania, Province, Comuni, ATO, Enti Parco, Enti gestori delle altre AAPP, ARPAC, Autorità di bacino, Enti pubblici e territoriali, Società di scopo e/o Società consortili per azioni e/o Società a totale o prevalente capitale pubblico, Consorzi di Bonifica (LR 4/2003), Imprese.

Figura 4: Obiettivo specifico 1.a, Obiettivi operativi 1.1 e 1.2: attività e beneficiari. Fonte: POR FESR 2007-2013 della regione Campania.

# 1.2.3 Controllo e responsabilità nelle procedure di attuazione

Per comprendere meglio come avviene l'implementazione del programma operativo è opportuno soffermarsi brevemente sulle procedure di attuazione e sul sistema di enti addetti al controllo e alla valutazione.

Per quanto concerne l'individuazione delle autorità di controllo, il POR, conformandosi alle normative europee, fa riferimento al Regolamento CE del Consiglio 1083/2006. Infatti, l'art. 58 del suddetto regolamento concerne i principi generali dei

sistemi di gestione e di controllo e, alla lettera b, espone l'importanza del principio di separazione delle funzioni ai fini di un corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo.<sup>157</sup> Per tale motivo, il programma individua tre autorità di controllo:

- L'Autorità di Gestione (AdG) svolge la sua attività di controllo per ciò che concerne la gestione e l'attuazione del programma, nel rispetto del principio di buona e sana gestione amministrativa e finanziaria. La struttura individuata a svolgere tale funzione è la Direzione Generale (DG 03) per l'Internazionalizzazione e i rapporti con l'Unione Europea del Sistema Regionale. 158159
- L'Autorità di Certificazione (AdC) verifica la corretta certificazione delle spese erogate dai fondi comunitari e statali ai fini dell'implementazione del programma. La struttura indicata a coprire tale ruolo è la Direzione Generale (DG 13) per le risorse finanziarie, presso il Centro Direzionale. 160161

<sup>&</sup>lt;sup>157</sup>Consiglio, Regolamento CE 1083/2006, 11 luglio 2006.

<sup>158</sup> Regione Campania, POR FESR 2007-2013

<sup>159</sup> Alcune attività svolte dall'AdG sono: "garantire che le operazioni destinate a beneficiare di un finanziamento siano selezionate in conformità ai criteri applicabili al Programma operativo e rispettino la vigente normativa comunitaria e nazionale per l'intero periodo di attuazione; (...) garantire l'esistenza di un sistema informatizzato di registrazione e conservazione dei dati contabili relativi a ciascuna operazione attuata nell'ambito del Programma Operativo e assicurare la raccolta dei dati relativi all'attuazione necessari per la gestione finanziaria, la sorveglianza, le verifiche, gli audit e la valutazione; garantire che i Beneficiari e gli altri organismi coinvolti nell'attuazione delle operazioni adottino un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative all'operazione, ferme restando le norme contabili nazionali; (...) garantire che l'Autorità di Certificazione riceva tutte le informazioni necessarie in merito alle procedure e verifiche eseguite in relazione alle spese ai fini della certificazione; guidare i lavori del Comitato di Sorveglianza e trasmettergli i documenti per consentire una sorveglianza qualitativa dell'attuazione del Programma Operativo; elaborare e presentare alla Commissione, previa approvazione del Comitato di Sorveglianza, i Rapporti Annuali e Finale di Esecuzione, nei termini previsti e in accordo con le richieste della Commissione; (...)". Regione Campania, POR FESR 2007-2013. Per verificare l'elenco completo delle attività svolte dall'AdG ed approfondire i vincoli legati ad esse è possibile consultare il POR FESR 2007-2013 e il Regolamento CE del Consiglio n.1083/2006.

<sup>&</sup>lt;sup>160</sup> Regione Campania, POR FESR 2007-2013.

<sup>&</sup>lt;sup>161</sup>Tra le funzioni attribuite all'AdC sono presenti: "elaborare e trasmettere alla Commissione le dichiarazioni certificate delle spese e le domande di pagamento; certificare che la dichiarazione delle spese è corretta, proviene da sistemi di contabilità affidabili ed è basata su documenti giustificativi verificabili; certificare che le spese dichiarate sono conformi alle norme comunitarie e nazionali applicabili e sono state sostenute in rapporto alle operazioni selezionate per il finanziamento conformemente ai criteri applicabili al programma e alle norme comunitarie e nazionali; garantire di aver ricevuto dall'Autorità di Gestione informazioni adeguate in merito alle procedure seguite e alle verifiche

L'Autorità di Audit (AdA) svolge la funzione di verifica dell'efficacia del funzionamento del sistema di gestione e di controllo. Essa è stata attribuita al presidente pro-temporedel Settore Ufficio di Piano del Centro Direzionale. Le funzioni svolte dell'AdA sono indipendenti rispetto all'AdG e all'AdC. 162163

Sono previsti, inoltre, diversi organismi responsabili per differenti attività: Organismo di valutazione delle conformità, Organismo di ricezione dei pagamenti, Organismo di esecuzione dei pagamenti, Organismo Nazionale di coordinamento per la trasmissione delle domande di pagamento, Organismo Nazionale di coordinamento in materia di controllo, Organismi intermedi e il Comitato di Sorveglianza (CdS). Quest'ultimo è incaricato di verificare l'efficacia e la qualità dell'implementazione del programma. Per una maggiore integrazione delle politiche di coesione, è istituito un unico CdS sia per le politiche cofinanziate dal FESR sia per quelle cofinanziate dal FSE. 164

effettuate in relazione alle spese figuranti nelle dichiarazioni di spesa; (...)". Regione Campania, POR FESR 2007-2013. È possibile consultare tutte le attività svolte dall'AdC attraverso il Regolamento CE del Consiglio n. 1083/2006.

<sup>&</sup>lt;sup>162</sup> Regione Campania, POR FESR 2007-2013.

<sup>163</sup>Tra le funzioni che l'AdA svolge troviamo: "garantire che le attività di audit siano svolte per accertare l'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo del programmaoperativo; garantire che le attività di audit siano svolte su un campione di operazioni adeguato per la verifica delle spesedichiarate; presentare alla Commissione, entro nove mesi dall'approvazione del programma operativo, una strategia di audit riguardante gli organismi preposti alle attività di audit,la metodologia utilizzata, il metodo di campionamento per le attività di audit sulle operazioni e la pianificazione indicativa delle attività di audit al fine di garantire che i principali organismi siano soggetti ad audit e che tali attività siano ripartite uniformemente sull'intero periodo diprogrammazione; entro il 31 dicembre di ogni anno, dal 2008 al2015, presentare alla Commissione un rapporto annuale di controllo che evidenzi le risultanze delle attività di audit effettuate nel corso del periodo precedente di 12 mesi che termina il 30 giugno dell'anno in questione conformemente alla strategia di audit del Programma Operativo e le carenze riscontrate nei sistemi di gestione e di controllo delProgramma; (...)". Regione Campania, POR FESR 2007-2013. Per approfondire le informazioni relative alle attività svolte dall' AdA è consultare il Regolamento CE del Consiglio n.1083/2006. <sup>164</sup> Regione Campania, POR FESR 2007-2013.

# 2. Gestione dei rifiuti urbani e bonifica delle discariche: la normativa nella Regione Campania

# 2.1 La normativa regionale sulla gestione dei rifiuti urbani

#### 2.1.1 Contesto e obiettivi del PRGRU

Nel paragrafo precedente è stato delineato un quadro generale sul POR FESR 2007-2013, dando particolare rilievo alla tematica ambientale in ambito di rifiuti e siti inquinati.

Nel presente paragrafo, invece, si effettua un approfondimento sulla normativa regionale nei suddetti ambiti in quanto risulterà utile ai fini di una maggiore comprensione dei case studies analizzati nell'ultimo capitolo dell'elaborato. Occorre specificare, però, che la normativa che verrà esplicata non è la più aggiornata; ciò è dovuto al fatto che, prendendo in considerazione il POR FESR della programmazione 2007-2013, è indispensabile analizzare le norme a cui il programma fa riferimento. Infatti, ad esempio, non verrà presa in considerazione la proposta di aggiornamento del Piano Regionale dei Rifiuti Urbani adottata nel mese di luglio 2016 con la Delibera della Giunta Regionale n. 419 del 27/07/2016.<sup>165</sup>

Per quanto concerne l'ambito della gestione dei rifiuti, è stata posta particolare attenzione sulla gestione dei rifiuti urbani, andando ad analizzare gli aspetti principali del Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti Urbani (PRGRU) nella Regione Campania. Tale piano è stato adottato con l'obiettivo di stabilire delle linee programmatiche per la pianificazione e l'attuazione di interventi di tipo gestionale e impiantistici al fine di cambiare strutturalmente la situazione di "emergenza rifiuti" che caratterizza la Campania da diversi anni. 166 Ciò che ha influito maggiormente sulle condizioni della regione portandola più volte in una situazione di emergenza rifiuti è senz'altro il traffico di rifiuti ad opera della criminalità organizzata. In realtà, tale situazione di emergenza è costantemente presente da diversi anni, ma si è esplicitata alla popolazione solamente in determinati periodi in cui il sistema di gestione e smaltimento dei rifiuti è stato bloccato. Stando alla pubblicazione di Legambiente "Le rotte della Terra dei Fuochi", tra il 1991 e il 2013 sono state rilevate 82 inchieste per traffico di rifiuti in cui

<sup>&</sup>lt;sup>165</sup> Regione Campania, "Aggiornamento Piano Rifiuti", *Magazine Ambiente Regione Campania*, <a href="http://www.regione.campania.it/it/tematiche/magazine-ambiente?cs=default">http://www.regione.campania.it/it/tematiche/magazine-ambiente?cs=default</a>, consultato il 27 agosto 2016.

<sup>166</sup> Regione Campania, Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti Urbani, 2012.

ogni sorta di rifiuto, proveniente da tutti i territori italiani<sup>167</sup>, è stata condotta in Campania, nella cosiddetta Terra dei Fuochi. Tali rifiuti sono stati seppelliti sia in discariche legali sia in discariche illegali e la gestione del traffico è avvenuta per mano della criminalità organizzata, in particolare delle province di Caserta e di Napoli. Nel giro di 22 anni, nei territori appartenenti a queste due province, sono state seppellite circa 10 milioni di tonnellate di rifiuti di qualsiasi tipo e di ogni grado di pericolosità. 168 Purtroppo, però, tali dati costituiscono solo una parte dei rifiuti seppelliti nei territori campani. Ciò trova conferma nella recente scoperta della discarica abusiva più grande d'Europa, presso Calvi Risorta in provincia di Caserta. 169 La discarica ha un'estensione di 25 ettari e si stima che in essa sia sotterrato circa un milione di metri cubi di rifiuti; oltre il 50% dei rifiuti è risultato essere "rifiuto speciale pericoloso". 170 Tutto ciò è avvenuto in quanto la criminalità organizzata è riuscita ad ottenere la protezione di uomini politici, funzionari pubblici ed ogni tipo di impiegato o lavoratore che potesse essere utile ai fini del traffico di rifiuti.<sup>171</sup> Tale sistema è stato definito da Legambiente sin dal 1994 come un "sistema ecomafioso" che è andato a danneggiare non solo i terreni della Campania ma anche la salute e l'attività produttiva, specialmente agricola.

Il PRGRU individua i seguenti obiettivi generali:

« 1.minimizzazione dell'impatto del ciclo dei rifiuti, a protezione della salute umana e dell'ambiente;

2.conservazione di risorse, quali materiali, energia e spazi;

3.gestione dei rifiuti "after-care-free", cioè tale che né il conferimento a discarica né i trattamenti biologici e termici né il riciclo comportino problemi da risolvere per le future generazioni;

4.raggiungimento dell'autosufficienza regionale nella gestione dei rifiuti urbani;

5.trattamento in sicurezza ed in tempi ragionevoli dei rifiuti stoccati da anni sul territorio regionale;

69

<sup>&</sup>lt;sup>167</sup> Sono state coinvolte circa 443 aziende aventi sede specialmente nell'Italia centrale e settentrionale.

<sup>&</sup>lt;sup>168</sup> Legambiente, Le rotte della Terra dei Fuochi, Roma 2013.

<sup>169 &</sup>quot;Terra dei Fuochi, la discarica sotterranea più grande d'Europa", La Repubblica-Napoli, 16 giugno 2015.

<sup>&</sup>lt;sup>170</sup> A.L. De Rosa, "Calvi Risorta, 13 campioni su 24 sono risultati tossici", *La Repubblica-Napoli*, 17 settembre 2015.

<sup>&</sup>lt;sup>171</sup>Legambiente, Le rotte della Terra dei Fuochi, Roma 2013.

Alla base del sistema di gestione dei rifiuti è collocata la raccolta differenziata. Le ragioni della centralità di tale misura sono principalmente due: da un lato, si ritiene che un sistema in cui il livello di raccolta differenziata è alto, in termini quantitativi e qualitativi, produca una riduzione dei conferimenti a discarica; dall'altro, tale sistema consente la preparazione del rifiuto domestico a tutte le altre fasi in cui viene trattato (filiera del riciclo, trattamenti biologici e trattamenti termici) permettendo di spedire in discarica solo dei minimi quantitativi di rifiuti. L'utilizzo delle discariche deve essere reso minimo per tutelare l'ambiente campano e la salute dei suoi cittadini. 173

# 2.1.2 Il quadro normativo

Il quadro normativo in materia di rifiuti si sviluppa su diversi livelli: comunitario, nazionale, regionale e locale. Anche in questo caso, si farà riferimento alla normativa che interessa il PRGRU e il POR FESR 2007-2013.

La normativa comunitaria sulla tematica dei rifiuti ha avuto una propria evoluzione con diverse direttive<sup>174</sup> fino ad arrivare alla Direttiva 2008/98/CE attualmente in vigore e a cui si riferisce il PRGRU. Tale normativa ha lo scopo di realizzare un ciclo "virtuoso ed integrato" di gestione dei rifiuti, con particolare importanza assunta dalla prevenzione della produzione, da un'efficace attività di recupero e lo smaltimento come soluzione residuale ed effettuato in condizioni che non vadano a ledere l'ambiente e la salute dei cittadini.<sup>175</sup>

Inoltre, per le politiche locali vengono individuati tre indicazioni rilevanti: programmazione, ossia un sistema di pianificazione che sia completo e rigoroso; autosufficienza e prossimità, ossi l'autosufficienza dei bacini e la gestione dei rifiuti deve avvenire vicina alla fonte di produzione evitando così anche l'inquinamento derivante dal

<sup>&</sup>lt;sup>172</sup>Regione Campania, Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti Urbani, 2012.

 $<sup>^{173}</sup>Ibidem.$ 

<sup>174</sup> Le direttive quadro adottate sono: la Direttiva 75/442/CEE, successivamente modifica ed integrata con le Direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi, 94/62/CE sugli imballaggi e rifiuti di imballaggi; la Direttiva 2006/12/CE; la Direttiva 2008/98/CE attualmente in vigore. A queste direttive se ne aggiungono altre più specifiche relative allo smaltimento dei rifiuti in discarica, all'incenerimento dei rifiuti, alla corretta gestione di specifici rifiuti come gli elettrodomestici e le pile.

175 Regione Campania, *Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti Urbani*, 2012.

trasporto dei rifiuti; responsabilità condivisa, ossia il meccanismo per cui chi inquina paga ingloba tutti, dai produttori agli utilizzatori finali.<sup>176</sup>

Nello specifico, la Direttiva 2008/98/CE, attualmente in vigore, sottolinea quali sono le fasi che caratterizzano la corretta gestione dei rifiuti e introduce dei nuovi elementi: prevenzione di produzione, ossia incoraggiare le industrie affinché producano meno rifiuti; preparazione per il riutilizzo del rifiuto, ossia attività di controllo, pulizia e riparazione delle componenti dei rifiuti per facilitarne il riutilizzo; il riciclaggio, ossia il riutilizzo dei rifiuti per ottenere altri prodotti; il recupero di altro tipo, come l'utilizzo del rifiuto per produrre energia o altre operazioni del genere che diano al rifiuto un ruolo utile; lo smaltimento come ultima soluzione di destinazione del rifiuto.<sup>177</sup> Quest'ultimo consiste in qualsiasi operazione che sia diversa dal recupero, tra cui il deposito in discarica, l'incenerimento senza recupero energetico e la biodegradazione dei rifiuti liquidi nei suoli.<sup>178</sup>

La normativa nazionale, dovendosi adattare a quella comunitaria, ha avuto anch'essa una certa evoluzione creando un quadro normativo in ambito ambientale particolarmente frammentato. Per superare tale frammentazione, si è giunti al primo provvedimento normativo ad aver innovato la normativa in ambito di rifiuti è il decreto Ronchi (D.lgs 22/97) con il quale si disciplina la gestione dei rifiuti assicurando un alto livello di protezione ambientale e di controllo efficace. Successivamente, un altro provvedimento ha riscritto le norme in materia ambientale, ossia il D.Lgs 152 del 2006, definito "Codice Ambientale". Alla Parte IV del Codice Ambientale sono presenti le norme relative alla gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati. La Parte IV è suddivisa in titoli dal I al VI e che sono rispettivamente: I gestione dei rifiuti, II gestione degli imballaggi, III gestione di particolari categorie di rifiuti, IV tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, V bonifica dei siti contaminati, VI sistema sanzionatorio e disposizioni

-

 $<sup>^{176}</sup>Ibidem$ .

 $<sup>^{177}</sup>Ibidem.$ 

<sup>&</sup>lt;sup>178</sup>Regione Campania, *Piano Attuativo Integrato per la prevenzione dei rifiuti*, Deliberazione Giunta Regionale n.564 del 13/12/2013, pubblicazione n.3 del 13 gennaio 2014 sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania.

<sup>&</sup>lt;sup>179</sup> D. Lgs 22/97, "Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio", del 5 febbraio del 1997.

<sup>&</sup>lt;sup>180</sup> Tale decreto è stato emanato a seguito della Legge Delega n. 308/2004 ed è stato, successivamente, soggetto a modifiche ed integrazioni attraverso diversi decreti legislativi.

transitorie e finali. In particolare, i titoli I e V risultano interessanti per la ricerca che si sta perseguendo.<sup>181</sup>

In aggiunta, occorre fare riferimento alla normativa per gli impianti. Innanzitutto, assume particolare importanza il D.Lgs 36 del 2003 con cui è avvenuta l'introduzione dei requisiti operativi e tecnici necessari per lo smaltimento dei rifiuti nel rispetto dei principi di tutela ambientale. La discarica è definita una zona adibita allo smaltimento dei rifiuti in cui questi vengono depositati sul suolo o nel suolo, includendo qualsiasi area in cui i rifiuti sono depositati anche temporaneamente per più di un anno. Inoltre, il decreto raggruppa le regole in tre linee principali: architettura normativa degli impianti, condizioni di ammissibilità dei rifiuti e procedure di autorizzazione.

Altri due decreti sono rilevanti. Il primo è il D.Lgs 133/2005 con cui vengono definite le condizioni, i criteri e le norme per le operazioni di incenerimento di rifiuti. Il secondo è il Decreto del Ministero dell'Ambiente dell'8 aprile 2008 che regolamenta i centri di raccolta dei rifiuti urbani differenziati. Ai centri di raccolta sono destinati i rifiuti solo temporaneamente e per un massimo di tre mesi in quanto essi verranno trasportati agli impianti di recupero, trattamento o smaltimento. 185

Considerando il livello regionale, invece, risulta indispensabile fare riferimento alla legge regionale n.4 del 28/03/2007, successivamente modificata con la legge regionale n. 4 del 14/04/2008, concernente "Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati". 186 All'art. 1 della legge sono esposti in linea generale i principi a cui essa si ispira:

« La presente legge considera la razionale, programmata, integrata e partecipata gestione dei rifiuti quale condizione ineludibile di tutela della salute e di salvaguardia dell'ambiente e del territorio assicurando il rispetto dei principi di equità tra territori e generazioni. Si ispira, altresì, al

<sup>&</sup>lt;sup>181</sup> Regione Campania, Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti Urbani, 2012.

<sup>182</sup> Ihidem

<sup>&</sup>lt;sup>183</sup>D.Lgs n.36 del 13 gennaio 2003.

<sup>184</sup> Regione Campania, Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti Urbani, 2012.

<sup>185</sup> Ibidem.

 $<sup>^{186}</sup>Ibidem$ .

conseguimento dell'obiettivo "Rifiuti zero" attraverso le forme di organizzazione previste anche dalla normativa nazionale. »<sup>187</sup>

All'art. 2 della medesima legge è specificato che essa:

- « a) disciplina le attività di gestione del ciclo integrato dei rifiuti, la individuazione, la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati sul territorio regionale;
- b) individua le funzioni e i compiti amministrativi che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, disciplinandone l'organizzazione e le modalità di svolgimento;
- c) determina, in applicazione dei principi di decentramento funzionale e di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, le funzioni e i compiti amministrativi il cui esercizio è conferito dalla regione alle province e ai comuni ovvero alle forme associative tra questi realizzati, come disciplinate dalla presente legge. »<sup>188</sup>

Infine, occorre considerare che, partire dalla prima dichiarazione di stato di emergenza per i rifiuti della Regione Campania nel 1994,sono stati adottati una serie di provvedimenti di carattere "straordinario", come Ordinanze e Leggi Statali "speciali". <sup>189190</sup>

## 2.2 La normativa regionale sulla bonifica dei siti inquinati

La bonifica dei siti inquinati è una tematica che è strettamente connessa a quella della gestione dei rifiuti. Difatti, il Piano Regionale di Bonifica (PRB) rientra nel piano regionale dei rifiuti. 191

Il PRB è uno strumento di programmazione e pianificazione mediante il quale la Regione, facendo sempre riferimento alla normativa nazionale e comunitaria e ai criteri

<sup>&</sup>lt;sup>187</sup> Consiglio Regionale - Campania, articolo 1, legge regionale n.4 del 28/03/2007.

<sup>&</sup>lt;sup>188</sup> Consiglio Regionale – Campania, articolo 2, legge regionale n.4 del 28/03/2007.

<sup>189</sup> Regione Campania, Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti Urbani(PRGRU), 2012.

<sup>&</sup>lt;sup>190</sup> Una sintesi dei maggiori provvedimenti straordinari adottati in Italia a causa dell'emergenza rifiuti in Campania è consultabile sul PRGRU.

<sup>191</sup> Regione Campania, Piano Regionale di Bonifica (PRB), 2013.

definiti dall'ISPRA, cerca di individuare le aree inquinate per cui occorre effettuare una bonifica e gli interventi e le risorse finanziarie necessari. 192

Per quanto riguarda la normativa comunitaria, non sono presenti delle direttive che facciano direttamente riferimento ai siti inquinati, ma sono presenti alcuni direttive in cui indirettamente viene trattata tale tematica e che, quindi, possono essere prese in considerazione per gli interventi in siffatto ambito. Le direttive di cui si tiene conto sono: la Direttiva del Consiglio 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione dell'inquinamento; la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2000/60/CE sulla protezione delle acque superficiali interne, si transizione, costiere e sotterranee; la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale e sul principio "chi inquina paga", sulla prevenzione e sulla riparazione del danno ambientale; la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2008/98/CE, ampliamente trattata nel paragrafo precedente (parag. 2.1.2).<sup>193</sup>

Considerando la normativa nazionale in materia di bonifica dei territori inquinati, essa ha avuto una lunga evoluzione tra la fine degli anni 80 e i giorni nostri. In particolare, si vuole porre l'attenzione sui già citati D.Lgs 36 del 2003 eD.Lgs 152 del 2006. Il primo atto normativo, come precedentemente illustrato, stabilisce i requisiti tecnici e operativi per la gestione dei rifiuti e delle discariche, con lo scopo di prevenire e ridurre gli effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana. Le discariche vengono distinte in 3 categorie basandosi sulla natura dei rifiuti: pericolosi, non pericolosi e inerti. In aggiunta, vengono definite le caratteristiche che i rifiuti devono avere per essere ammessi in discarica e i criteri per le procedure di autorizzazione all'ammissione. <sup>194</sup> Nel secondo decreto, oltre alla gestione dei rifiuti, si fa riferimento alla gestione dei siti contaminati e alle misure utili ai fini della bonifica dei terreni e della riduzione delle sorgenti inquinanti. Proprio il suddetto decreto legislativo, inoltre, stabilisce che il PRB deve rientrare nel Piano di Gestione dei Rifiuti e definisce le funzioni che il PRB deve svolgere. <sup>195</sup> 196

In riferimento alla normativa regionale, con la Legge Regionale n.10 del 10 febbraio del 1993 in materia di "Norme e Procedure per lo smaltimento dei rifiuti in

 $^{192}Ibidem.$ 

 $<sup>^{193}</sup>Ibidem.$ 

<sup>&</sup>lt;sup>194</sup>D.Lgs n.36 del 13 gennaio 2003.

<sup>195</sup>*Thidem* 

<sup>196</sup>D.Lgs del 3 aprile 2006, n. 152, "Norme in materia ambientale".

Campania", é stabilito che deve essere definito il PRB per la Regione in attuazione della normativa nazionale. Nel 1997, a causa dell'emergenza rifiuti, è stato adottato il Piano Regionale per lo Smaltimento dei rifiuti, predisposto dal Commissario di Governo per l'emergenza rifiuti, in cui sono presenti delle indicazioni per la bonifica dei siti inquinati e per giungere alla redazione di un Piano di Bonifica delle aree inquinate. Nel 2005 è stato redatto il Piano Regionale di Bonifica e con la Legge n. 4 del 28 marzo 2007, trattata nel paragrafo precedente (2.1.2), il PRB è stato maggiormente disciplinato<sup>197</sup>. All'art. 12 di tale legge è stabilito che il PRB deve individuare:

- « i siti da bonificare e le caratteristiche degli inquinamenti presenti;
- le modalità degli interventi di bonifica e risanamento ambientale che privilegiano, prioritariamente, l'impiegodi materiali provenienti da attività di recupero dei rifiuti urbani;
- l'ordine degli interventi assicurando priorità ai siti sede di ex discariche e discariche nel periodo di emergenza dei rifiuti;
- le modalità di smaltimento dei materiali da asportare;
- la stima degli oneri finanziari. »<sup>198</sup>

Nel PRB del 2005 le aree contaminate sono state distinte in due gruppi: l'anagrafe dei siti da bonificare in cui sono state collocate quelle aree con alti livelli di inquinamento; il censimento delle aree potenzialmente inquinate ossia quei siti in cui è possibile che siano presenti sostanze inquinanti e dannose per la salute pubblica e l'ambiente. Nel primo gruppo sono stati identificati 48 siti mentre nel secondo gruppo sono stati individuati 2551 siti (compresi quelli in cui si è verificato un abbandono incontrollato di rifiuti e le discariche abusive); tra questi ultimi, rientrano le discariche del Comune di Durazzano (Provincia di Benevento) e del Comune di Gioia Sannitica (Provincia di Caserta), i due casi che verranno analizzati nel capitolo seguente di tale elaborato. 199

Nel PRB del 2007 è stato effettuato un aggiornamento del piano anche a causa del nuovo D.Lgs 152 del 2006. I siti sono stati raggruppati in tre elenchi; l'anagrafe dei siti da

<sup>197</sup> Regione Campania, Piano Regionale di Bonifica (PRB), 2013.

<sup>198</sup>Ibidem.

<sup>199</sup> Ibidem.

bonificare (ASB), ossia siti sottoposti ad operazioni di bonifica e di ripristino ambientale; censimento dei siti potenzialmente contaminati (CSPC), ossia siti di interesse regionale in cui sono state accertate le CSC (concentrazioni soglia di contaminazione); censimento dei siti potenzialmente contaminati di interesse nazionale (CSPCSIN), ossia quelli che rientrano nel perimetro provvisorio dei siti di interesse nazionale nella Regione Campania in cui sono state svolte o devono essere svolte le procedure di caratterizzazione.<sup>200201</sup> Le discariche dei Comuni di Durazzano e Gioia Sannitica sono state inserite nelle discariche dell'elenco anagrafe.

In conclusione, in siffatto capitolo da una lato sono state esplicate le finalità dei diversi fondi strutturali e dall'altro è stata sintetizzata la normativa della Regione Campania in ambito dei finanziamenti europei ottenuti tramite il FESR con particolare attenzione posta sugli obiettivi ambientali. Inoltre, è stata approfondita la normativa regionale relativa alla gestione dei rifiuti e alla bonifica delle discariche, in quanto strettamente connessa al POR FESR 2007-2013. Tale lavoro consente di facilitare la comprensione del capitolo successivo dell'elaborato poiché permette di capire come e in che contesto si collocano i progetti analizzati rispetto alle norme e agli obiettivi regionali.

-

<sup>200</sup>Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>201</sup> In tale classificazione non sono stati inseriti i siti di abbandono incontrollato di rifiuti, come previsto all'art.239 del D.Lgs 152 del 2006. Nel PRB del 2007 è stato effettuata una riallocazione dei siti nei due gruppi in quanto alcuni presenti nel gruppo censimento del PRB del 2005 non hanno superato le CSC.

# **CAPITOLO III**

# I FONDI STRUTTURALI E LA BONIFICA DELLE DISCARICHE: I CASE STUDIES NELLE PROVINCE DI BENEVENTO E CASERTA

#### 1 Il contesto ambientale in Campania

## 1.1 Emergenza rifiuti, raccolta differenziata e progetti ambientali europei

Finora è stato dato un quadro teorico sullo sviluppo della politica ambientale e la politica di coesione con un focus particolare sul POR FESR 2007-2013 della Regione Campania per verificare come nel sistema di governance multilivello tali politiche dall'UE siano giunte fino al livello regionale. Dunque, è stato osservato come dalle strategie e dagli obiettivi europei si è arrivati a definire il programma operativo FESR della Campania, facendo particolare riferimento alla normativa sulla gestione dei rifiuti e sulla bonifica delle discariche. L'obiettivo dell'elaborato, però, non è semplicemente analizzare lo sviluppo della normativa in ambito ambiente-coesione. Ciò che si vuole ottenere attraverso siffatto studio è tentare di effettuare una valutazione di tali politiche aiutandosi con l'analisi di due case studies per verificare come la politica di coesione in ambito di gestione dei rifiuti e bonifica delle discariche è stata attuata e quali sono gli esiti positivi e negativi, in una regione in cui tale tematica è rilevante.

Prima di approfondire i due progetti impiegati come case studies, è opportuno descrivere brevemente il contesto ambientale in Campania. In parte, esso è stato già definito nel capitolo secondo dell'elaborato in quanto fondamentale per la comprensione della normativa regionale e degli obiettivi del POR FESR 2007-2013. Come è noto, la gestione dei rifiuti e la bonifica delle discariche costituiscono una delle problematiche maggiori per la Campania. La cosiddetta "crisi dei rifiuti", di cui si è accennato al capitolo precedente, è stata resa pubblica solamente a seguito delle immagini trasmesse dai media riguardanti la città di Napoli invasa dai rifiuti. Tale emergenza è stata documentata dai

media come un semplice episodio di cattiva gestione dello smaltimento dei rifiuti che si è risolto con i provvedimenti presi dal governo Berlusconi nel 2008.<sup>202</sup> Infatti, Berlusconi stesso dichiarò "Napoli è pulita, l'emergenza rifiuti è finita. (...) Qualcuno parlava di missione impossibile da compiere e invece ci siamo riusciti". <sup>203</sup> In realtà, la crisi dei rifiuti non terminò con Berlusconi; infatti, successivamente, l'UE ha condannato l'Italia per non aver adottato tutte le misure necessarie per porre fine all'emergenza rifiuti.<sup>204</sup> La crisi è risultata essere un evento molto più complesso di quanto sembrava, dovuto ai comportamenti della camorra, di alcuni politici e amministratori pubblici, di imprenditori e massoni. È stato creato un vero e proprio traffico dei rifiuti illegale e sono stati commessi diversi reati; da qui nacque la definizione di ecomafia. L'inizio della criminalità ambientale avvenne nel 1989, quando si svolse un incontro tra alcuni membri del partito liberale e della massoneria e i capi del clan dei Casalesi (Patto di Villaricca). Questi si accordarono su come smaltire i rifiuti pericolosi provenienti dalle industrie del nord dato che l'offerta dei camorristi aera più vantaggiosa di quella del mercato. Inizialmente, sembrava semplicemente un occasionale metodo per smaltire rifiuti, compresi quelli tossici, attraverso l'abbandono in discariche illegali. Pian piano tale sistema è stato fortificato ed è divenuto davvero difficile da abbattere. Nel 1993 fu definito il Primo Piano Regionale per lo smaltimento dei rifiuti con lo scopo di diminuire l'impiego di discariche pubbliche del 50% in Campania; non si ebbero i risultati sperati, le discariche furono riempite completamente e nel 1994 fu dichiarato lo Stato di emergenza. 205 In quegli anni la camorra si specializzò nel traffico di rifiuti, data la legislazione permissiva in ambito di reati ambientali, e nell'abusivismo edilizio; tali settori sono connessi tra loro in quanto le cave da cui venivano estratti i materiali per l'edilizia erano impiegate come discariche abusive di rifiuti tossici. Si creò un vero e proprio ciclo vizioso per la gestione degli appalti pubblici in cui i soggetti coinvolti erano i politici, le imprese e la camorra che collaboravano e collaborano tuttora per ottenere voti, sicurezza e protezione dei cantieri e

\_

<sup>&</sup>lt;sup>202</sup> L. Grey, S. Vegni, M. Natalicchio, S. Cure e J. Ferretti, "La crisi dei rifiuti in Campania. Italia", *Progetto CEECEC*, Centro Documentazione Conflitti Ambientali, A Sud, <a href="http://asud.net/wp-content/uploads/2013/07/Rifiuti-in-Campania-definitivo.pdf">http://asud.net/wp-content/uploads/2013/07/Rifiuti-in-Campania-definitivo.pdf</a>, settembre 2009.

<sup>203 &</sup>quot;Berlusconi: Napoli è pulita, l'emergenza rifiuti è finita", La Repubblica,

http://www.repubblica.it/2008/07/sezioni/cronaca/rifiuti-13/berlusconi-emergenza/berlusconi-emergenza.html, 18 luglio 2008, consultato il 28 settembre 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>204</sup> "L'Unione europea condanna l'Italia per l'emergenza rifiuti in Campania", *La Città di Salerno*, <a href="http://lacittadisalerno.gelocal.it/salerno/cronaca/2010/03/04/news/l-unione-europea-condanna-litaliaper-l-emergenza-rifiuti-in-campania-1.4522199">http://lacittadisalerno.gelocal.it/salerno/cronaca/2010/03/04/news/l-unione-europea-condanna-litaliaper-l-emergenza-rifiuti-in-campania-1.4522199</a>, 4 marzo 2010, consultato il 28 settembre 2016 <sup>205</sup> L. Grey, S. Vegni, M. Natalicchio, S. Cure e J. Ferretti, *Op. Cit.* 

tangenti.<sup>206</sup> Il sistema di gestione dei rifiuti in Campania è risultato inefficiente e ciò, dunque, è dovuto soprattutto alla camorra e alla corruzione. I comuni della Campania, regione italiana tra le più povere, non avevano molte risorse per creare delle compagnie per la gestione dei rifiuti e, quindi, i clan hanno trovato ampio spazio in tale settore. Da un lato, i camorristi si sono infiltrati nel mercato legale della gestione dei rifiuti, dall'altro hanno creato un traffico illegale di smaltimento dei rifiuti tossici. Le aree maggiormente impiegate per seppellire i rifiuti tossici sono state la provincia di Caserta, centro di potere del clan dei Casalesi, e la provincia di Napoli, in particolare tra le città di Giugliano, Qualiano e Villaricca che costituiscono la cosiddetta "Terra dei fuochi" in riferimento ai numerosi incendi abusivi che vennero innescati per smaltire i rifiuti.<sup>207</sup>

Risulta evidente che, a causa della cattiva gestione dei rifiuti e del sistema mafioso che è stato creato in Campania, la tematica ambientale in ambito dei rifiuti è particolarmente sensibile. Nel 1998 è stato introdotto il sistema della raccolta differenziata che è stato portato avanti con l'obiettivo di ridurre i rifiuti da dover destinare alle discariche.<sup>208</sup> A tal fine, il WWF ha delineato un sistema, a cui sarebbe utile ispirarsi, basato su quattro "R": Riduzione della produzione dei rifiuti, Riutilizzo dei beni finché è possibile evitando di gettarli quando sono ancora utilizzabili, Riparare i beni rotti per aumentarne l'utilizzo e Riciclare tramite la raccolta differenziata.<sup>209</sup> Riguardo gli sviluppi recenti in ambito di raccolta differenziata, è interessante il progetto Campania Differenzia, sorto a seguito dell'approvazione della legge n.14 del 2016 della Regione Campania, con il quale si risponde all'esigenza derivata dal nuovo modello di governance del settore dei rifiuti urbani di creare un sistema costruito dal basso per il coordinamento di gestione dei servizi e l'identificazione di strumenti di lavoro condivisi.<sup>210</sup> Attraverso il portale di suddetto progetto, tra le varie attività, è possibile verificare i dati sulla raccolta differenziata che interessano il territorio campano. Nel 2014 la percentuale di raccolta differenziata in Campania ha raggiunto il 47,6%, superando la percentuale nazionale che risultava essere al 45,2% e collocandosi al secondo posto tra le regioni meridionali in base al grado di

-

<sup>&</sup>lt;sup>206</sup> A. Gatto, Lo smaltimento dei rifiuti in Campania. Come partire da un problema per arrivare ad una risorsa, WWF, Tipografia Centro Stampa, Napoli, 2008.

<sup>&</sup>lt;sup>207</sup> L. Grey, S. Vegni, M. Natalicchio, S. Cure e J. Ferretti, Op. Cit.

<sup>208</sup> Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>209</sup> A. Gatto, Op. Cit.

<sup>&</sup>lt;sup>210</sup> Ministero dell'ambiente e ANCI, "Il progetto Campania Differenzia", <a href="http://www.campaniadifferenzia.anci.it/security.do?metodo=homepage">http://www.campaniadifferenzia.anci.it/security.do?metodo=homepage</a>.

raccolta percentuale effettuata. La provincia più virtuosa è quella di Benevento che ha raggiunto il 68,9%% di raccolta differenziata; le province di Avellino e Salerno hanno una percentuale che supera il 57%; la provincia di Caserta ha raggiunto il 49,1% e la provincia di Napoli il 41,9%. Dunque, le province di Caserta e Napoli sono ben lontane dall'obiettivo di legge del 65%. Per ciò che concerne i case studies che verranno analizzati successivamente, questi riguardano la messa in sicurezza di due discariche site nei comuni di Gioia Sannitica (provincia di Caserta) e Durazzano (provincia di Benevento). Tali comuni, nonostante la presenza della discarica, hanno sviluppato un sistema di raccolta differenziata molto efficiente. Infatti, mentre nel primo comune la raccolta differenziata supera il 60%, nel secondo comune essa raggiunge circa l'87%; entrambi i comuni hanno una percentuale che supera di molto quella della propria provincia di appartenenza.<sup>211</sup>

Dopo aver delineato le caratteristiche principali del contesto campano e prima di proseguire con l'analisi dei due case studies, è interessante illustrare brevemente alcuni dati sui progetti realizzati in Campania attraverso i Fondi Strutturali 2007-2013. La seguente tabella (Tabella 1), realizzata grazie ai dati presenti sul portale OpenCoesione, mostra dettagliatamente il numero di progetti che sono stati approvati (alcuni sono stati realizzati, altri sono incompleti e altri non sono stati avviati) nella Regione Campania divisi per tematica. Quindi, la seguente tabella, da un lato indica gli ambiti di realizzazione dei progetti e dall'altro indica l'area territoriale (provincia) di realizzazione dei progetti. Inoltre, l'ultima colonna a destra presenta il calcolo totale dei progetti in base all'area territoriale presente sulla riga. Data la tematica ambientale come interesse principale dello studio, la colonna "ambiente" della tabella è stata evidenziata in verde per metterla maggiormente in risalto. Attraverso la tabella è possibile notare in tutte le province la tematica ambientale non appare tra quelle aventi più progetti approvati. In particolare, le province di Napoli e Caserta sono quelle in cui stato approvato il minor numero di progetti nonostante tali aree siano quelle più inquinate, con numerose discariche legali e illegali e con maggiori problemi nella gestione dei rifiuti. Tale dato può essere interpretato come un fattore negativo, se si considerano i problemi ambientali che affliggono il territorio campano; allo stesso tempo, risulta azzardato dare un'opinione così definita visto che la quantità di progetti non è uguale alla loro qualità. Dunque, un numero ridotto

\_

<sup>211</sup> Ihidem.

di progetti ma di buona qualità potrebbero aver prodotto risultati migliori rispetto a un gran numero di progetti non implementati in maniera efficace ed efficiente.

TEMA TERRITORIO	Istruzione	Ricerca e innovazione	Inclusione sociale	Agenda digitale	Occupazione	Ambiente	Cultura e turismo	Energia	Infanzia e anziani	Rafforzamento PA	Città e aree rurali	Trasporti	Competitività imprese	Totali
Provincia di Napoli	14377	838	516	1853	1395	130	665	322	8	255	229	66	32	20686
Provincia di Benevento	1860	187	553	272	279	196	96	162	2	21	259	56		
Provincia di Caserta	4549	275	487	558	381	138	98	166	5	37	38	45	8	
Provincia di Salerno	5454	495	1194	788	506	411	264	391	7	66	112	48	22	9758
Provincia di Avellino	2037	285	734	298	272	282	101	217	3	28	32	48	6	4343

Tabella 1: Elaborazione dati di OpenCoesione www.opencoesione.gov.it

#### 1.2 Le discariche e l'intervento dell'UE

Come precedentemente menzionato, la discarica è l'ultima tappa del ciclo dei rifiuti, confluiscono in essa tutti quegli oggetti non più utilizzabili e che devono essere eliminati definitivamente. In Campania la discarica non è stata impiegata come ultima soluzione di smaltimento dei rifiuti ma, invece, spesso è stata impiegata come primo metodo di smaltimento di rifiuti di tutti i generi. Di conseguenza, la Campania ha numerose discariche sia legali sia illegali a causa delle diverse motivazioni già spiegate in precedenza.

La discarica è semplicemente un ampio fossato in cui vengono versati i rifiuti. Questi producono un liquido maleodorante e inquinante, il percolato, che, anche a causa della pioggia, può filtrare nel suolo e affluire nelle risorse idriche, se non vengono rispettate le normative sugli impianti delle discariche. Inoltre, tramite le discariche è possibile produrre il biogas, utile per la produzione di energia elettrica.<sup>212</sup>

Il problema principale delle discariche è che, se non sono a norma, la dispersione del percolato e dei rifiuti nell'ambiente può produrre gravi conseguenze non solo sull'ambiente stesso ma anche sull'attività economica e sulla salute dei cittadini. Infatti, il territorio campano ha un'economia che si basa principalmente sulla ricchezza derivante dai suoi prodotti alimentari, sia agricoli sia di allevamento; tale economia ha subito un forte colpo in quanto la contaminazione del terreno è stata associata alla contaminazione dei prodotti campani, anche se questi derivavano da terreni controllati e definiti sicuri. Difatti, meno del 5% della superficie del territorio campano risulta essere a rischio, dunque, si tratta di una zona davvero limitata.<sup>213</sup> Per quanto concerne, invece, la salute dei cittadini, è stata dimostrata, attraverso uno studio degli anni 1995-2002, la correlazione tra la presenza di discariche nel territorio campano e l'aumento della mortalità e delle malformazioni. Le discariche a norma non genererebbero affatto dei rischi per la salute della popolazione. Dunque, il problema è costituito dalle discariche abusive; la tutela della salute dei cittadini campani può incrementare solo se si provvede a

\_

<sup>&</sup>lt;sup>212</sup> A. Gatto, Op. Cit.

<sup>&</sup>lt;sup>213</sup> R. Burdese, "Terra dei fuochi, dove brucia anche l'agricoltura italiana", *Il Fatto Quotidiano*, http://www.ilfattoquotidiano.it/2013/11/04/terra-dei-fuochi-dove-brucia-anche-lagricoltura-italiana/766160/, 4 novembre 2013, consultato il 28 settembre 2016.

ripristinare la legalità.<sup>214</sup> Infatti, dall'aggiornamento del rapporto dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS) basato sulla situazione dei 55 comuni campani appartenenti alla Terra dei Fuochi è possibile leggere che:

« Una serie di eccessi della mortalità, dell'incidenza tumorale e dell'ospedalizzazione per diverse patologie, che ammettono fra i loro fattori di rischio accertati o sospetti l'esposizione a inquinanti emessi o rilasciati da siti di smaltimento illegale di rifiuti pericolosi e di combustione incontrollata di rifiuti sia pericolosi, sia solidi urbani ».<sup>215</sup>

Grazie alle ultime ricerche condotte dall'ISS, finalmente le ipotesi di connessione tra l'aumento delle malattie e malformazioni e l'inquinamento dovuto alla cattiva gestione dei rifiuti sono state certificate e confermate. Tutto ciò è stato grazie all'impegno costante di ricercatori indipendenti, di associazioni, attivisti e famiglie che hanno continuato a denunciare il disastro ambientale in Campania.<sup>216</sup>

La situazione particolare della Campania in ambito di rifiuti non poteva di certo sfuggire all'occhio vigile dell'UE. Infatti, a seguito della crisi dei rifiuti del 2007, la Commissione propose alla Corte di Giustizia dell'UE un ricorso contro l'Italia per inadempimento in ambito di smaltimento dei rifiuti andando a produrre degli effetti negativi a danno dell'ambiente e della salute dei cittadini. La Corte ha confermato che l'Italia è risultata inadempiente per ciò che riguarda lo smaltimento dei rifiuti, non rispettando la direttiva sui rifiuti.<sup>217</sup> Inoltre, essa ha specificato che:

<sup>&</sup>lt;sup>214</sup> "In Campania morti e tumori per rifiuti", Corriere della Sera,

http://www.corriere.it/Rubriche/Salute/Medicina/2007/05 Maggio/27/rifiuti morti.shtml, 27 maggio 2007, consultato il 30 settembre 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>215</sup> "Più morti e malati, i dati del'Iss sull'inquinamento che uccide", *Adnkronos*,

http://www.adnkronos.com/2016/01/22/piu-morti-malati-dati-dell-iss-sull-inquinamento-che-uccide\_CcFZJSLN5WeuXG9u4ruNAN.html, 26 gennaio 2016, consultato il 30 settembre 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>216</sup> Ciò emerge dalle affermazioni di Antonio Giordano, direttore dello Sbarro Institute for Cancer Research and Molecular Medicine della Temple University di Philadelphia, rilasciate ad Adnkronos. "Nella terra dei fuochi ci si ammala e si muore di più",

http://www.adnkronos.com/salute/2016/01/11/nella-terra-della-fuochi-ammala-muore-piu iitLDfCA1s71YZvC0WjCEK.html?refresh ce, 11 gennaio 2016, consultato il 30 settembre 2016. <sup>217</sup> "L'Unione europea condanna l'Italia per l'emergenza rifiuti in Campania", *La Città di Salerno*, http://lacittadisalerno.gelocal.it/salerno/cronaca/2010/03/04/news/l-unione-europea-condanna-litaliaper-l-emergenza-rifiuti-in-campania-1.4522199, 4 marzo 2010, consultato il 30 settembre 2016.

« Né l'opposizione della popolazione, né gli inadempimenti contrattuali e neppure l'esistenza di attività criminali costituiscono casi di forza maggiore che possono giustificare la violazione degli obblighi derivanti dalla direttiva e la mancata realizzazione effettiva e nei tempi previsti degli impianti ».<sup>218</sup>

Dunque, l'UE non giustifica il mancato comportamento secondo le direttive in ambito di gestione dei rifiuti con la presenza del malcontento popolare e delle numerose manifestazioni organizzare per impedire la costruzione di nuovi impianti per lo smaltimento dei rifiuti o con la presenza della criminalità organizzata e delle conseguenze che essa comporta.

La violazione delle direttive europee sui rifiuti concerne 200 discariche italiane, 48 delle quali sono situate in Campania. L'Ue ha stabilito un iniziale penalità di circa 40 milioni di euro ad opera dell'Italia e una penalità semestrale di quasi 43 milioni, finché non vengano eseguite completamente le sentenze della Corte. A seguito della prima inchiesta ad opera della Procura della Corte dei Conti in Campania, il Nucleo di Polizia Tributaria di Napoli ha calcolato un danno erariale di oltre 27 milioni a carico di politici, dirigenti, funzionari regionali e comunali. Lo Stato italiano ha già versato all'UE circa 113 milioni per la violazione delle direttiva europee in ambito di rifiuti ed ha provveduto ad avviare il procedimento di rivalsa verso i diretti responsabili regionali e comunali. <sup>219</sup>

La prima sentenza della Corte è stata quella del 27 aprile del 2007 (C-135/05) con la quale è stata confermata l'inadempienza dell'Italia nel settore dei rifiuti.<sup>220</sup> Successivamente, la sentenza del 2 dicembre del 2014 (C-196/13) ha stabilito il versamento la prima citata somma forfettaria di 40 milioni e la somme semestrale di quasi 43 milioni a partire dalla siffatta sentenza fino ad eseguimento della sentenza del 27 aprile del 2007.<sup>221</sup> A partire da tale sentenza, l'Italia ha inviato all'UE gli aggiornamenti sui lavori delle discariche non a norma per consentire all'UE di valutare e decidere la somma da richiedere all'Italia in base al numero di discariche che continuano a non essere a

-

<sup>218</sup> Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>219</sup> "Campania. Discariche non bonificate. Guardia di Finanza e Corte dei Conti accertano un danno erariale di oltre 27 milioni di euro", *Quotidiano Sanità*,

http://www.quotidianosanita.it/campania/articolo.php?articolo\_id=41140, 29 giugno 2016, consultato il 30 settembre 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>220</sup> Corte di Giustizia dell'UE, causa C-135/05 della sentenza del 27 aprile 2007.

<sup>&</sup>lt;sup>221</sup> Corte di Giustizia dell'UE, causa C196/13 della sentenza del 2 dicembre del 2014.

norma. Lo scorso 15 settembre 2016 la CE ha comunicato alla Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione europea a Bruxelles una lettera in cui è espressa la decisione sull'ammontare della penalità per il terzo semestre a partire dalla sentenza del 2 dicembre del 2014 (ossia dal 3 dicembre 2015 al 2 giugno 2016). L'UE ha riconosciuto che 22 discariche sono state messe a norma e, dunque, per le restanti discariche non a norma la somma da versare sul conto dell'UE "Risorse proprie dell'Unione europea" è di 27.800.000 euro; tale somma deve essere versata entro 45 dalla ricezione di tale lettera, in caso contrario, saranno applicati degli interessi di mora e potrebbe essere aperta una procedura di compensazione per importi non ancora dovuti. La lettera, inoltre, presenta due allegati; all'allegato 2 è presente l'elenco delle discariche non ancora messe in regola e è possibile verificare che tra queste rientrano entrambe le discariche dei case studies che verranno successivamente analizzati (Gioia Sannitica e Durazzano). La lettera della CE con i suoi allegati è consultabile all'Appendice, allegato A dell'elaborato.

#### 2 Case studies: le discariche di Gioia Sannitica e Durazzano.

# 2.1 Metodologia di valutazione dei progetti

Il seguente paragrafo presenta un tentativo di valutazione di due progetti realizzati attraverso le risorse del POR FESR Campania 2007-2013 nell'attuazione delle politiche ambientali concernenti la bonifica delle discariche e dei territori inquinati nelle province di Caserta e Benevento. I dati più immediatamente reperibili sono quelli presenti sui siti web istituzionali del POR FESR 2007-2013 Campania e di OpenCoesione. Si tratta di dati relativi alla spesa e ai soggetti programmatori e attuatori dei progetti. Sul primo portale sono riportati i dati esclusivamente relativi ai progetti che sono stati conclusi. Nel secondo portale, invece, è possibile trovare tali dati anche in riferimento a quei progetti che non sono ancora stati avviati o sono incompleti ed è presente la percentuale dei pagamenti effettuati per ogni progetto. Per ottenere dei dati più specifici e non concernenti esclusivamente la spesa sui singoli progetti, è indispensabile contattare gli enti programmatori ed attuatori responsabili.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>222</sup> Lettera della CE diretta alla Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione europea, "Notifica di ingiunzione di pagamento della penalità a seguito della sentenza della Corte di giustizia del 2 dicembre 2014 nella causa C-196/13 – Terzo semestre successivo alla sentenza", Bruxelles, 15 settembre 2016, consultato il 30 settembre 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>223</sup> Ibidem.

Prima di inoltrarsi nel tentativo di valutazione dei dati relativi ai due casi studio scelti, è opportuno riflettere su una considerazione generale. Attraverso la raccolta e l'elaborazione dei dati forniti dal sito OpenCoesione, è possibile notare che per la Provincia di Caserta, comprendente 104 Comuni<sup>224</sup>, sono stati rilevati 5<sup>225</sup> progetti in ambito ambientale per gli obiettivi 1.1 e 1.2 dell'Asse 1 del POR FESR 2007-2013<sup>226</sup>; per la provincia di Benevento, comprendente 78 Comuni<sup>227</sup>, ne sono stati rilevati 10<sup>228</sup> (figura 1). Già questa informazione può far riflettere riguardo la diversa capacità dei Comuni delle due Province di accedere alle risorse del FESR; considerando anche la notevole presenza di discariche nel territorio casertano, si potrebbe ipotizzare che i Comuni della Provincia di Caserta abbiano avuto più ostacoli nella fase di progettazione e approvazione dei progetti. Nella figura 2 è possibile notare che la maggior parte dei progetti ha una percentuale dei pagamenti effettuati bassa; considerando entrambe le province, solo tre progetti raggiungono il 100% dei pagamenti effettuati. Ciò può significare che gran parte dei progetti non sono stati conclusi e addirittura molti risulterebbero non essere stati nemmeno avviati. Per confermare tali supposizioni, tuttavia, occorre effettuare una ricerca approfondita dei progetti. Dunque, attraverso i case studies analizzati si cercherà anche di confermare o confutare tali ipotesi.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>224</sup> "Comuni per provincia" - Comuniverso, ancitel,

http://www.comuniverso.it/index.cfm?Comuni per provinciacitta metro&menu=301, ultima consultazione a luglio 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>225</sup>OpenCoesione, http://www.opencoesione.gov.it/, ultima consultazione a luglio 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>226</sup> Si ricorda che l'Asse 1 del POR FESR 2007-2013 della Campani è "sostenibilità ambientale e attrattività culturale e turistica" e gli obiettivi 1.1 e 1.2 sono rispettivamente "Gestione integrata del ciclo dei rifiuti" e "Migliorare la salubrità dell'ambiente". In quest'ultimo obiettivo rientra la bonifica dei siti inquinati.

<sup>&</sup>lt;sup>227</sup>"Comuni per provincia" - Comuniverso, ancitel,

http://www.comuniverso.it/index.cfm?Comuni per provinciacitta metro&menu=301, ultima consultazione a luglio 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>228</sup>OpenCoesione, http://www.opencoesione.gov.it/, ultima consultazione a luglio 2016.

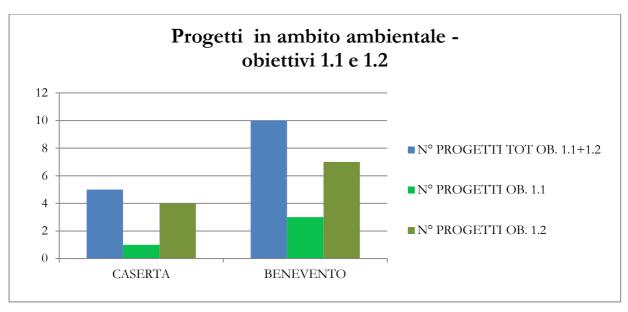


Figura 4: Numero dei progetti (asse 1, obiettivi 1.1 e 1.2) approvati nelle province di Caserta e Benevento – elaborazione dati OpenCoesione- consultazione luglio 2016.

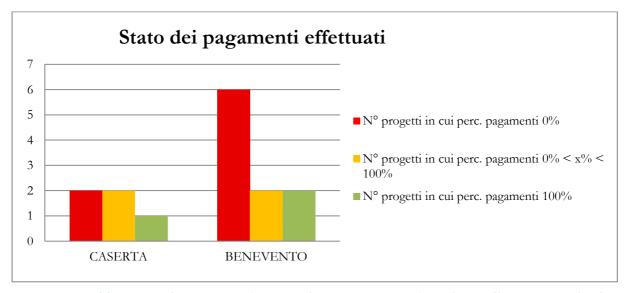


Figura 5: Suddivisione dei progetti (asse 1, obiettivi 1.1 e 1.2) in base alla percentuale dei pagamenti effettuati – elaborazione dati OpenCoesione – consultazione luglio 2016

#### 2.2 Progetto del Comune di Gioia Sannitica (CE)

## 2.2.1 Le condizioni della discarica prima del progetto

Il primo progetto su cui è focalizzato il seguente lavoro è quello concernente i lavori e gli interventi di messa in sicurezza e bonifica della discarica dismessa RR.SS.UU. sita in località Petrito-Colle Ducito nel Comune di Gioia Sannitica appartenente alla Provincia di Caserta. Innanzitutto, occorre evidenziare che tale progetto non è presente tra quelli pubblicati sul sito dell'autorità di gestione POR FESR Campania 2007-2013; ciò vuol dire che non rientra tra i progetti realizzati e conclusi attraverso le risorse del FESR e in cui la spesa è stata certificata.<sup>229</sup> Tale dato, può essere confermato attraverso la consultazione del portale istituzionale OpenCoesione, in cui il progetto risulta aver effettuato solo il 30% dei pagamenti previsti e dunque risulterebbe avere un grosso ritardo nella sua attuazione. Infatti, il progetto prevede un finanziamento totale (UE, Fondi di rotazione e Regione) di 1.666.762,71 euro<sup>230</sup>, ma i pagamenti effettuati ammontano solo a 500.028,81 euro.<sup>231232</sup>Al fine di verificare con esattezza lo stato di avanzamento del progetto, occorre far riferimento direttamente al Comune di Gioia Sannitica per poter avere i dati il più possibile aggiornati. Inoltre, come detto in precedenza, per valutare l'esito di un progetto nell'ambito delle politiche pubbliche non è sufficiente analizzare i dati quantitativi e relativi esclusivamente alla spesa ma occorre effettuare un'analisi qualitativa dell'andamento del progetto. Ciò vuol dire che un progetto potrebbe concludersi effettuando meno pagamenti di quelli previsti per conseguire gli obiettivi, così come potrebbe effettuarne un numero maggiore. È importante verificare non solo di quanto è la spesa ma come essa viene impiegata per la realizzazione degli obiettivi.

Innanzitutto, sono state analizzate le condizioni della discarica di Gioia Sannitica prima dell'attuazione del progetto. Occorre considerare che il Comune di Gioia Sannitica

<sup>&</sup>lt;sup>229</sup> Informazioni ottenute tramite il sito POR FESR Campania 2007-2013

http://porfesr.regione.campania.it/ e contatto telefonico con l'autorità di gestione.

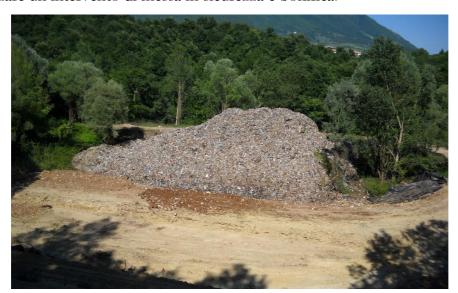
<sup>&</sup>lt;sup>230</sup> Tali finanziamenti sono stati così suddivisi: Unione europea 1.205.072 euro, co-finanziamento nazionale 231.046 euro e Regione 185.644 euro,

http://www.opencoesione.gov.it/progetti/1ca31c52007it161po009/, consultato a luglio 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>231</sup> OpenCoesione, http://www.opencoesione.gov.it/, ultima consultazione a luglio 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>232</sup> Ciò è confermato, ovviamente, dalla lettera della CE diretta alla Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione europea, "Notifica di ingiunzione di pagamento della penalità a seguito della sentenza della Corte di giustizia del 2 dicembre 2014 nella causa C-196/13 – Terzo semestre successivo alla sentenza", di cui si è parlato nei paragrafi precedenti in quanto, all'allegato 2, presenta l'elenco delle discariche italiane non ancora a norma in cui è compresa quella di Gioia Sannitica.

(Caserta) costituisce un luogo rilevante dal punto di vista paesaggistico. Esso, infatti, fa parte della Comunità Montana Zona del Matese, è caratterizzato dalla presenza di folti boschi ed è attraversato dal fiume Advento, affluente del Volturno. La discarica dismessa è collocata nella località Petrito - Colle Ducito, in particolare in un'area caratterizzata da boschi e da zone collinari dedicate all'agricoltura. Negli ultimi anni la discarica è stata abbandonata e ciò ha condotto ad un'invasione da parte della vegetazione, che è cresciuta selvaggia, e da parte di diverse specie animali. A seguito di ciò, la recinzione metallica della discarica ha subito diversi danni, la vasca principale è stata sommersa dalla vegetazione e la membrana impermeabile in polietilene è stata danneggiata consentendo l'infiltrazione di acque meteoriche nella discarica che sono confluite nell'Advento. Inoltre, negli ultimi anni, la zona è diventata destinataria non solo di rifiuti urbani, ma anche di grandi rifiuti come gli elettrodomestici. Tutto ciò ha effetti negativi sulla qualità dell'aria della zona rendendola nociva per la privata e pubblica incolumità<sup>233</sup>. In particolare, durante i periodi estivi ed invernali le condizioni di vivibilità subiscono un peggioramento: da un lato il vento disperde i rifiuti nelle zone circostanti e dall'altro l'afa estiva contribuisce a rendere l'aria particolarmente maleodorante e malsana.<sup>234</sup> Per tali ragioni e dato che l'impianto non rispettava le norme europee, è risultato indispensabile realizzare un intervento di messa in sicurezza e bonifica.



\_Figura 3 : Rifiuti della discarica di Gioia Sannitica. Foto dell'ing. Christian Belmonte

<sup>&</sup>lt;sup>233</sup> C. Belmonte e A. Cofrancesco, "Relazione tecnica illustrativa", in *Progetto dei lavori e degli interventi di messa in sicurezza e di bonifica della discarica dismessa* RR.SS.UU. sita in località Petrito – Colle Ducito del Comune di Gioia Sannitica, agosto 2013.

<sup>&</sup>lt;sup>234</sup> C. Belmonte, "Messa in sicurezza e bonifica di una discarica: aspetti geotecnici e idrologici", Tesi di Laurea in Ingegneria presso l'Università degli Studi di L'Aquila, a.a. 2005-2006.

#### 2.2.2 Il progetto e l'impatto ambientale

Come osservato precedentemente, il progetto rientra nell'obiettivo "migliorare la salubrità dell'ambiente" del POR FESR Campania 2007-2013. L'obiettivo principale del progetto è quello di consentire un miglioramento delle condizioni ambientali e di salute pubblica affinché diventino da "situazione di potenziale pericolosità" a "situazione di non pericolosità ambientale". A tal fine, il progetto prevede due tipi di intervento: da un lato questi riguardano la gestione dei rifiuti, dell'inquinamento da essi prodotto e la messa in sicurezza della discarica, dall'altro riguardano l'utilizzo di metodi di ingegneristica naturalistica affinché ci sia una riqualificazione ambientale e un'integrazione paesaggistica del complesso con la natura e con la città. Gli interventi appartenenti alla prima categoria possono essere così sintetizzati:

« ripristino della barriera di fondo e sui versanti; intercettazione e convogliamento in apposite strutture temporanee (serbatoi orizzontali) sia delle acque di falda che dell'eventuale percolato residuo prodotto; rimodellazione dell'ammasso rifiuti presenti secondo il naturale andamento del pendio, realizzazione di un sistema di isolamento superficiale di copertura multistrato (capping); realizzazione di un confinamento verticale di valle mediante la costruzione di un diaframma plastico composito; realizzazione di un manufatto in legno da adibirsi a locale servizi e *info – point.* »<sup>235</sup>

Per quanto riguarda la realizzazione di un manufatto in legno da adibirsi a locale servizi e *info-point*, si tratta di un obiettivo che dà particolare pregio al progetto. Infatti, esso prevede la realizzazione di tale struttura non solo per avere un locale in cui vengano posti determinati macchinari per la gestione e il controllo dell'impianto, ma anche per rendere fruibile l'area alla popolazione creando servizi e un centro educativo con lo scopo di sensibilizzare maggiormente i cittadini alla problematica dei rifiuti e delle conseguenze negative che ne derivano se non viene svolta una corretta gestione dei rifiuti. Inoltre, ciò che caratterizza

\_

<sup>&</sup>lt;sup>235</sup> C. Belmonte e A. Cofrancesco, "Relazione tecnica progettuale", in *Progetto dei lavori e degli interventi di messa in sicurezza e di bonifica della discarica dismessa RR.SS.UU. sita in località Petrito – Colle Ducito* del Comune di Gioia Sannitica, agosto 2013.

tale progetto è la presenza di un impianto fotovoltaico, posizionato sul tetto del manufatto, per consentire l'utilizzo dell'impianto dato che l'area della discarica non è fornita da corrente elettrica. In tal modo, il progetto diventa auto sostenibile e ha sicuramente un valore aggiunto.<sup>236</sup>

Gli interventi appartenenti alla seconda categoria sono principalmente:

« realizzazione di opere di consolidamento in ingegneria naturalistica (gabbionate rinverdite e gradonate con talee); convogliamento delle acque meteoriche e di scolo mediante la realizzazione di canalette in legno e pietra e canali in cls vibrato; ripristino dell'area stoccaggio in sommità da adibirsi a piccolo parcheggio in materiali semi – naturali (terra stabilizzata); ripristino della strada di accesso in materiale semi – naturale (terra stabilizzata); reinverdimento forzato mediante operazioni di idrosemina; realizzazione di un percorso salute (percorso vita) percorrente l'area con stazioni per lo svolgimento di esercizi fitness e stazioni di riposo e recupero; illuminazione dell'area mediante posa di alcuni lampioni a LED a basso consumo ed elevata resa; realizzazione di sistema di recinzione in paletti tondi in legno e rete metallica plastificata ad alto inserimento ambientale; realizzazione di staccionata in legno; piantumazione di specie arboree. »<sup>237</sup>

Per quanto concerne la valutazione di incidenza ambientale dei progetti, avente lo scopo di individuare i principali effetti che può produrre un progetto, è prevista per i siti che rientrano sul sito Natura2000. La rete Natura2000, però, comprende solamente determinati siti che sono i siti di importanza comunitaria (SIC), i siti speciali di conservazione (ZSC) e i siti di protezione speciale (ZPS).<sup>238239</sup> Dunque, dato che il Comune di Gioia Sannitica non rientra in tali aree, non è prevista la valutazione di incidenza.

236 Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>237</sup> Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>238</sup> <a href="http://www.minambiente.it/pagina/la-procedura-della-valutazione-di-incidenza">http://www.minambiente.it/pagina/la-procedura-della-valutazione-di-incidenza</a> , consultato il 30 settembre 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>239</sup> http://www.minambiente.it/pagina/rete-natura-2000, consultato il 30 settembre 2016.

Ciononostante, il progetto presenta una relazione paesaggistica in cui svolge una valutazione di compatibilità ambientale e degli effetti sull'ambiente fisico e antropico per poter individuare le misure utili alla loro minimizzazione. Facendo capo alle indicazioni previste dal D.Lgs. n. 42/2004, sviluppato all'art. 3 del D.C.P.M. 12/12/2005, l'elaborato prevede tre quadri di riferimento: quadro di riferimento programmatico, quadro di riferimento progettuale e quadro di riferimento ambientale. Quest'ultimo risulta particolarmente utile per poter comprendere l'impatto ambientale del progetto.

La situazione della zona di interesse prima del progetto consisteva in una condizione di totale abbandono e non utilizzo. Secondo la relazione paesaggistica, il progetto non solo non introduce elementi che producano degli effetti negativi sulla qualità complessiva del paesaggio ma, inoltre, contribuisce ad incrementare la fruizione paesaggistico – ambientale della zona grazie all'introduzione di elementi di interesse e di attrazione per la popolazione del luogo e delle zone limitrofi. Gli interventi stabiliti producono solo gli spostamenti di terreno dello spazio circostante necessari ai fini dell'esecuzione delle opere e degli impianti. Non vi sono effetti negativi sulla vegetazione, anzi, si incrementa ed omogeneizza la vegetazione esistente attraverso l'impianto di elementi arborei autoctoni e non è previsto un aumento dell'inquinamento delle falde superficiali grazie ad un sistema di canalizzazione e depurazione. Inoltre, le strutture da realizzare non prevedono un'alterazione significante della percezione visiva del paesaggio e della qualità dell'ambiente; infatti gli interventi previsti non ostacolano né i dinamismi spontanei del paesaggio né le attività agricole, produttive, residenziali, turistiche della popolazione.<sup>240</sup>

## 2.2.3 Lo stato attuale del progetto e le difficoltà riscontrate

Il progetto del Comune di Gioia Sannitica assume un'importanza rilevante in quanto risulta essere il primo intervento nella provincia di Caserta nell'ambito di bonifica e messa in sicurezza di una discarica. Tale fattore positivo,

<sup>&</sup>lt;sup>240</sup> C. Belmonte e A. Cofrancesco, "Relazione paesaggistica", in *Progetto dei lavori e degli interventi di messa in sicurezza e di bonifica della discarica dismessa* RR.SS.UU. sita in località Petrito – Colle Ducito del Comune di Gioia Sannitica, agosto 2013.

però, ha condotto con sé tutte le difficoltà burocratiche e tecniche tipiche di quando si inizia un procedimento che non è mai stato effettuato in precedenza. Infatti, da un lato sono sorte alcune perplessità tecnico-progettuali nel confronto con gli altri enti coinvolti (tra cui la Regione, la Provincia, l'ARPAC, l'ASL, etc.) per riuscire ad ottenere l'approvazione del progetto e i finanziamenti; per tale motivo, il progetto non è stato approvato così come proposto, ma sono risultate necessarie delle integrazioni tecnico-specialistiche richieste dall'ARPAC e dall'ASL.<sup>241</sup> Dall'altro, sono sorti dei problemi burocratici sulle tempistiche dell'approvazione del progetto e del decreto di finanziamento, dato che il Comune non aveva le risorse finanziarie necessarie per la realizzazione dei lavori.<sup>242</sup>

La consegna dei lavori, dunque, è avvenuta già con ritardo rispetto a ciò che era stato prospettato, ossia nel mese di ottobre del 2014 con previsione di terminare tutti i lavori per il mese di luglio del 2015. Alla data degli ultimi dati reperiti sul progetto, ossia nel mese di settembre 2016, risulta che lo stato di avanzamento dei lavori è al 90%. Dunque, è presente un ritardo nell'attuazione dei lavori, i quali dovrebbero essere ultimati entro il 30 settembre 2016, che è dovuto sia al verificarsi di condizioni meteorologiche avverse protratte per lunghi periodi sia alla tenacità del terreno che ha impedito un rapido svolgimento dei lavori concernenti la barriera di contenimento di valle con tecnologia *jet-grouting*. Il 30 settembre è la data ultima per terminare i lavori, a patto che non si verifichino ulteriormente delle condizioni metereologi che sfavorevoli alla realizzazione dei lavori.<sup>243</sup>

Andando nello specifico, gli interventi principali concernenti la messa in sicurezza delle discarica e la bonifica sono stati terminati. Gli interventi mancanti, invece, sono quelli di sistemazione finale dell'area relativi alla strada di accesso all'impianto, alla zona parcheggio e alla struttura realizzata come *info-point*,

-

<sup>&</sup>lt;sup>241</sup> Tali integrazioni erano "inerenti i possibili impatti idrodinamici dovuti alla realizzazione del diaframma di valle, sia dall'ASL, inerenti alcuni aspetti igienico funzionali legati alla realizzazione del manufatto destinato a funzione *info-point* con particolare attenzione alla realizzazione dell'impianto FV per l'autosufficienza energetica del complesso."

 <sup>&</sup>lt;sup>242</sup> Intervista tramite *email* all'ingegnere A. Romano, Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Gioia Sannitica e Responsabile dei Lavori (RUP) del progetto, 30 settembre 2016.
 <sup>243</sup> Ibidem.

dunque opere di ripristino ambientale e recupero socio-funzionale dell'area. Inoltre, nella fase di realizzazione del progetto, è risultato necessaria la stesura di un documento migliorativo degli interventi attraverso le risorse predisposte per gli imprevisti; ciò vuol dire che tale variante migliorativa non ha condotto ad un aumento della somma stanziata per finanziare il progetto al netto del ribasso d'asta, restituito alla Regione Campania.<sup>244</sup>

Nelle immagini seguenti è possibile vedere la differenza tra la situazione dell'impianto prima dell'attuazione del progetto (figura 4 e figura 5) e dopo la sua attuazione (Figura 6).



Figura 4 e 5: Area (in alto) e Panorama pre-lavori. (in basso), Gioia Sannitica, Foto dell'ing. Christian Belmonte.

<sup>&</sup>lt;sup>244</sup> Ibidem.





Figura 6: panorama post-lavori, Gioia Sannitica, Foto dell'ing. Christian Belmonte.

## 2.3 Progetto del Comune di Durazzano (BN)

## 2.3.1 Le condizioni della discarica prima del progetto

Il secondo caso che è oggetto di tale elaborato è il progetto di bonifica e messa in sicurezza permanente della ex discarica comunale in località Fossa della Neve, sita nel Comune di Durazzano appartenente alla Provincia di Benevento. Suddetto progetto, così come quello analizzato precedentemente, non è presente tra i progetti pubblicati sul sito dell'autorità di gestione POR FESR Campania 2007-2013; dunque, nemmeno il progetto del Comune di Durazzano rientra tra i progetti realizzati e conclusi attraverso le risorse

del FESR e in cui la spesa è stata certificata.<sup>245</sup> Seguendo lo stesso procedimento impiegato per il progetto di Gioia Sannitica, è possibile trovare conferma di tale dato attraverso la consultazione del portale istituzionale OpenCoesione. In questo caso, il progetto non è indicato semplicemente come non completato ma addirittura come un progetto mai avviato, quindi, il ritardo nella sua attuazione dovrebbe essere particolarmente rilevante. Infatti, il progetto risulta aver effettuato lo 0% dei pagamenti previsti; esso prevede un finanziamento totale (UE, Fondi di rotazione e Regione) di 607.266,09 euro<sup>246</sup>, ma i pagamenti effettuati ammontano a 0 euro.<sup>247</sup> Per verificare la correttezza dello stato di avanzamento del progetto e per ottenere i dati più aggiornati, anche in questo secondo caso, occorre reperire i dati attraverso il comune interessato. Naturalmente, per la valutazione di tale progetto, così come effettuato per il progetto del Comune di Gioia Sannitica, non è sufficiente analizzare solo i dati quantitativi e relativi alla spesa, ma è necessario cercare di svolgere una valutazione qualitativa dell'andamento del progetto.

Anche tale discarica è situata in un contesto paesaggistico rilevante. Essa è una conca delimitata da pareti calcaree e una parete con depositi piroclastici ed è situata nella fascia sud-orientale dei Monti di Durazzano, a Sud di Monte Burrano. La struttura carbonatica dei Monti di Durazzano, in cui sono presenti anche zone pianeggianti quali la piana di Durazzano, è ben definita all'interno dell'Appennino Campano. L'area di interesse presenta due complessi idrologici: quello piroclastico, poco permeabile e che non può essere sede di falda idrica, e quello calcareo, altamente permeabile e sede di una circolazione idrica sotterranea di base situata ad oltre 100 metri di profondità e che defluisce verso la piana di Maddaloni. La zona è stata impiegata a più riprese come discarica comunale per far fronte alle emergenze dei rifiuti verificatesi negli ultimi decenni nelle Regione Campania. Successivamente, è stata dismessa e lo è ormai da oltre quindici anni. I rifiuti individuati sembrerebbero essere esclusivamente rifiuti solidi urbani e, dunque, non sono presenti fusti o altri tipi di rifiuti speciali. È stata rilevata una presenza

<sup>&</sup>lt;sup>245</sup> Informazioni ottenute tramite il sito POR FESR Campania 2007-2013

http://porfesr.regione.campania.it/ e contatto telefonico con l'autorità di gestione.

<sup>&</sup>lt;sup>246</sup> Tale finanziamento risulta essere così ripartito: Unione europea 455.449 euro, co-finanziamento nazionale 84.179 euro e Regione 67.637 euro. OpenCoesione,

http://www.opencoesione.gov.it/progetti/1ca98c52007it161po009/ , consultato nel mese di luglio 2016 <sup>247</sup> http://www.opencoesione.gov.it/progetti/1ca98c52007it161po009/ , consultato nel mese di luglio 2016

oltre la norma di Berillio, metallo proveniente da televisori, computer e pile e nocivo per la salute della popolazione. In questi anni la discarica è risultata essere in stato di abbandono, è stata invasa dalla vegetazione, è divenuta ricettacolo di diversi animali ed ha esposto l'area ad un alto rischio per la vulnerabilità idrologica e ambientale della zona. L'area è circondata da una recinzione metallica danneggiata in diversi punti e non sono presenti resti di altre strutture (come membrana impermeabile o canalizzazione per la raccolta di acque superficiali), segno che probabilmente non sono mai state realizzate<sup>248</sup>.

## 2.3.2 Il progetto

Come già osservato in precedenza, il progetto rientra nell'obiettivo "migliorare la salubrità dell'ambiente" del POR FESR Campania 2007-2013. Gli interventi previsti nel progetto hanno come obiettivo principale quello di Messa in Sicurezza Permanente (MSP) dell'area affinché, attraverso l'isolamento della zona di stoccaggio dei rifiuti, venga garantita la protezione della falda basale esistente per scopo idropotabile. Dunque, gli interventi previsti sono:

- « confinare l'area di stoccaggio dei rifiuti, in modo da ridurre le infiltrazioni all'interno del corpo rifiuti, e favorire, così, il processo di inertizzazione degli stessi.
- estrarre dal corpo dei rifiuti il percolato ed il Biogas residui.
- ottimizzare la gestione delle acque meteoriche attraverso un sistema di canalette lungo il coronamento della copertura e alla base delle scarpate in modo da garantire il corretto allontanamento di tale apporto idrico dall'area di interesse ».<sup>249</sup>

In tal modo, tali interventi contribuiscono alla bonifica delle acque sotterranee risultate inquinate.

È possibile raggruppare gli interventi in due categorie: interventi di messa in sicurezza permanente ed interventi di sistemazione finale e ripristino ambientale. Per quanto concerne la prima categoria, gli interventi principali individuati possono essere

<sup>&</sup>lt;sup>248</sup> N. Russo, "Relazione generale", in *Lavori di messa in sicurezza permanente della ex discarica comunale in località Fosse della Neve* del Comune di Durazzano, Febbraio 2015.
<sup>249</sup> *Ibidem.* 

così sintetizzati: confinamento dell'area contaminata attraverso la realizzazione di un setto drenante; sistema di captazione e stoccaggio del percolato; camini di estrazione del biogas; copertura definitiva impermeabile della discarica.<sup>250</sup>

Per quanto riguarda la seconda categoria, gli interventi più rilevanti sono: sistema di regimazione delle acque meteoriche; interventi di sistemazione finale (gabbionate, cortina arborea e recinzione, pista di servizio per le periodiche attività di manutenzione).<sup>251</sup>

Così come per il progetto di Gioia Sannitica, anche tale progetto, non rientrando nella aree di Natura2000, non prevede una valutazione d'incidenza ambientale per la sua realizzazione.

## 2.3.3 Lo stato attuale del progetto

Innanzitutto, occorre precisare che il progetto è stato definitivamente approvato con il decreto dirigenziale n.30 del 19 novembre del 2014, dunque i lavori sono iniziati nel 2015. Anche in questo caso, è possibile notare che l'approvazione del progetto è stata rallentata dalle diverse integrazioni tecniche che sono state richieste al Comune per poter cominciare i lavori. <sup>252</sup> Quindi, sembrerebbe che, in ambito di bonifica di siti inquinati, l'approvazione di un progetto sia più complicata rispetto agli altri progetti; non è sufficiente la semplice analisi da parte degli usuali enti addetti, ma occorre anche l'intervento opera dell'ARPAC, rendendo il procedimento più difficoltoso.

Al momento in cui si scrive, ossia nel mese di luglio 2016, gli ultimi dati sul progetto rilevano che esso è in fase di ultimazione. La percentuale di realizzazione del progetto è del 95%; gli interventi più significativi e rilevanti concernenti la messa in sicurezza della discarica sono stati realizzati. Ciò che manca è la sistemazione dell'area per adibirla a villetta comunale con la dovuta illuminazione e attrezzature necessarie per una struttura del genere. Si prevede l'ultimazione del progetto per la fine del mese di settembre.<sup>253</sup>

<sup>251</sup> Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>250</sup> Ibidem.

<sup>252</sup> Ihidem

<sup>&</sup>lt;sup>253</sup> Colloquio con i funzionari del Comune di Durazzano tenutosi presso il Comune di Durazzano, in data 16 luglio 2016.

Nonostante il progetto presenti un ritardo dovuto probabilmente alla lenta burocrazia nell'approvazione del progetto, i finanziamenti sono stati ricevuti abbastanza rapidamente e non sono state riscontrate particolari difficoltà.<sup>254</sup>

Nelle fotto seguenti è possibile confrontare la situazione della discarica prima la realizzazione del progetto (figura 7 e figura 8) e dopo gli interventi previsti dal progetto (figura 9).



Figura 7 e 8: La discarica prima della realizzazione del progetto. Fonte: N.Russo, "Relazione Generale", in Lavori di messa in sicurezza della ex discarica comunale in località Fosse della Neve del Comune di Durazzano, febbraio 2015

-

<sup>&</sup>lt;sup>254</sup> Ibidem.



Figura 9: La discarica a seguito della realizzazione degli interventi più rilevanti di messa in sicurezza, Gioia Sannitica, Foto di Giuliana Gliottone, luglio 2016.

## 2.4 Un tentativo di valutazione dei progetti e considerazioni finali

Nel seguente paragrafo conclusivo, emergono alcune considerazioni sui progetti che poi verranno riprese nelle conclusioni dell'elaborato in cui verranno messi in evidenza i vari punti critici riscontrati nel corso del lavoro.

Per quanto riguarda la loro approvazione, entrambi i progetti hanno presentato un ritardo, dovuto in particolar modo alle diverse integrazioni che sono state richieste in sede di conferenza dei servizi e dagli altri enti coinvolti, specialmente l'ARPAC e l'ASL.

Tale difficoltà sono state riscontrate in particolar modo nel primo progetto, poiché è stata sottolineata la presenza di lunghi tempi burocratici di approvazione del progetto e di emanazione del decreto di finanziamento necessario, dato che il Comune attuatore del progetto non era in grado di provvedere alla realizzazione dei lavori mediante finanziamenti propri.<sup>255</sup>

Il secondo progetto ha rilevato ugualmente ritardi nell'*iter* amministrativo di approvazione a causa di ulteriori integrazioni richieste; non è stata, però, rilevata una particolare difficoltà nell'ottenimento dei finanziamenti. Si rileva che tali finanziamenti

101

<sup>&</sup>lt;sup>255</sup> Intervista tramite *email* all'ingegnere A. Romano, Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Gioia Sannitica e Responsabile dei Lavori (RUP) del progetto, 30 settembre 2016.

siano stati ricevuti con più difficoltà per i progetti realizzati in altri ambiti.<sup>256</sup> Quindi, sarebbe interessante approfondire la ricerca per comprendere le ragioni che comportano un rapido ottenimento delle risorse economiche.

Inoltre, dalle difficoltà riscontrate dal punto di vista burocratico emerge anche che l'approvazione dei progetti in ambito ambientale richiede più tempo rispetto ai progetti realizzati in altri ambiti. Ciò è dovuto alla presenza, come già accennato precedentemente, di un esame effettuato non solo dai tipici enti coinvolti nell'*iter*, ma anche da altri enti tecnici quali l'ARPAC che analizza i progetti e richiede ulteriori integrazioni ad alto contenuto tecnico-scientifico per perfezionarli. In aggiunta, nel caso del progetto del Comune di Gioia Sannitica, il ritardo è comprensibile se si considera che non si è trattato di un procedimento di approvazione consolidato come quello impiegato per la realizzazione di progetti in altri settori, ma si è trattato di un procedimento completamente nuovo per la provincia di Caserta. Dunque, in tal senso, l'approvazione in ambito ambientale e specificamente di bonifica e messa in sicurezza di una discarica appare particolarmente problematico.<sup>257</sup>

La prima consapevolezza che sorge attraverso l'analisi dei suddetti progetti è la conferma del già noto "ritardo burocratico italiano"; procedure lunghe e difficoltose contribuiscono a prolungare i lavori dei progetti, nonostante si tratti di progetti europei in cui le Regioni e lo Stato devono risponderne dinanzi all'UE. È emerso, inoltre, che i progetti si trovano in una fase di attuazione ben più sviluppata rispetto a quella presente sul sito istituzionale di OpenCoesione. Il confronto con i diretti responsabili dei progetti ha permesso di verificare l'effettivo stato di avanzamento dei lavori e la loro qualità. Naturalmente, in progetti molto tecnici come quelli di bonifica di una discarica è difficile verificare la qualità del progetto se non si hanno competenze specifiche. Ciononostante, è possibile confermare che gli interventi di messa in sicurezza e bonifica sono stati completati: non sono presenti rifiuti né nelle aree considerate né nelle aree prossime; è visibile la realizzazione dei camini per l'emissione del biogas; non è presente né lo

\_

<sup>&</sup>lt;sup>256</sup> Colloquio con i funzionari del Comune di Durazzano tenutosi presso il Comune di Durazzano, in data 16 luglio 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>257</sup> Intervista tramite *email* all'ingegnere A. Romano, Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Gioia Sannitica e Responsabile dei Lavori (RUP) del progetto, 30 settembre 2016.

sgradevole odore di rifiuti né il percolato; gli impianti si inseriscono perfettamente nel contesto ambientale in cui sono situati.<sup>258</sup>

In conclusione, entrambi i progetti consentono di comprendere che la capacità di progettazione e di attuazione dei Comuni non presenta particolari criticità. Infatti, i due enti comunali considerati hanno presentato notevoli capacità di progettazione riuscendo ad elaborare dei progetti che non sono fini a se stessi ma che costituiscono una vera risorsa per la popolazione, per il comune stesso e per tutta la Regione. Il vero problema consiste nel ritardo per l'approvazione dei progetti e per la ricezione dei finanziamenti poiché gli enti locali non hanno un budget capace di sostenere spese così rilevanti per procedere rapidamente all'implementazione dei progetti. Inoltre, una volta ultimati i lavori, sarà importante diffondere la notizia della realizzazione di tali progetti come esempio positivo per la Regione Campania in cui la tematica dell'inquinamento e delle discariche non a norma è particolarmente rilevante. Occorrerà, tra l'altro, mettere in evidenza non solo gli aspetti positivi dei progetti ma anche gli ostacoli riscontrati in modo da essere esempio di apprendimento per le altre realtà interessate a realizzare progetti del genere.

-

<sup>&</sup>lt;sup>258</sup> Informazioni rilevate sul posto in data 24 giugno 2016 presso il Comune di Gioia Sannitica e in data 16 luglio 2016 presso il Comune di Durazzano.

#### Conclusioni

Attraverso l'elaborato si è cercato di analizzare brevemente i percorsi di due politiche che si sono sviluppate e consolidate recentemente, ossia la politica ambientale e la politica di coesione. Sono state messe in evidenza le tappe principali che hanno condotto al loro consolidamento e si è cercato di sottolineare come queste due politiche siano entrate in contatto tra loro influenzandosi a vicenda.

Innanzitutto è stata analizzata l'evoluzione della politica ambientale che si è sviluppata, inizialmente, in ambito internazionale ed europeo, con l'obiettivo di risolvere le problematiche ambientali che sono sorte a livello globale. Si tratta pertanto di una politica sorta per limitare le conseguenze negative manifestatesi a seguito della globalizzazione, della crescita economica e dell'incremento della produzione. A livello europeo ha trovato la sua base giuridica con l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo nel 1987 ed è stata riconosciuta come une vera e propria politica europea con il Trattato di Maastricht del 1992; da quel momento si è consolidata sempre di più divenendo una politica rilevante per tutti i settori dell'UE e un elemento fondamentale delle strategie europee. In Italia, la sua nascita ha presentato delle difficoltà specialmente per quanto riguarda la definizione del suo ambito di azione. Trattandosi di una materia trasversale e che incide sulle altre politiche, è risultato difficile definire con esattezza le competenze che rientravano in tale ambito. È risultato difficoltoso sia il riconoscimento della tematica ambientale come materia giuridica unitaria sia l'organizzazione delle competenze e la loro attribuzione agli enti ministeriali. Questa è la prima criticità messa in luce dall'elaborato; nonostante i diversi tentativi di definire l'ambito ambientale attraverso l'attribuzione di maggiori competenze al Ministero dell'ambiente e della tutela territorio e del mare e gli interventi della Corte Costituzionale, tuttora il campo della politica ambientale non è ben definito.

Inoltre, è stato analizzato lo sviluppo della politica di coesione, politica regionale europea nata con l'AUE. Con essa terminano le politiche regionali nazionali e le istituzioni europee assumono un ruolo più rilevante; sin dal trattato di Roma si cerca di rispondere alle esigenze seguenti: trovare un equilibrio tra le diverse economie europee e diminuire il divario tra gli Stati più sviluppati e quelli in ritardo di sviluppo. La politica di coesione, però, non risponde semplicemente a tali esigenze; essa, infatti, aiutando le economie più deboli, si è configurata come un importante impulso per la crescita europea.

La seconda criticità individuata nel percorso di studio riguarda l'attuazione della politica di coesione in Italia. Ad oggi, nonostante la partecipazione delle regioni italiane in ritardo di sviluppo alle risorse di tutti i cicli di programmazione, solo tre regioni su otto sono uscite dalla situazione di sottosviluppo. Sono state individuate diverse cause che hanno spiegato l'anomalia del caso italiano rispetto agli altri Paesi: il gap tra nord e sud, tra piccole regioni meridionali e grandi regioni meridionali, i pochi investimenti nel meridione e la presenza di un alto tasso di disoccupazione, la forte presenza della criminalità organizzata, la poca capacità istituzionale di riuscire a formulare e gestire le politiche di sviluppo e di spesa dei fondi, la scarsa qualificazione del personale nei processi decisionali, lo schema dei valori delle regioni meridionali basato sul familismo amorale. A ciò, si sono sommati, a partire dagli anni duemila, il declino economico, la crescita stagnante, alti livelli di deficit annuale e di debito pubblico che hanno reso difficile il rispetto dei parametri imposti dal Patto di Stabilità dell'UE dopo la crisi. Dunque, dato il ritardo italiano nell'utilizzo dei fondi nelle regioni meridionali, il governo italiano ha effettuato una ri-centralizzazione dei poteri in ambito di impiego dei fondi con la convinzione che, in tal modo, si riuscisse ad avere una migliore spesa delle risorse europee e una rapida attuazione dei progetti.

In seguito, si è deciso di prendere come territorio di analisi la Regione Campania in quanto regione in ritardo di sviluppo, destinataria dei finanziamenti europei indiretti, e in cui la tematica ambientale risulta essere di particolare rilievo, data la situazione di emergenza dei rifiuti e la presenza di numerosi siti inquinati sul territorio, dovuta principalmente al traffico di rifiuti gestito dalla criminalità organizzata. Inizialmente, si è deciso di descrivere la normativa regionale in ambito di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati e gli obiettivi e principi del POR FESR 2007-2013 della Regione

Campania con lo scopo di fornire un quadro più chiaro ai fini dell'analisi dei case studies. Successivamente, i progetti di messa in sicurezza e bonifica delle discariche di Gioia Sannitica e di Durazzano sono stati analizzati per tentare di effettuarne una valutazione. Naturalmente, trattandosi di due progetti ad alto contenuto tecnico-scientifico, la valutazione effettuata è stata solo di tipo politologico e normativo senza soffermarsi su tecnicismi specifici. Occorre mettere in evidenza che nella Regione Campania i progetti in ambito di gestione dei rifiuti e di bonifica delle discariche hanno riscontrato molte difficoltà nella loro attuazione e, infatti, la maggior parte di essi non è stata conclusa. Dunque, attraverso l'analisi dei case studies sono state individuate alcune difficoltà che hanno causato un ritardo dei lavori. Occorre precisare che le conclusioni derivanti dai due casi non possono essere impiegate per generalizzare e per spiegare tutti gli altri progetti in ambito di rifiuti e bonifica delle discariche che non sono stati completati. Ciononostante, lo studio effettuato può essere utile per far nascere delle riflessioni concernenti anche gli altri casi.

Innanzitutto, il problema principale presentatosi è costituito dalle lunghe tempistiche burocratiche per l'approvazione dei progetti ambientali. Infatti, un progetto in ambito ambientale necessita non solo dell'approvazione da parte degli enti solitamente coinvolti nell'iter di approvazione di altre tipologie di progetti, ma prevede un'ulteriore valutazione ad opera di enti tecnici specifici quali l'ARPAC. L'intervento di suddetti soggetti comporta la ripetuta revisione del progetto con integrazioni di contenuti tecnici. Inoltre, un'altra problematica riscontrata concerne le tempistiche per l'ottenimento dei finanziamenti europei; ciò non riguarda esclusivamente i progetti ambientali ma anche quelli in altri ambiti finanziati dalle risorse europee. Il ritardo nella ricezione dei finanziamenti comporta un ritardo nell'inizio dei lavori dei progetti poiché gli enti comunali non hanno le risorse per poter procedere alla realizzazione dei progetti prima dell'ottenimento dei finanziamenti. Sarebbe interessante riuscire a comprendere le motivazioni che comportano, a volte, una rapida erogazione delle risorse da parte dell'ente regionale.

Inoltre, studiando tali casi, sembrerebbe che i dati relativi ai vari progetti sul sito istituzionale di OpenCoesione non siano molto aggiornati. Ciò potrebbe essere dovuto ad un ritardo degli enti comunali nel trasmettere la documentazione agli enti regionali oppure ad un ritardo ad opera delle Regioni nella trasmissione della documentazione a

livello nazionale. Tale elemento potrebbe sembrare poco rilevante ma esso mette in evidenza la necessità di migliorare e velocizzare il sistema di comunicazione tra le diverse amministrazioni. Prendendo anche spunto dagli ultimi interventi in ambito di riforma delle PA e di digitalizzazione, occorrerebbe intensificare la connessione tra i vari enti amministrativi per ottenere dei servizi più efficienti ed efficaci. Ciò non risolverebbe direttamente il problema dei ritardi nell'attuazione dei progetti, ma velocizzerebbe senz'altro la comunicazione divenuta ormai essenziale in ogni settore. In tal modo, si avrebbe un controllo più rapido dei lavori e della spesa dei progetti e, di conseguenza, in caso di inadempienza si interverrebbe più velocemente con le dovute sanzioni.

Sempre in riferimento alle lunghe procedure burocratiche che ritardano i processi di approvazione e di attuazione dei progetti, vale la pena prendere in considerazione il caso della valutazione di incidenza (VI), ossia il procedimento preventivo di valutazione ambientale di un progetto o piano concernente i territori appartenenti alla rete Natura 2000. Tale procedimento è stato solo accennato nell'elaborato in quanto non è previsto per i case studies considerati, poiché si tratta di territori che non sono riconosciuti dall'UE come siti che necessitano di particolare tutela e non appartengono alla rete Natura 2000.

Ciononostante, a seguito di un dialogo con esperti del settore, è emersa un'ulteriore criticità per i territori appartenenti alla rete Natura 2000. Gli interventi di messa in sicurezza e bonifica di una discarica situata in tali territori sono riconosciuti dal Piano Regionale di Bonifica come "interventi di pubblica utilità, di urgenza e di indifferibilità dei lavori" la cui autorizzazione concessa dall'Autorità competente sostituisce tutte le altre autorizzazioni, comprese quelle di valutazione di impatto ambientale, data l'importanza della tutela ambientale e della salute pubblica. Dunque, in tal caso, la richiesta della valutazione di incidenza della Commissione Ambiente a seguito della decisione dell'Autorità competente ha un effetto nullo. Infatti, l'intervento della Commissione può condurre a due possibili conseguenze: nel primo caso, la Commissione è favorevole all'intervento e, quindi, i lavori possono procedere in modo da rispettare quanto stabilito nel PRB; nel secondo caso, la Commissione si pronuncia negativamente per l'autorizzazione dei lavori. In tal caso, persisterebbe la situazione di contaminazione del sito con effetti negativi sull'ambiente e sulla salute pubblica, violando le normative europee. A questo punto, subentrerebbe il D.P.R. n. 120/2003, in particolare all'articolo 6, commi 9 e 10, in cui è disciplinato che, anche in caso di esito negativo della valutazione

di incidenza, l'esecuzione dei lavori deve avvenire per motivi di pubblico interesse ed esigenze connesse alla salute dell'uomo, alla sicurezza pubblica e ad esigenze di primaria importanza per l'ambiente.<sup>259</sup> Inoltre, secondo "Linee Guide e Criteri di Indirizzo" emanate con D.G.R. n. 324/2010 della Regione Campania, la VI può essere esclusa in caso di interventi di somma urgenza come definiti dalle norme vigenti. Quindi, come sottolineato dagli esperti intervistati, la valutazione di incidenza prevista per i siti appartenenti alla rete Natura 2000 diviene un procedimento che prolunga i tempi di approvazione di un progetto senza avere una funzione determinante in quanto, in ogni caso, tali interventi così urgenti necessitano e sono autorizzati ad essere svolti. L'unico effetto prodotto in questo caso è un ritardo dei lavori. Solo l'ente proponente o il tecnico incaricato possono dichiarare la non necessarietà della VI poiché gli interventi non producono effetti negativi.

Un'altra criticità che può essere osservata è quella concernente le sanzioni previste dall'UE nei confronti dell'Italia in quanto inadempiente della sentenza della Corte di Giustizia del 2007 di cui si è ampiamente discusso nell'elaborato. La riflessione che si vuole mettere in evidenza è che lo Stato italiano provvederà ad ottenere un "risarcimento" da parte degli enti comunali inadempienti. Non si vuole criticare tale meccanismo ma si vuole, però, far riflettere sul fatto che, spesso, le difficoltà riscontrate dagli enti comunali non sono dipese da loro; inoltre, gli enti locali non hanno le risorse da poter restituire allo Stato in quanto hanno proseguito e stanno tuttora proseguendo con l'andamento dei lavori. In più, tali enti si trovano a dover pagare delle conseguenze di vecchie amministrazioni che negli anni '70-'80, quando la tematica ambientale era ancora marginale, hanno innocuamente impiegato delle aree come discariche. A quell'epoca non erano presenti le dettagliate normative europee che adesso condannano tali siti e gli amministratori comunali non potevano prevedere che suddette aree sarebbero divenuti dei grossi siti contaminati destinatari di rifiuti provenienti da numerosi altri comuni. Naturalmente, tale discorso è semplicemente uno spunto di riflessione. Si potrebbe

-

<sup>&</sup>lt;sup>259</sup> Art. 6, comma 9:"Qualora, nonostante le conclusioni negative della valutazione di incidenza sul sito ed in mancanza di soluzioni alternative possibili, il piano o l'intervento debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico (...)" art.6, comma 10: "Qualora nei siti ricadano tipi di habitat naturali e specie prioritari, il piano o l'intervento di cui sia stata valutata l'incidenza negativa sul sito di importanza comunitaria, può essere realizzato soltanto con riferimento ad esigenze connesse alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica o ad esigenze di primaria importanza per l'ambiente, ovvero, previo parere della Commissione europea, per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico (...)"

controbattere, dato che la maggior parte dei siti contaminati si trova tra le province di Napoli e Caserta, ossia dove è più presente la camorra, che le decisioni di tali amministratori comunali potessero subire la criminalità organizzata.

In ultimo, è opportuno chiedersi se la recente ri-centralizzazione dei poteri in ambito di politica di coesione sia efficace o no; se da un lato il potere centrale ha una maggiore capacità di gestire le risorse, dall'altro gli enti locali hanno maggiore capacità di capire le esigenze del territorio. Infatti, una concezione più decentrata è perfettamente il linea con ciò che prevede la politica di coesione. Dunque, piuttosto che una ricentralizzazione delle risorse, probabilmente, lo Stato centrale avrebbe potuto investire per migliorare la qualità e l'efficienza degli enti regionali e locali. Un metodo, ad esempio, sarebbe potuto essere quello sopracitato che prevede una digitalizzazione e velocizzazione dei sistemi informatici per la trasmissione dei dati tra i diversi enti.

In conclusione, l'elaborato ha permesso di captare gli aspetti principali della politica ambientale e della politica di coesione, giungendo alla comprensione delle diverse difficoltà che impediscono un lineare sviluppo dei progetti ambientali finanziati dai fondi strutturali e suggerendo dei possibili argomenti da poter sviluppare in lavori futuri.

# Bibliografia

## **CAPITOLO I**

# Riferimenti bibliografici

Allen D., "Cohesion and Structural Funds", H.Wallace e W.Wallace (a cura di), *Policy Making in the European Union*, 5° edizione, Oxford University Press, 2005.

Amoroso B., Europa e Mediterraneo. Le sfide del futuro, Edizioni Dedalo, 2000.

Bilanzone C., Bordin A., Bovino C., Cinquina P., Demaldè P., Guccione P., Mari R., Romano F., Scarcella A., *Manuale Ambiente 2016*, IPSOA – Manuali HSE, Wolters Kluwer Italia, 2016.

Bonomo A., "Europa e ambiente: profili pubblicistici", F.Gabriele e A.M.Nico (a cura di),in *La tutela multilivello dell'ambiente*, Cacucci Editore, Bari, 2005.

Chieppa R. e Lopilato V., Studi di diritto amministrativo, Giuffré Editore, 2007.

Dell'Anno P., Principi del diritto ambientale europeo e nazionale, Giuffrè Editore, Milano, 2004.

Friedman M. e Schwartz A., A monetary History of the United States, 1867-1960, 1963.

Gabriele F., "Considerazioni introduttive", F.Gabriele e A.M.Nico (a cura di), in *La tutela multilivello dell'ambiente*, Cacucci Editore, Bari, 2005.

Giannini M.G., Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, 1973.

Hooghe L., Cohesion Policy and European Integration: Building a Multi-level Governance, Clarendon, 1996.

Leonardi R., "Fondi Strutturali e declino economico: perché? L'anomalia del caso italiano", Rivista giuridica del Mezzogiorno, a. XXVIII n.4, 2014.

Leonardi R., Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione Europea, Il Mulino, Bologna, 1998.

Leonardi R., Cohesion Policy in the European Union. The Building of Europe, Palgrave, 2005.

Lovacchio A., "La tutela dell'ambiente tra Stato e Regioni", F.Gabriele e A.M.Nico (a cura di),in *La tutela multilivello dell'ambiente*, Cacucci Editore, Bari, 2005.

Nespor S. e De Cesaris A.L., Codice ambientale, Giuffré editore, 2008.

Rodriguez-Pose A., "Is R&D investment in lagging areas of Europe worthwhile? Theory and empirical evidence", *Papers in Regional Sciences* 80.

Rossi G., Diritto dell'Ambiente, G.Giappichelli Editore, Torino, 2015.

Scavo A., "La Politica di Coesione dell' Unione Europea: tendenza ad una rinazionalizzazione nei negoziati per il 2007-2013", *Jean Monnet Centre EuroMed*, giugno 2006.

Stiglitz J.E., La globalizzazione che funziona, Einaudi, Torino, 2006.

## Giurisprudenza, normativa e siti istituzionali

Agenzia europea dell'ambiente, <a href="http://www.eea.europa.eu/it">http://www.eea.europa.eu/it</a> , consultato il 21 settembre 2016.

Agenzia per la Coesione Territoriale, "Fondi UE - Verso la chiusura 2007-2013. Il governo conferma l'obiettivo del pieno assorbimento delle risorse", <a href="http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/NEWS 2016/nota assorbimento risorse 100816.pdf">http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/NEWS 2016/nota assorbimento risorse 100816.pdf</a>, Roma, 11 agosto 2016.

Commissione europea, "Ambiente: un ambiente sano e sostenibile per le future generazioni", *Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea*, Lussemburgo, 2015.

Commissione europea, "Europa 2020: la strategia dell'Unione europea per la crescita e l'occupazione", 3 marzo 2010, <a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3Aem0028">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3Aem0028</a>, consultato il 19 settembre 2016.

Commissione europea, "Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth", Bruxelles, 3 marzo 2010.

Commissione europea, "Introduzione alla politica di coesione dell'UE 2014-2020", <a href="http://ec.europa.eu/regional\_policy/sources/docgener/informat/basic/basic\_2014\_it.pdf">http://ec.europa.eu/regional\_policy/sources/docgener/informat/basic/basic\_2014\_it.pdf</a>, giugno 2014.

Commissione europea, Allegato della decisione della Commissione che modifica la decisione C(2013)1573 sull'approvazione degli orientamenti sulla chiusura dei programmi operativi adottati per beneficiare dell'assistenza del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e del Fondo di coesione (2007-2013), Bruxelles, 30 aprile 2015.

Commissione europea, Politica Regionale-InfoRegio, <a href="http://ec.europa.eu/regional-policy/it/policy/what/investment-policy/">http://ec.europa.eu/regional-policy/it/policy/what/investment-policy/</a>, consultato il 10 settembre 2016.

Comunicazione della CE al Consiglio, al PE, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, "La politica di coesione e l'ambiente", <a href="http://ec.europa.eu/regional policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/envir/envirit.pdf">http://ec.europa.eu/regional policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/envir/envirit.pdf</a>, novembre 1995, consultato il 17 settembre 2016.

Consiglio, Regolamento (CEE) n. 2052/88, 24 giugno 1988.

Consiglio, Regolamento (CEE) n. 2081/93 che modifica il regolamento (CEE) n. 2052/88, 20 luglio 1993

Consiglio, Regolamento CE n. 1083/2006, che abroga il Regolamento CE n. 1260/1999, 11 luglio 2006.

Consiglio, Regolamento CE n.1260/1999, 21 giugno 1999.

Constitución española, 29 dicembre del 1978.

Constituição Portuguesa, 2 aprile del 1976.

Corte Costituzionale, sentenza n. 210 del 1987.

Corte Costituzionale, sentenza n. 367 del 2009.

Corte Costituzionale, sentenza n. 641 del 1987.

Costituzione Italiana del 1948 modificata dalla legge costituzionale n.3 del 2001.

D.Lgs. n. 300 del 30 luglio 1999.

Legge n. 233 del 17 luglio 2006.

M. Decaro, "Dalla Strategia di Lisbona ad Europa 2020. Fra governance e government dell'Unione europea", Collana Intangibili, Fondazione Adriano Olivetti, 2011.

Ministero dell'Ambiente, "Norme tecniche per la redazione degli studi e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'art.6, L. 8 luglio 1986, n.349, adottate ai sensi dell'art.3 del DPCM 10 agosto 1988, n.377", DPCM del 27 dicembre 1988 – Allegato I, 1989.

Ministro dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, "Il percorso dello sviluppo sostenibile1992", <a href="http://www.minambiente.it/pagina/il-percorso-dello-sviluppo-sostenibile-1992">http://www.minambiente.it/pagina/il-percorso-dello-sviluppo-sostenibile-1992</a>, consultato il 17 settembre 2016.

OpenCoesione, "La certificazione della spesa dei Fondi Strutturali all'UE al 31 dicembre 2013", <a href="http://www.opencoesione.gov.it/media/files/pillola-1/Pillola OpenCoesione n.3 - La spesa certificata al 31 dicembre 2013.pdf">http://www.opencoesione.gov.it/media/files/pillola-1/Pillola OpenCoesione n.3 - La spesa certificata al 31 dicembre 2013.pdf</a>, consultato il 16 settembre 2016.

OpenCoesione, "Quali sono le regole di chiusura del ciclo di programmazione 2007-2013", <a href="http://www.opencoesione.gov.it/faq/#quali-sono-le-regole-di-chiusura-del-ciclo-di-programmazione-2007-2013-i-fondi-strutturali">http://www.opencoesione.gov.it/faq/#quali-sono-le-regole-di-chiusura-del-ciclo-di-programmazione-2007-2013-i-fondi-strutturali</a>.

Parlamento europeo e Consiglio, Regolamento (UE) n. 1303/2013 che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, 17 dicembre 2013.

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento delle Politiche europee, "Strategia di Lisbona", <a href="http://www.politicheeuropee.it/attivita/17157/strategia-di-lisbona">http://www.politicheeuropee.it/attivita/17157/strategia-di-lisbona</a>, 26 marzo 2010, consultato il 19 settembre 2016.

Ragioneria Generale dello Stato, "Le politiche strutturali dell'Unione Europea: l'attuazione in Italia", <a href="http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit--i/Rapporti-f/Le-Pubblic/Le-politic/">http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit--i/Rapporti-f/Le-Pubblic/Le-politic/</a>, 2012.

Regolamento CEE 1787/84 del 19 giugno, articolo 130A.

T.Ohliger, "Politica ambientale: principi generali e quadro di riferimento", Parlamento europeo,

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU 5.4.1. html, giugno 2016, consultato il 22 settembre 2016.

Trattato CE

Trattato di Maastricht sull'Unione Europea.

Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE).

Unione Europea, "La politica di coesione 2007-2013. Osservazione e testi ufficiali", <a href="http://ec.europa.eu/regional\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007\_it.pdf">http://ec.europa.eu/regional\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007\_it.pdf</a>, gennaio 2007.

#### Altri documenti e siti

FormezPA, "Piano di Azione Coesione. Compendio sulla programmazione e sull'attuazione", <a href="http://fondistrutturali.formez.it/content/piano-azione-coesione-compendio-programmazione-e-sullattuazione">http://fondistrutturali.formez.it/content/piano-azione-coesione-compendio-programmazione-e-sullattuazione</a>, 19 maggio 2015.

Maddalena P., "La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale", *Gior. Dir. Amm.*, n.3,2010.

Nannipieri L., "Il ruolo della Corte nella definizione della materia ambientale", Corte costituzionale e sistema istituzionale. Giornate di studio in ricordo di Alessandra Concaro. Pisa il 4-5 giugno 2010, 2010.

#### CAPITOLO SECONDO

# Giurisprudenza, normativa e siti istituzionali

Agenzia per la Coesione Territoriale, "Programmi Operativi", *Programmazione 2007-2013*,

http://www.agenziacoesione.gov.it/it/politiche e attivita/programmazione 2007-2013/index.html, consultato il 31 agosto 2016.

Consiglio Regionale - Campania, legge regionale n.4 del 28/03/2007.

Consiglio, Regolamento CE 1083/2006, 11 luglio 2006.

D. Lgs 22/97, "Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio", del 5 febbraio del 1997.

D.Lgs del 3 aprile 2006, n. 152, "Norme in materia ambientale".

D.Lgs n.36 del 13 gennaio 2003.

Parlamento Europeo e Consiglio, Direttiva 2008/98/CE, 19 novembre 2008.

Parlamento Europeo e Consiglio, Regolamento n. 1300, 17 dicembre 2013.

Parlamento Europeo e Consiglio, Regolamento n. 1303, 17 dicembre 2013.

Parlamento Europeo e Consiglio, Regolamento n. 1304, 17 dicembre 2013.

POR FESR 2007-2013, "Quadro Strategico Nazionale", <a href="http://porfesr.regione.campania.it/it/programma-operativo/documenti/quadro-strategico-nazionale-qsn?page=1">http://porfesr.regione.campania.it/it/programma-operativo/documenti/quadro-strategico-nazionale-qsn?page=1</a>, consultato il 31 agosto 2016.

Regione Campania, *Aggiornamento Piano Rifiuti*, Magazine Ambiente Regione Campania, <a href="http://www.regione.campania.it/it/tematiche/magazine-ambiente?cs=default">http://www.regione.campania.it/it/tematiche/magazine-ambiente?cs=default</a>, consultato il 27 agosto 2016.

Regione Campania, *Piano Attuativo Integrato per la prevenzione dei rifiuti*, Deliberazione Giunta Regionale n.564 del 13/12/2013, pubblicazione n.3 del 13 gennaio 2014 sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania.

Regione Campania, Piano Regionale di Bonifica (PRB), 2013.

Regione Campania, Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti Urbani, 2012.

Regione Campania, POR FESR 2007-2013.

# Articoli di giornale

"Terra dei Fuochi, la discarica sotterranea più grande d'Europa", *La Repubblica-Napoli*, 16 giugno 2015.

Bassi G., "La generazione «Neet»", *Il sole 24 ore*, 20 aprile 2011, consultato il 31 agosto 2016.

De Rosa A.L., "Calvi Risorta, 13 campioni su 24 sono risultati tossici", La Repubblica-Napoli, 17 settembre 2015.

Grosso A., De Palma G.e Genovese M., "Analisi della gestione e dei flussi dei rifiuti in Campania nel decennio 2003-2013", *Arpa Campania Ambiente Magazine*, 30 giugno 2015 n.12.

Pirro M., "Discariche: quali rischi per la salute", *Panorama*, <a href="http://archivio.panorama.it/italia/speciale-rifiuti/Discariche-quali-rischi-per-la-salute">http://archivio.panorama.it/italia/speciale-rifiuti/Discariche-quali-rischi-per-la-salute</a>, consultato il 31 agosto 2016.

#### Altri documenti e siti

Salvi C., Guida alle opportunità di finanziamento dell'Unione europea 2014-2020, "Parte I: Fondi Strutturali e di investimento europei", Europe Direct Roma - Formez PA, Roma, marzo 2016.

Legambiente, Le rotte della Terra dei Fuochi, Roma 2013.

#### **CAPITOLO TERZO**

# Giurisprudenza, normativa e siti istituzionali

Corte di Giustizia dell'UE, causa C-135/05 della sentenza del 27 aprile 2007.

Corte di Giustizia dell'UE, causa C196/13 della sentenza del 2 dicembre del 2014.

Lettera della CE diretta alla Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione europea, "Notifica di ingiunzione di pagamento della penalità a seguito della sentenza della Corte di giustizia del 2 dicembre 2014 nella causa C-196/13 – Terzo semestre

successivo alla sentenza", Bruxelles, 15 settembre 2016, consultato il 30 settembre 2016.

Ministero dell'ambiente e ANCI, "Il progetto Campania Differenzia", <a href="http://www.campaniadifferenzia.anci.it/security.do?metodo=homepage">http://www.campaniadifferenzia.anci.it/security.do?metodo=homepage</a>.

Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, <a href="http://www.minambiente.it/pagina/la-procedura-della-valutazione-di-incidenza">http://www.minambiente.it/pagina/la-procedura-della-valutazione-di-incidenza</a>, consultato il 30 settembre 2016.

Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, <a href="http://www.minambiente.it/pagina/rete-natura-2000">http://www.minambiente.it/pagina/rete-natura-2000</a> , consultato il 30 settembre 2016.

OpenCoesione, http://www.opencoesione.gov.it/, ultima consultazione a luglio 2016.

POR FESR Campania 2007-2013 http://porfesr.regione.campania.it/

# Articoli di giornale

"Berlusconi: Napoli è pulita, l'emergenza rifiuti è finita", La Repubblica, <a href="http://www.repubblica.it/2008/07/sezioni/cronaca/rifiuti-13/berlusconi-emergenza/berlusconi-emergenza.html">http://www.repubblica.it/2008/07/sezioni/cronaca/rifiuti-13/berlusconi-emergenza.html</a> ,18 luglio 2008, consultato il 28 settembre 2016.

"Campania. Discariche non bonificate. Guardia di Finanza e Corte dei Conti accertano un danno erariale di oltre 27 milioni di euro", *Quotidiano Sanità*, <a href="http://www.quotidianosanita.it/campania/articolo.php?articolo\_id=41140">http://www.quotidianosanita.it/campania/articolo.php?articolo\_id=41140</a>, 29 giugno 2016, consultato il 30 settembre 2016.

"In Campania morti e tumori per rifiuti", *Corriere della Sera*, <a href="http://www.corriere.it/Rubriche/Salute/Medicina/2007/05">http://www.corriere.it/Rubriche/Salute/Medicina/2007/05</a> Maggio/27/rifiuti mor <a href="mailto:ti.shtml">ti.shtml</a>, 27 maggio 2007, consultato il 30 settembre 2016.

"L'Unione europea condanna l'Italia per l'eergenza rifiuti in Campania", *La Città di Salerno*, <a href="http://lacittadisalerno.gelocal.it/salerno/cronaca/2010/03/04/news/l-">http://lacittadisalerno.gelocal.it/salerno/cronaca/2010/03/04/news/l-</a>

unione-europea-condanna-l-italiaper-l-emergenza-rifiuti-in-campania-1.4522199 , 4 marzo 2010, consultato il 28 settembre 2016.

"L'Unione europea condanna l'Italia per l'emergenza rifiuti in Campania", *La Città di Salerno*, <a href="http://lacittadisalerno.gelocal.it/salerno/cronaca/2010/03/04/news/l-unione-europea-condanna-l-italiaper-l-emergenza-rifiuti-in-campania-1.4522199">http://lacittadisalerno.gelocal.it/salerno/cronaca/2010/03/04/news/l-unione-europea-condanna-l-italiaper-l-emergenza-rifiuti-in-campania-1.4522199</a>, 4 marzo 2010, consultato il 30 settembre 2016.

"Nella terra dei fuochi ci si ammala e si muore di più", <a href="http://www.adnkronos.com/salute/2016/01/11/nella-terra-della-fuochi-ammala-muore-piu iitLDfCA1s71YZvC0WjCEK.html?refresh ce">http://www.adnkronos.com/salute/2016/01/11/nella-terra-della-fuochi-ammala-muore-piu iitLDfCA1s71YZvC0WjCEK.html?refresh ce</a>, 11 gennaio 2016, consultato il 30 settembre 2016.

"Più morti e malati, i dati del'Iss sull'inquinamento che uccide", *Adnkronos*, <a href="http://www.adnkronos.com/2016/01/22/piu-morti-malati-dati-dell-iss-sull-inquinamento-che-uccide CcFZJSLN5WeuXG9u4ruNAN.html">http://www.adnkronos.com/2016/01/22/piu-morti-malati-dati-dell-iss-sull-inquinamento-che-uccide CcFZJSLN5WeuXG9u4ruNAN.html</a>, 26 gennaio 2016, consultato il 30 settembre 2016.

Burdese R., "Terra dei fuochi, dove brucia anche l'agricoltura italiana", *Il Fatto Quotidiano*, http://www.ilfattoquotidiano.it/2013/11/04/terra-dei-fuochi-dove-brucia-anche-lagricoltura-italiana/766160/, 4 novembre 2013, consultato il 28 settembre 2016.

#### Altri documenti e siti

"Comuni per provincia" - Comuniverso, ancitel, <a href="http://www.comuniverso.it/index.cfm?Comuni-per-provinciacitta-metro&menu=3">http://www.comuniverso.it/index.cfm?Comuni-per-provinciacitta-metro&menu=3</a>
<a href="mailto:01">01</a>, ultima consultazione a luglio 2016.

Belmonte C. e Cofrancesco A., "Relazione paesaggistica", in *Progetto dei lavori e degli interventi di messa in sicurezza e di bonifica della discarica dismessa RR.SS.UU. sita in località Petrito – Colle Ducito* del Comune di Gioia Sannitica, agosto 2013.

Belmonte C. e Cofrancesco A., "Relazione tecnica illustrativa", in *Progetto dei lavori e degli interventi di messa in sicurezza e di bonifica della discarica dismessa* RR.SS.UU. sita in località Petrito – Colle Ducito del Comune di Gioia Sannitica, agosto 2013.

Belmonte C. e Cofrancesco A., "Relazione tecnica progettuale", in *Progetto dei lavori e degli interventi di messa in sicurezza e di bonifica della discarica dismessa RR.SS.UU. sita in località Petrito – Colle Ducito* del Comune di Gioia Sannitica, agosto 2013.

Belmonte C., "Messa in sicurezza e bonifica di una discarica: aspetti geotecnici e idrologici", Tesi di Laurea in Ingegneria presso l'Università degli Studi di L'Aquila, a.a. 2005-2006.

Gatto A., "Lo smaltimento dei rifiuti in Campania. Come partire da un problema per arrivare ad una risorsa", WWF, Tipografia Centro Stampa, Napoli, 2008.

Grey L., Vegni S., Natalicchio M., Cure S. e Ferretti J., "La crisi dei rifiuti in Campania. Italia", *Progetto CEECEC*, Centro Documentazione Conflitti Ambientali, A Sud, <a href="http://asud.net/wp-content/uploads/2013/07/Rifiuti-in-Campania-definitivo.pdf">http://asud.net/wp-content/uploads/2013/07/Rifiuti-in-Campania-definitivo.pdf</a>, settembre 2009.

Russo N., "Relazione generale", in Lavori di messa in sicurezza permanente della ex discarica comunale in località Fosse della Neve del Comune di Durazzano, Febbraio 2015.

#### Interviste e testimonianze

Colloquio con i funzionari del Comune di Durazzano tenutosi presso il Comune di Durazzano, in data 16 luglio 2016.

Informazioni rilevate sul posto in data 24 giugno 2016 presso il Comune di Gioia Sannitica e in data 16 luglio 2016 presso il Comune di Durazzano.

Intervista tramite *email* all'ingegnere A. Romano, Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Gioia Sannitica e Responsabile dei Lavori (RUP) del progetto, 30 settembre 2016.

# **Appendice**

**Allegato A :** Lettera della CE diretta alla Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione europea, "Notifica di ingiunzione di pagamento della penalità a seguito della sentenza della Corte di giustizia del 2 dicembre 2014 nella causa C-196/13 – Terzo semestre successivo alla sentenza", Bruxelles, 15 settembre 2016, consultato il 30 settembre 2016



# COMMISSIONE EUROPEA

SEGRETARIATO GENERALE

Bruxelles, 15.09.2016 SG-Greffe(2016) D/ 13662

RAPPRESENTANZA
PERMANENTE DELL' ITALIA
PRESSO L'UNIONE EUROPEA
Rue du Marteau, 9-15
1000 BRUXELLES
BELGIQUE

Ogetto:

Notifica dell'ingiunzione di pagamento della penalità a seguito della sentenza della Corte di giustizia del 2 dicembre 2014 nella causa C-196/13 – Terzo semestre successivo alla sentenza

Il Segretariato Generale Vi prega di trasmettere al Ministro degli Affari Esteri e delle Cooperazione Internazionale la decisione allegata.

RAPPRESENTANZA PERMANENTE D'ITALIA PRESSO L'UNIONE EUROPEA BRUXELLES

5 -09- 2016

ARRIVO

Per il Segretario generale

Robert ANDRECS

All.: Ares(2016)5236389 - 13/09/2016

П



Bruxelles, ENV.E2/CA/er/ Ares(2016)

Oggetto:

Notifica dell'ingiunzione di pagamento della penalità a seguito della sentenza della Corte di giustizia del 2 dicembre 2014 nella causa C-196/13 – Terzo semestre successivo alla sentenza

Signor Ambasciatore,

il 2 dicembre 2014 la Corte di giustizia dell'Unione europea ha pronunciato la sentenza nella causa C-196/13, Commissione europea contro Repubblica italiana, riguardante la mancata esecuzione della sentenza della Corte di giustizia del 26 aprile 2007 nella causa C-135/05.

Nella suddetta sentenza del 2 dicembre 2014 la Corte ha dichiarato quanto segue:

"1. La Repubblica italiana, non avendo adottato tutte le misure necessarie a dare esecuzione alla sentenza Commissione/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 260, paragrafo l, TFUE".

Inoltre, la Corte ha statuito quanto segue:

"2. La Repubblica italiana è condannata a versare alla Commissione europea, sul conto «Risorse proprie dell'Unione europea», a partire dal giorno di pronuncia della presente sentenza e fino all'esecuzione della sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250), una penalità semestrale calcolata, per il primo semestre successivo alla presente sentenza, alla fine di quest'ultimo, a partire da un importo iniziale fissato in EUR 42 800 000, dal quale saranno detratti EUR 400 000 per ciascuna discarica contenente rifiuti pericolosi messa a norma conformemente a detta sentenza ed EUR 200 000 per ogni altra discarica messa a norma conformemente a detta sentenza. Per tutti i semestri successivi, la penalità dovuta per ciascun semestre sarà calcolata, alla fine dello stesso, a partire dall'importo della penalità stabilita per il semestre precedente, applicando le predette detrazioni per le discariche oggetto dell'inadempimento constatato messe a norma nel corso del semestre".

La suddetta sentenza del 2 dicembre 2014 copre 200 discariche.

S.E. l'Ambasciatore Maurizio MASSARI Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea Rue du Marteau, 9 B - 1040 BRUXELLES

Commission européenne/Europese Commissie, 1049 Bruxelles/Brussel, BELGIQUE/BELGIÉ - Tel. +32 22991111

La Commissione valuta attentamente le informazioni fornite dalle Autorità italiane per dimostrare i progressi compiuti nel mettere a norma tali discariche e, sulla base di tale valutazione, richiede alle Autorità italiane di versare la penalità dovuta per le discariche che non sono state messe a norma alla fine di ciascun periodo di riferimento, come previsto dalla sentenza menzionata in precedenza.

Nella sua lettera del 9 febbraio 2016<sup>1</sup> la Commissione ha concluso che la penalità complessiva dovuta dalla Repubblica italiana per il secondo semestre successivo alla sentenza (comprendente il periodo dal 3/6/2015 al 2/12/2015) era pari a EUR 33 400 000, dovuti per le 155 discariche non regolarizzate nel corso di tale periodo.

Mediante comunicazioni inviate il 2 giugno 2016, il 23 giugno 2016, il 23 agosto 2016 e il 6 settembre 2016, le Autorità italiane hanno inteso dimostrare che nessuna penalità è dovuta per altre 24 delle suddette 155 discariche.

Come illustrato nell'allegato 1 della presente lettera, dopo aver valutato le informazioni fornite dalle Autorità italiane, questi servizi sono giunti alla conclusione che 22 discariche sono state messe in regola e che, di conseguenza, il totale della penalità dovuta dalla Repubblica italiana per terzo semestre successivo alla sentenza del 2 dicembre 2014 (comprendente il periodo dal 3 dicembre 2015 al 2 giugno 2016) ammonta a EUR 27 800 000. L'allegato 2 della presente contiene l'elenco delle discariche che, alla luce dell'esame illustrato nell'allegato 1, risultano non ancora conformi.

Pertanto, desidero chiederLe di sottoporre al Suo Governo la presente lettera, mediante la quale si richiede di versare sul conto n. 23200 "Risorse proprie dell'Unione europea" del Ministero del Tesoro (Tesoreria dello Stato) la somma totale di venti sette milioni ottocentomila euro (EUR 27 800 000) a titolo di penalità corrispondente al terzo semestre successivo alla pronuncia della sentenza del 2 dicembre 2014 (comprendente il periodo dal 3 dicembre 2015 al 2 giugno 2016). Tale penalità dev'essere versata entro 45 giorni di calendario dalla data di ricezione della presente lettera.

Vorrei altresì attirare la Sua attenzione sul fatto che il mancato rispetto del suddetto termine di 45 giorni avrà le seguenti conseguenze:

- In primo luogo, alla scadenza dei 45 giorni di calendario dalla data di ricezione della presente lettera, saranno applicati interessi di mora, al tasso applicato dalla Banca centrale europea alle sue principali operazioni di rifinanziamento in euro, quale pubblicato nella serie C della Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, in vigore il primo giorno del mese in cui ha luogo la scadenza, maggiorato di 3,5 punti percentuali.
- In secondo luogo, l'Ufficio contabile della Commissione potrebbe aprire una procedura di compensazione per eventuali importi ancora dovuti, maggiorati degli interessi di mora di cui sopra, ai sensi dell'articolo 80 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del 25 ottobre 2012.

Le sarei grato se volesse trattare la presente richiesta con la massima urgenza.

Inoltre, al fine di rendere più efficiente la verifica dell'esecuzione della sentenza, Le sarei grato se le ulteriori informazioni che verranno trasmesse dalle Autorità italiane per i

SG-Greffe (2016)D/1687.

semestri successivi continuassero a riguardare solamente le discariche che soddisfano i requisiti illustrati nell'allegato I della presente lettera, conformemente alla sentenza della Corte e alla pertinente normativa italiana. Tali informazioni dovrebbero essere chiare e complete e dovrebbero consentire alla Commissione di concludere che sono state portate a termine tutte le operazioni necessarie per soddisfare i requisiti i), ii) e iii) descritti nell'allegato 1 della presente. Inoltre, oltre alla certificazione dell'assenza di contaminazione, i servizi della Commissione vorrebbero ricevere informazioni chiare sul fatto che i rifiuti siano stati o meno rimossi. In quest'ultimo caso, le informazioni dovrebbero riguardare le misure adottate per evitare il degrado che può derivare dalla presenza dei rifiuti nel sito (ad esempio la realizzazione del capping), al fine di consentire a questi servizi di valutare il soddisfacimento del requisito iii) dell'allegato 1. Infine, per essere prese in considerazione ai fini della liquidazione della penalità del semestre di riferimento, tali informazioni dovrebbero essere inviate entro e non oltre l'ultimo giorno dei semestre, in conformità della sentenza della Corte.

Voglia gradire, Signor Ambasciatore, i sensi della mia più alta considerazione.

Daniel Calleja

#### Allegati:

- 1) Valutazione delle informazioni inviate dalle Autorità italiane il 2/6/2016 e il 23/6/2016, e calcolo della penalità dovuta dalla Repubblica italiana per il terzo semestre (3/12/2015-2/6/2016) successivo alla sentenza del 2/12/2014 nella causa C-196/13
- Elenco delle discariche coperte dalla sentenza del 2/12/2014 nella causa C-196/13 – Situazione allo scadere del terzo semestre successivo alla sentenza (3/12/2015-2/6/2016)

#### ALLEGATO 1

Valutazione delle informazioni inviate dalle Autorità italiane il 2/6/2016, il 23/6/2016, il 23/8/2016 e il 6/9/2016

e calcolo della penalità dovuta dalla Repubblica italiana per il terzo semestre (3/12/2015-2/6/2016) successivo alla sentenza del 2/12/2014 nella causa C-196/13 (procedura di infrazione 2003/2077)

# Le 198 discariche dichiarate non conformi alle Direttive 75/442 e 91/689

Dai punti 52, 53, 58, 63 e 67 della sentenza risulta che, per quanto riguarda le 198 discariche dichiarate dalla Corte non conformi alla Direttiva 75/442 e alla Direttiva 91/686, occorre soddisfare i seguenti requisiti

- Assicurare che nei siti in questione non siano più depositati rifiuti.
- Catalogare e identificare i rifiuti pericolosi (per quanto riguarda le 14 discariche, tra le 198 suddette, che contengono rifiuti pericolosi).
- Attuare le misure necessarie per assicurare che i rifiuti presenti nei siti non mettano in iii) pericolo la salute dell'uomo e l'ambiente. Pertanto, sarà necessario svolgere analisi per verificare se i rifiuti (pericolosi o non pericolosi) abbiano contaminato il sito e se sia dunque necessario effettuare, secondo quanto prevede la pertinente normativa italiana, una "messa in sicurezza" (come definita dalle lettere m) e o) dell'art. 240 del D. Lgs. 152/20061) e/o una "bonifica" (come definita dalla lettera p) dell'art. 240 del D. Lgs. 152/2006<sup>2</sup>) e/o un "ripristino" (come definito dalla lettera q) dell'art. 240 del D. Lgs. 152/20063), e, all'occorrenza, avviare e ultimare tali lavori di "messa in sicurezza" e/o "bonifica" e/o "ripristino". Spetta alle competenti Autorità italiane stabilire, conformemente alla pertinente normativa italiana, quali delle misure sopraelencate ("messa in sicurezza" e/o "bonifica" e/o "ripristino") debbano essere attuate con riferimento a ciascun sito. Inoltre, spetta alle competenti Autorità italiane stabilire se la rimozione dei rifiuti (o di parte di essi) sia necessaria per proteggere la salute umana e l'ambiente, ma resta inteso che, qualora le competenti Autorità italiane decidano di non rimuovere tutti i rifiuti, esse devono tuttavia attuare misure di

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Ai sensi dell'art. 240, lettere m) e o), del D. Lgs. 152/2006, la "messa in sicurezza" consiste nel contenimento ("messa in sicurezza d'emergenza") o nell'isolamento definitivo ("messa in sicurezza permanente") delle fonti inquinanti esistenti in un sito.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Ai sensi dell'art. 240, lettera p), del D. Lgs. 152/2006, la "bonifica" consiste nell'eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti, o nel ridurre le concentrazioni delle stesse, in modo che la contaminazione eventualmente restante nel sito non ecceda determinate soglie previste dalla legge.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Ai sensi dell'art. 240, lettera q), del D. Lgs. 152/2006, il "ripristino" consiste negli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica che consentono di recuperare il sito alla sua effettiva e definitiva fruibilità.

contenimento e/o isolamento che siano sufficienti per assicurare che i rifiuti presenti in tali siti non mettano in pericolo la salute umana e l'ambiente.

Pertanto, per poter concludere che una discarica è stata ormai regolarizzata, la Commissione ha bisogno di ricevere informazioni chiare, che le consentano di verificare, per ciascuna discarica, il soddisfacimento dei sopra indicati requisiti i) e iii) nonché, qualora rilevi (vale a dire per le discariche contenenti rifiuti pericolosi), del sopra indicato requisito ii).

Per quanto riguarda l'adempimento del requisito i) (assicurare che nei siti non siano più depositati rifiuti), stando alle informazioni fornite dalle Autorità italiane prima della sentenza, tutti i siti coperti dalla sentenza sono inattivi (non vi vengono più conferiti rifiuti). Pertanto, la Commissione conclude che, in linea di massima e salvo evidenze in senso contrario, il requisito i) è soddisfatto per tutti i siti coperti dalla sentenza. D'altro canto, il soddisfacimento del requisito ii) (qualora rilevi, vale a dire per le discariche contenenti rifiuti pericolosi) e del requisito iii) è valutato dalla Commissione suila base dei documenti giustificativi forniti dalle Autorità italiane per ciascuno dei siti coperti dalla sentenza.

Per aggiornare la Commissione sullo stato di avanzamento dell'esecuzione della sentenza del 2 dicembre 2014, consentendole in tal modo di stabilire la penalità eventualmente dovuta dalla Repubblica italiana per il terzo semestre (dal 3 dicembre 2015 al 2 giugno 2016) successivo alla sentenza, le Autorità italiane hanno inviato alla Commissione i seguenti documenti:

- nota del Ministero dell'Ambiente 0011975/GAB del 31/5/2016 (trasmessa alla Commissione europea in data 2/6/2016);
- nota della Rappresentanza permanente d'Italia n. 5503 del 23/6/2016;
- nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri DPE n. 0010026 P- del 23/8/2016;
- nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri DPE n. 0010380 P- del 6/9/2016.

Le suddette comunicazioni delle Autorità italiane contengono:

- informazioni e documenti d'appoggio intesi a dimostrare che 24 discariche, sulle 198 dichiarate dalla Corte non conformi alle Direttive 75/442 e 91/689, sono state regolarizzate;
- risposte alle richieste di chiarimenti da parte della Commissione per i siti di Serravalle Scrivia-La Luminosa (Piemonte), San Giovanni in Persiceto-ex sito Razzaboni (Emilia-Romagna), Campana (Calabria), Pietrapaola (Calabria), Soveria Simeri (Calabria), Falconara Albanese (Calabria) e Firmo Sciolle (Calabria).

# Le 24 discariche che, secondo le Autorità italiane, sono state regolarizzate

Per quanto concerne le 24 discariche che secondo le Autorità italiane sono state regolarizzate, e per quanto riguarda i relativi documenti di appoggio, i servizi della Commissione osservano quanto segue:

 Per quanto riguarda la <u>discarica Pennadomo-Fonte Canale (Abruzzo)</u>, la documentazione d'appoggio (Determinazione della Regione Abruzzo DPC 026/110 del 26/5/2016) dimostra che le Autorità italiane – sulla base di una "caratterizzazione" e di una "analisi di rischio sito-specifica" – hanno effettuato una bonifica/messa in sicurezza permanente del sito. Poiché la contaminazione rilevata nel sito non eccede i limiti consentiti dalla normativa italiana (D. Lgs. 152/2006) le Autorità italiane hanno deciso di escludere questo sito dall'anagrafe dei siti inquinati che devono essere decontaminati.

Pertanto, sulla base delle informazioni fornite dalle Autorità italiane, i servizi della Commissione concludono che questa discarica è stata regolarizzata.

Per questo sito non è dunque dovuta alcuna penalità.

2. Per quanto riguarda la discarica San Giovanni Lipioni-Malvò (Abruzzo), la documentazione d'appoggio (Determinazione della Regione Abruzzo DPC 026/112 del 26/5/2016) dimostra che le Autorità italiane – sulla base di una "caratterizzazione" e di una "analisi di rischio sito-specifica" – hanno effettuato una "bonifica/messa in sicurezza permanente" del sito. La documentazione fornita dalle Autorità italiane dimostra che i superamenti delle CSC per taluni analiti (solfati, boro, nitriti, nichel e manganese) sono dovuti alle caratteristiche geochimiche del sito, che danno luogo a fenomeni di "contaminazione naturale".

Pertanto, sulla base delle informazioni fornite dalle Autorità italiane, i servizi della Commissione concludono che questa discarica è stata regolarizzata.

Per questo sito non è dunque dovuta alcuna penalità.

Per quanto riguarda la <u>discarica di San Salvo-Bosco Motticce (Abruzzo)</u>, la documentazione d'appoggio (Determinazione della Regione Abruzzo DPC 026/111 del 26/5/2016) dimostra che le Autorità italiane – sulla base di una "caratterizzazione" e di una "analisi di rischio" – hanno effettuato una bonifica/messa in sicurezza permanente del sito. La contaminazione rilevata nel sito non supera i livelli consentiti dalla normativa italiana (D. Lgs. 152/2006).

Pertanto, sulla base delle informazioni fornite dalle Autorità italiane, i servizi della Commissione concludono che questa discarica è stata regolarizzata.

Per questo sito non è dunque dovuta alcuna penalità.

4. Per quanto riguarda la discarica di Monteodorisio-Cantalupo (Abruzzo), la documentazione d'appoggio (Determinazione della Giunta Regionale della Regione Abbruzzo DPC 026/114 del 26 maggio 2016) dimostra che le Autorità italiane hanno effettuato un "piano di caratterizzazione", a cui è seguita la "bonifica/messa in sicurezza permanente" del sito. Le Autorità italiane hanno concluso che, giacché la contaminazione rilevata nel sito non eccede i limiti consentiti dalla normativa italiana, questo sito doveva essere escluso dall'anagrafe dei siti inquinati che devono essere decontaminati.

Pertanto, sulla base delle informazioni fornite dalle Autorità italiane, i servizi della Commissione concludono che questa discarica è stata regolarizzata.

Per questo sito non è dunque dovuta alcuna penalità.

5. Per quanto riguarda la discarica di Campana-Pietragrossa (Calabria), la documentazione d'appoggio (Determinazione dell'Ufficio tecnico del Comune di Campana n. 4 del 13 gennaio 2016, Nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri DPE 0010026 P- del 23/8/2016 e Nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri DPE n. 0010380 P- del 6/9/2016) dimostra che le Autorità italiane hanno effettuato una "caratterizzazione" da cui

risulta che la contaminazione non eccede i limiti posti dalla legislazione italiana e che, di conseguenza, la decontaminazione per questo sito non è necessaria.

Pertanto, sulla base delle informazioni fornite dalle Autorità italiane, i servizi della Commissione concludono che questa discarica è stata regolarizzata.

Per questo sito non è dunque dovuta alcuna penalità.

 Per quanto riguarda la <u>discarica di Firmo-Sciolle (Calabria)</u>, occorre rilevare, in primo luogo, che si tratta di una delle 14 discariche (sulle 198 dichiarate dalla Corte in violazione delle Direttive 7/442 e 91/689) contenti rifiuti pericolosi.

La documentazione d'appoggio (Determinazione della Provincia di Cosenza n. 15002777 del 30 dicembre 2015) dimostra che le Autorità italiane, sulla base di una "caratterizzazione" e di una "analisi di rischio sito specifica", hanno provveduto ad effettuare la "messa in sicurezza permanente del sito". La contaminazione è di sotto dei limiti stabiliti dalla legislazione italiana (D. Lgs. 152/2006).

Pertanto, sulla base delle informazioni fornite dalle Autorità italiane, i servizi della Commissione concludono che questa discarica è stata regolarizzata.

Per questo sito non è dunque dovuta alcuna penalità.

7. Per quanto riguarda la discarica di Pietrapaola-Villari (Calabria), la documentazione d'appoggio (Determina dell'Ufficio tecnico del Comune di Pietrapaola n. 26 del 16 marzo 2016, Nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri DPE 0010026 P- del 23/8/2016 e Nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri DPE n. 0010380 P- del 6/9/2016) dimostra che le Autorità italiane hanno effettuato una "caratterizzazione" e una "analisi di rischio sito-specifica" da cui risulta che la contaminazione rilevata nel sito non eccede i limiti consentiti dalla normativa italiana (D.Lgs. 152/2006).

Pertanto, sulla base delle informazioni fornite dalle Autorità italiane, i servizi della Commissione concludono che questa discarica è stata regolarizzata.

Per questo sito non è dunque dovuta alcuna penalità.

8. Per quanto riguarda <u>la discarica di Soveria Simeri-Smeriglio (Calabria)</u>, la documentazione d'appoggio (Determina dell'Ufficio tecnico del Comune di Soveria Simeri n. 1 del 14 gennaio 2016, Nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri DPE 0010026 P- del 23/8/2016 e Nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri DPE n. 0010380 P- del 6/9/2016)) dimostra che le Autorità italiane hanno effettuato una "caratterizzazione" da cui risulta che la contaminazione rilevata nel sito è inferiore ai limiti consentiti dalla normativa italiana (D.Lgs. 152/2006).

Pertanto, sulla base delle informazioni fornite dalle Autorità italiane, i servizi della Commissione concludono che questa discarica è stata regolarizzata.

Per questo sito non è dunque dovuta alcuna penalità.

9. Per quanto riguarda la discarica di Falconara Albanese-Manche (Calabria), la documentazione d'appoggio (Determinazione dirigenziale dell'Ufficio tecnico del Comune di Falconara Albanese n. 101/E del 30 maggio 2016, Nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri DPE 0010026 P- del 23/8/2016 e Nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri DPE n. 0010380 P- del 6/9/2016)) dimostra che le Autorità italiane hanno effettuato una "caratterizzazione" e una "analisi di rischio sito-specifica" da cui

risulta che la contaminazione rilevata nel sito non eccede i limiti consentiti dalla normativa italiana (D.Lgs. 152/2006).

Pertanto, sulla base delle informazioni fornite dalle Autorità italiane, i servizi della Commissione concludono che questa discarica è stata regolarizzata.

Per questo sito non è dunque dovuta alcuna penalità.

10. Per quanto riguarda la discarica di <u>San Giorgio del Sannio-Tranfaglia (Campania)</u>, la documentazione d'appoggio (Comunicazione dell'Ufficio tecnico del Comune di San Giorgio del Sannio n. 712 del 15 gennaio 2016) dimostra che la discarica in questione è stata oggetto di una "messa in sicurezza permanente" ai sensi del D. Lgs. 152/2006, completata nel novembre 2015, con regolare rilascio del provvedimento che certifica la fine delle operazioni.

Pertanto, i servizi della Commissione concludono che questa discarica è stata regolarizzata.

Per questo sito non è dunque dovuta alcuna penalità.

 Per quanto riguarda la discarica S. Giovanni in Persiceto-Via Samoggia 26 (sito Razzaboni) (Emilia-Romagna), occorre rilevare, in primo luogo, che si tratta di una delle 14 discariche (sulle 198 dichiarate dalla Corte in violazione delle Direttive 75/442 e 91/689) contenenti rifiuti pericolosi.

Nel luglio 2013, le Autorità italiane hanno scritto alla Commissione spiegando che: a) gli interventi di decontaminazione previsti per questo sito sono stati suddivisi in tre parti; b) il primo stralcio di lavori, vale a dire la "messa in sicurezza di emergenza eseguita tra il 2007 e il 2009, ha riguardato i rifiuti industriali rinvenuti nel sito nel 2001; c) il secondo stralcio di lavori, riguardante un ulteriore quantitativo di rifiuti industriali rinvenuti nel sito nel 2010, sarebbe consistito in una "messa in sicurezza", sarebbe stato avviato nel giugno 2014 e sarebbe stato completato nel dicembre 2014; d) il terzo stralcio di lavori – relativamente ai quali le Autorità italiane non fornivano alcuna previsione di inizio e di completamento – avrebbe avuto ad oggetto i rifiuti industriali rinvenuti nel sito nel 2001, i quali, pur essendo già stati sottoposti alla "messa in sicurezza di emergenza" eseguita tra il 2007 e il 2009, richiedevano, secondo le competenti Autorità italiane, ulteriori attività di decontaminazione dirette alla riqualificazione urbanistica dell'area.

Nella lettera SG-Greffe (2015)D/7992, inviata alle Autorità italiane il 13/7/2015, la Commissione ha concluso che le Autorità italiane non avevano dimostrato l'avvenuta messa in regola di tale discarica, giacché dal documento d'appoggio inviato alla Commissione nel giugno 2015 (vale a dire la nota della Regione Emilia-Romagna 284415 del 4/5/2015) non risultava che i lavori di "messa in sicurezza" e decontaminazione di cui alle precedenti lettere c) e d) fossero stati iniziati e ultimati e che, dunque, fosse stato raggiunto il necessario livello di decontaminazione definitiva del sito.

In assenza di elementi nuovi, tale valutazione è stata sostanzialmente riconfermata dai servizi della Commissione nella lettera SG-Greffe (2016) D/1687, inviata all'Italia il 9 febbraio 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Si veda la nota del Comune di San Giovanni in Persiceto del 13/6/2013, a sua volta allegata alla nota della Regione Emilia-Romagna 176589 del 12/7/2013, trasmessa alla Commissione mediante nota della Rappresentanza permanente d'Italia 7352 del 29/7/2013 (Ares(2013)2866408).

Il 2 giugno 2016, mediante la nota del Ministero dell'Ambiente 0011975/GAB del 31/5/2016, sono stati inviati ai servizi della Commissione ulteriori documenti riguardanti il sito Razzaboni. Tali documenti comprendono, in particolare, una "Relazione di riscontro all'ingiunzione di pagamento della sanzione relativa al secondo semestre" e tre allegati, intitolati, rispettivamente, "Certificato di collaudo area MISE", "Relazione conclusiva degli interventi effettuati in attuazione del progetto di messa in sicurezza con riduzione del rischio connesso" e "Relazione sulla qualità delle acque esterne al sito Razzaboni". Da tali documenti si desume quanto segue:

- con riferimento al "primo stralcio" (vale a dire la "messa in sicurezza di emergenza" avente ad oggetto i rifiuti industriali rinvenuti nel sito nel 2001) risulta dimostrato che è stato completato nel 2009;
- con riferimento al "secondo stralcio" (vale a dire la "messa in sicurezza" avente ad oggetto gli ulteriori rifiuti industriali rinvenuti nel sito non solo nel 2010, ma anche nel 2012), le Autorità italiane, dopo aver nuovamente sollevato l'argomento secondo cui per tali rifiuti, ritrovati successivamente alla sentenza della Corte del 2007, non può essere previsto il pagamento della pena pecuniaria in quanto non possono ritenersi oggetto dell'inadempimento contestato, hanno comunicato che tali rifiuti sono stati rimossi e che nell'area permangono solo alcuni quantitativi di rifiuti inerti e non pericolosi autorizzati per il riutilizzo in situ ai fini del ripristino ambientale dell'area. L'allegato 2, contenente la "Relazione conclusiva degli interventi effettuati in attuazione del progetto di messa in sicurezza con riduzione del rischio connesso", conferma tale affermazione;
- infine, per quanto riguarda il "terzo stralcio" di lavori (vale a dire le ulteriori attività di decontaminazione cui dovrebbero essere stati sottoposti i rifiuti industriali già oggetto della "messa in sicurezza di emergenza" completata nel 2009), le Autorità italiane spiegano che tali interventi non erano destinati alla decontaminazione dell'area, già in condizioni di sicurezza, ma alla sua riqualificazione urbanistica. In risposta ad una richiesta di chiarimenti da parte di questi servizi, le Autorità italiane hanno fornito ulteriori dettagli sugli interventi di riqualificazione urbanistica progettati per l'area (ad es. realizzazione di un parco fotovoltaico, rinaturalizzazione dell'area) e sulle risorse finanziarie individuate e stanziate per la loro realizzazione.

Alla luce degli aggiornamenti forniti dalle Autorità italiane, i servizi della Commissione concludono che la documentazione fornita garantisce il soddisfacimento del requisito iii). Pertanto, sulla base delle informazioni fornite dalle Autorità italiane, in particolare dei dati relativi agli interventi effettuati per il secondo stralcio dei lavori e al monitoraggio delle acque, i servizi della Commissione concludono che questa discarica è stata regolarizzata.

Per questo sito non è dunque dovuta alcuna penalità.

12. Per quanto riguarda la discarica di Falvaterra-località Farneto (Lazio), la documentazione d'appoggio (Determinazione dirigenziale dell'Ufficio tecnico del Comune di Falvaterra n. 3 del 22 febbraio 2016) dimostra che le Autorità italiane hanno provveduto a rimuovere i rifiuti nel 2013 e che, data la conformazione geologica (presenza in affioramento di

roccia costituita da calcari, assenza di terreno superficiale campionabile e di falda superficiale), è accertata la mancata presenza di inquinamento nell'area.

Pertanto, sulla base delle informazioni fornite dalle Autorità italiane, i servizi della Commissione concludono che questa discarica è stata regolarizzata.

Per questo sito non è dunque dovuta alcuna penalità.

13. Per quanto riguarda la discarica di Casalvieri-località Rosselli (Lazio), la documentazione d'appoggio (Determina dirigenziale dell'Ufficio tecnico del Comune di Casalvieri n. 84 del 24 maggio 2016) dimostra che le Autorità italiane hanno effettuato una "messa in sicurezza d'emergenza", con rimozione completa dei rifiuti e rimozione del vecchio telo di impermeabilizzazione. Le analisi effettuate a seguito della rimozione dei rifiuti non hanno rilevato livelli di contaminazione superiori alle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) consentite dal D. Lgs 152/2006.

Pertanto, sulla base delle informazioni fornite dalle Autorità italiane, i servizi della Commissione concludono che questa discarica è stata regolarizzata.

Per questo sito non è dunque dovuta alcuna penalità.

14. Per quanto riguarda <u>la discarica di Arpino-Iacotta-Vallefredda (Lazio)</u>, la documentazione d'appoggio (Nota del Ministero dell'Ambiente n. 0012138 del 7 giugno 2016 contenente la Determinazione dirigenziale del Servizio di gestione del territorio del Comune di Arpino n. 5187/3 del 31 maggio 2016) dimostra che le Autorità italiane – sulla base du una "caratterizzazione" e una "analisi di rischio sito-specifica" – hanno effettuato una "messa in sicurezza d'emergenza" del sito. La contaminazione rilevata nel sito non eccede i limiti consentiti dalla normativa italiana (D.Lgs. 152/2006).

Pertanto, sulla base delle informazioni fornite dalle Autorità italiane, i servizi della Commissione concludono che questa discarica è stata regolarizzata.

Per questo sito non è dunque dovuta alcuna penalità.

15. Per quanto riguarda <u>la discarica di Toirano-Giasso (Liguria)</u>, la documentazione d'appoggio (Certificazione della Provincia di Savona n. 2016/156 del 6 maggio 2016) dimostra che le Autorità italiane hanno effettuato una "caratterizzazione" e una "analisi di rischio sito-specifica", decidendo poi di procedere alla "messa in sicurezza permanente" dell'area, completata il 3 maggio 2016. Da detta certificazione risulta altresì che nella matrice suolo sono presenti alcuni inquinati in concentrazioni superiori ai limiti legislativi, "ancorché nel range di incertezza dello strumento analitico". A giudizio delle Autorità italiane ciò non comporta un rischio per la salute umana e per l'ambiente. A tale proposito, sono previsti a scopo cautelativo una serie di adempimenti di monitoraggio e di controllo.

Pertanto, i servizi della Commissione concludono che questa discarica è stata regolarizzata.

Per questo sito non è dunque dovuta alcuna penalità

16. Per quanto riguarda <u>la discarica di Pertusola-Lerici (Liguria)</u>, occorre rilevare, in primo luogo, che si tratta di una delle 14 discariche (sulle 198 dichiarate dalla Corte in violazione delle Direttive 7/442 e 91/689) contenti rifiuti pericolosi.

La documentazione d'appoggio (Decreto Regione Liguria n. 2259 del 24 maggio 2016) indica che a seguito di un sopralluogo dell'ARPAL è stato accertato che il sito è stato messo in sicurezza e che le diverse matrici ambientali non sono state contaminate.

Pertanto, i servizi della Commissione concludono che questa discarica è stata regolarizzata.

Per questo sito non è dunque dovuta alcuna penalità.

17. Per quanto riguarda <u>la discarica Ipodec-La Spezia (Liguria)</u>, ricompresa nell'ex SIN Pitelli, occorre rilevare, in primo luogo, che si tratta di una delle 14 discariche (sulle 198 dichiarate dalla Corte in violazione delle Direttive 7/442 e 91/689) contenenti rifiuti pericolosi.

La documentazione d'appoggio (Decreto Regione Liguria n. 2258 del 24 maggio 2016) dimostra che le Autorità italiane – sulla base di una "caratterizzazione" e una "analisi di rischio sito-specifica" – hanno effettuato la messa in sicurezza permanente del sito. La contaminazione rilevata nel sito non eccede i limiti consentiti dalla normativa italiana (D.Lgs. 152/2006).

Pertanto, sulla base delle informazioni fornite dalle Autorità italiane, i servizi della Commissione concludono che questa discarica è stata regolarizzata.

Per questo sito non è dunque dovuta alcuna penalità.

18. Per quanto riguarda <u>la discarica Ruffino-Pitelli La Spezia (Liguria)</u>, ricompresa nell'ex SIN Pitelli, occorre rilevare, in primo luogo, che si tratta di una delle 14 discariche (sulle 198 dichiarate dalla Corte in violazione delle Direttive 7/442 e 91/689) contenenti rifiuti pericolosi.

La documentazione d'appoggio (Decreto Regione Liguria n. 2260 del 24 maggio 2016) dimostra che le Autorità italiane hanno effettuato una "caratterizzazione" e una "analisi di rischio sito-specifica", a cui è seguita la "messa in sicurezza permanente" del sito. La contaminazione rilevata nel sito non eccede i limiti consentiti dalla normativa italiana (D.Lgs. 152/2006).

Pertanto, sulla base delle informazioni fornite dalle Autorità italiane, i servizi della Commissione concludono che questa discarica è stata regolarizzata.

Per questo sito non è dunque dovuta alcuna penalità.

19. Per quanto riguarda <u>la discarica di Valdaro Mantova (Lombardia)</u> occorre rilevare, in primo luogo, che tale discarica (collocata all'interno del SIN "Laghi di Mantova e Polo Chimico") è una delle 14 discariche (sulle 198 dichiarate dalla Corte in violazione delle Direttive 7/442 e 91/689) contenenti rifiuti pericolosi.

Essa è localizzata all'interno di un'area più ampia, costituita da una vasca di colmata di circa 10 ha, realizzata tra il 1975 e il 1976, in cui erano stati depositati sedimenti di dragaggio del fiume Mincio. Nel 2002, il Corpo Forestale dello Stato rilevava un deposito abusivo di rifiuti, in parte pericolosi, in un'area che costituiva una porzione limitata (circa 2000 mq) rispetto a quella della vasca di colmata.

Dalla documentazione d'appoggio (Decreto Regione Lombardia n. 4454 del 19 maggio 2016 e, in particolare, dalla nota del Corpo Forestale dello Stato n. 2304 del 19/10/2015 ad essa allegata), risulta che già nel 2008 il corpo Forestale dello Stato aveva rilevato che l'area era stata ripristinata, comunicandolo al Ministero dell'Ambiente. Un sopralluogo

effettuato nell'ottobre 2015 riconfermava l'avvenuta rimozione del deposito abusivo di rifiuti.

Inoltre, la documentazione d'appoggio dimostra che il monitoraggio effettuato sul terreno e sulla qualità delle acque sotterranee non ha evidenziato alcuna contaminazione.

Pertanto, sulla base delle informazioni fornite dalle Autorità italiane, i servizi della Commissione concludono che questa discarica è stata regolarizzata.

Per questo sito non è dunque dovuta alcuna penalità.

 Per quanto riguarda la <u>discarica di Serravalle Scrivia-La Luminosa (Piemonte)</u> occorre rilevare anzitutto che tale discarica (ricompresa nel Sito di Interesse Nazionale Ecolibarna) è una delle 14 discariche contenenti rifiuti pericolosi.

Nella lettera SG-Greffe 2016D/1687 inviata alle Autorità italiane il 9/2/2016, i servizi della Commissione hanno rilevato che dalle informazioni trasmesse dalle Autorità italiane alla Commissione in data 19/2/2013<sup>5</sup> risultava che i lavori di decontaminazione della discarica Serravalle Scrivia-La Luminosa erano stati suddivisi in due lotti e che, mentre i lavori del primo lotto (caratterizzato da rifiuti e terreno contaminato) erano stati ultimati nel 2010, con esecuzione di una "messa in sicurezza permanente", nel dicembre 2012 i lavori del secondo lotto (caratterizzato da terreno contaminato, ma non da rifiuti) dovevano ancora essere avviati.

Di conseguenza, la Commissione concludeva che le Autorità italiane non avevano dimostrato il soddisfacimento del requisito iii), in quanto non avevano fornito evidenze del completamento di tutti i lavori pianificati e del raggiungimento del necessario livello di decontaminazione del sito. Inoltre, poiché si trattava di una delle 14 discariche contenenti rifiuti pericolosi, i servizi della Commissione rilevavano altresì il mancato soddisfacimento del requisito ii) (catalogare e identificare i rifiuti pericolosi contenuti nella discarica).

Dalla documentazione d'appoggio inviata il 2 giugno 2016 (Nota della Regione Piemonte del 16 maggio 2016 e Nota tecnica del Politecnico di Torino) risulta che i lavori del secondo lotto, consistenti nella prosecuzione nel diaframma plastico impermeabile, allo

<sup>&</sup>quot;Il 19/2/2013 le Autorità italiane hanno inviato alla Commissione, nell'ambito della presente procedura d'infrazione 2003/2077, una tabella Excel (intitolata "2013\_02\_19 allegato alla nota 12535 aggiornato a dicembre") contenente informazioni aggiornate al dicembre 2012 sullo stato di avanzamento dei lavori necessari per mettere in regola le discariche oggetto del caso. Tale comunicazione delle Autorità italiane è stata registrata dai servizi della Commissione con rif. Ares (2013)2282248) e versata agli atti della procedura di infrazione 2003/2077. In tale tabella Excel, con riferimento alla discarica Serravalle Scrivia-La Luminosa si leggeva quanto segue:

<sup>&</sup>quot;Per quanto attiene, più specificatamente, le arce interessate dalla discarica (zona A, B dell'allegato 4), queste sono state oggetto dei lavori del c.d. "lotto 1", consistenti nella realizzazione di un diaframma plastico impermeabile della lunghezza di 250 metri, posto a monte idrogeologico del sito, finalizzato ad intercettare le acque di falda sotterranee in entrata nell'area, limitando quindi il contatto delle stesse con i rifiuti ed i suoli inquinati esistenti al suo interno. Tale intervento è stato concluso nell'aprile 2010.

Il 28 novembre 2012, nel corso di una conferenza di servizi svoltasi presso la Sede della Profettura di Alessandria, è stato approvato il progetto definito dei lavori del c.d. "lotto 2", consistenti nella prosecuzione, per circa 430 metri, del diaframma plastico già realizzato allo scopo di procedere alla completa cinturazione delle aree e conseguentemente minimizzare il trasporto delle sostanze contaminanti a valle della zona dello stabilimento.

Attualmente sono ricoperte da una membrana HDPE che garantisce l'allontanamento delle acque meteoriche, evitandone l'infiltrazione nei terreni contaminati.

Al fine di ottenere la messa in sicurezza definitiva di tale parte dell'area il presidio sopra descritto dovrà essere costituito da un capping definitivo realizzato in conformità ai disposti del d.lgs. n. 36/2003".

scopo di procedere alla completa cinturazione dell'area e conseguentemente minimizzare il trasporto delle sostanze contaminanti a valle della zona dello stabilimento sono tuttora in fase di progettazione esecutiva. Quindi, i lavori afferenti al secondo lotto, diretti a eliminare le conseguenze nocive derivanti dal deposito di rifiuti pericolosi nel sito, non sono ancora iniziati.

Pertanto, la Commissione conclude che le Autorità italiane non hanno dimostrato la piena soddisfazione del requisito iii).

# La penalità è dunque dovuta per questo sito che contiene rifiuti pericolosi.

21. Per quanto riguarda <u>la discarica di Racalmuto-Oliva Troiana (Sicilia)</u>, la documentazione d'appoggio (Autocertificazione n. 4558 del 15 marzo 2016) indica che i lavori di ripristino della discarica sono stati eseguiti e che la contaminazione rilevata nel sito non eccede i limiti consentiti dalla normativa italiana (D.Lgs. 152/2006).

Tuttavia, se tale documentazione, da una parte, dichiara che "i lavori di ripristino della ex discarica sita in Racalmuto in c/da Oliva Troiana sono stati regolarmente eseguiti", dall'altra, e a differenza di quanto avviene in casi analoghi contenuti nella presente nota, non fornisce informazioni circa il tipo di interventi eseguiti nell'ambito del ripristino della ex discarica. Inoltre, non è chiaro se la "caratterizzazione" sia stata eseguita e se in base ai risultati di essa avrebbero dovuto essere intrapresi ulteriori lavori al fine di assicurare il livello necessario di decontaminazione definitiva del sito.

Pertanto, la Commissione conclude che le Autorità italiane non hanno dimostrato la piena soddisfazione del requisito iii).

#### La penalità è dunque dovuta per questo sito.

22. Per quanto riguarda <u>la discarica di Pietrasanta-Mandriato (Toscana)</u>, occorre ricordare che, nella lettera SG-Greffe (2016) D/1687, inviata alle Autorità italiane il 9/2/2016, la Commissione concludeva che le Autorità italiane non avevano dimostrato la messa in regola di tale discarica, giacché l'ipotesi avanzata secondo la quale i superamenti rilevati nelle CSC non crano riconducibili alla presenza di rifiuti non era suffragata da uno studio o un'analisi in grado di giustificarla oggettivamente.

La documentazione d'appoggio (Determine dell'Ufficio tecnico del Comune di Pietrasanta n. 2016/1850 del 24 maggio 2016) indica che i rifiuti sono stati rimossi e che il sito non è stato contaminato. Inoltre, la relazione ARPAT, inviata a supporto, descrive il sostrato geologico del sito, fornendo elementi a sostegno dell'ipotesi per cui i superamenti nelle CSC sarebbero dovuti all'intensa mineralizzazione del terreno.

Pertanto, sulla base delle informazioni fornite dalle Autorità italiane, i servizi della Commissione concludono che questa discarica è stata regolarizzata.

Per questo sito non è dunque dovuta alcuna penalità.

23. Per quanto riguarda <u>la discarica di Scardaccia-Stazzema (Toscana)</u>, la documentazione d'appoggio (Determina dell'Ufficio tecnico del Comune di Stazzema n. 100 del 26 aprile 2016) dimostra che dopo aver proceduto alla "caratterizzazione" dei rifiuti, si è provveduto alla rimozione degli stessi, giudicando non necessaria una bonifica del sito.

La relazione ARPAT allegata attesta che il superamento delle CSC rilevato in alcuni campioni del fondo scavo non è da ricollegare a situazioni di inquinamento di origine antropica, poiché in campioni di terreno prelevati in aree esterne al sito della ex discarica, senza impatto antropico, la concentrazione di arsenico risulta parimenti superiore alle CSC.

Pertanto, sulla base delle informazioni fornite dalle Autorità italiane, i servizi della Commissione concludono che questa discarica è stata regolarizzata.

Per questo sito non è dunque dovuta alcuna penalità.

24. Per quanto riguarda <u>la discarica di Peschici-Madonna di Loreto (Puglia)</u>, occorre ricordare che nella lettera SG-Greffe(2016)D/1687 inviata alle Autorità italiane l'8 febbraio 2016, la Commissione concludeva che le Autorità italiane non avevano dimostrato la messa in regola di tale discarica giacché la documentazione d'appoggio (Determinazione del Comune di Peschici n. 339 del 16 dicembre 2015) non consentiva di capire se fossero state eseguite analisi volte a stabilire se i rifiuti avevano contaminato il sito. Gli esiti di campionamento ARPA Puglia n. A009 del 20 maggio 2016, inviati come documentazione d'appoggio oltre alla Determinazione del Comune di Peschici n. 339 del 16 dicembre 2016, dimostrano che, dopo il "piano di caratterizzazione" e la "bonifica" del sito con rimozione dei rifiuti, sono state effettuate delle analisi che attestano che la contaminazione rilevata nel sito non eccede i limiti consentiti dalla normativa italiana (D.Lgs. 152/2006).

Pertanto, sulla base delle informazioni fornite dalle Autorità italiane, i servizi della Commissione concludono che questa discarica è stata regolarizzata.

Per questo sito non è dunque dovuta alcuna penalità.

# Calcolo del totale della penalità dovuta dalla Repubblica italiana per il terzo semestre successivo alla pronuncia della sentenza del 2 dicembre 2014 nella causa C-196/13 (periodo dal 3 dicembre 2015 al 2 giugno 2016)

Con la sentenza del 2 dicembre 2014 nella causa C-196/13, la Corte ha ordinato alla Repubblica italiana di

"versare alla Commissione europea, sul conto «Risorse proprie dell'Unione europea», a partire dal giorno di pronuncia della presente sentenza e fino all'esecuzione della sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250), una penalità semestrale calcolata, per il primo semestre successivo alla presente sentenza, alla fine di quest'ultimo, a partire da un importo iniziale fissato in EUR 42 800 000, dal quale saranno detratti EUR 400 000 per ciascuna discarica contenente rifiuti pericolosi messa a norma conformemente a detta sentenza ed EUR 200 000 per ogni altra discarica messa a norma conformemente a detta sentenza. Per tutti i semestri successivi, la penalità dovuta per ciascun semestre sarà calcolata, alla fine dello stesso, a partire dall'importo della penalità stabilita per il semestre precedente, applicando le predette detrazioni per le discariche oggetto dell'inadempimento constatato messe a norma nel corso del semestre."

La sentenza del 2 dicembre 2014 nella causa C-196/13 copre 200 discariche: 198 discariche per le quali la Corte ha dichiarato la violazione delle Direttive 75/442 e 91/689 (14, tra queste

198, contengono rifiuti pericolosi<sup>6</sup>) e 2 discariche per le quali la Corte ha accertato la violazione della Direttiva 1999/31.

Nelle lettere invite in precedenza alle Autorità italiane<sup>7</sup> la Commissione concludeva che nessuna penalità era dovuta per 45 discariche relativamente alle quali era stata dimostrata l'avvenuta messa in regola. Di conseguenza, la Commissione concludeva che la penalità complessiva dovuta dalla Repubblica italiana per il secondo semestre successivo alla sentenza era pari a (EUR 39 800 000 – EUR 800 000 – EUR 5 600 000 =) EUR 33 400 000.

Per il terzo semestre, mediante comunicazioni inviate il 2/6/2016 e il 23/6/2016, le Autorità italiane hanno inteso dimostrare che nessuna penalità è dovuta per 24 discariche che, secondo le Autorità italiane, sono state messe in regola.

Poiché le suddette comunicazioni non contengono alcuna affermazione sulle altre (147 – 24 =) 123 discariche, si deve concludere che le Autorità italiane riconoscono che il pagamento di una penalità è dovuto per queste 123 discariche.

Per quanto riguarda le 24 discariche con riferimento alle quali le Autorità italiane sostengono che nessuna penalità è dovuta, alla luce dell'analisi contenuta nella sezione 1 del presente allegato, i servizi della Commissione concordano che nessuna penalità è dovuta per le seguenti 22 discariche:

1) Pennadomo-Fonte Canale (Abruzzo); 2) San Giovanni Lipioni-Malvò (Abruzzo); 3) San Salvo-Bosco Mottice (Abruzzo); 4) Monteodorisio-Cantalupo (Abruzzo); 5) Campana-Pietragrossa (Calabria); 6) Firmo-Sciolle (Calabria) (contiene rifiuti pericolosi); 7) Pietrapaola-Villari (Calabria); 8) Soveria Simeri-Smeriglio (Calabria); 9) Falconara Albanese-Manche (Calabria); 10) San Giorgio del Sannio (Campania); 11) San Giovanni in Persicetovia Samoggia 26 (sito Razzaboni) (Emilia-Romagna) (contiene rifiuti pericolosi); 12) Falvaterra-località Farneto (Lazio); 13) Casalvieri Località Rosselli (Lazio); 14) Arpino-Iacotta-Vallefredda (Lazio); 15) Toirano-Giasso (Liguria); Pertusola-Lerici (Liguria)(contiene rifiuti pericolosi); 17) Ipodec-La Spezia (Liguria) (contiene rifiuti pericolosi); 18) Ruffino-Pittelli La Spezia (Liguria) (contiene rifiuti pericolosi); 19) Valdaro Mantova (Lombardia) (contiene rifiuti pericolosi); 20) Pietrasanta-Mandriato (Toscana); 21) Scardaccia-Stazzema (Toscana); 222) Peschici-Madonna di Loreto (Puglia). Di queste 22 discariche, 6 contengono rifiuti pericolosi. Pertanto, dall'importo di EUR 33 400 000 (la penalità pagata per il secondo semestre successivo alla sentenza, la quale costituisce la base per il calcolo della penalità dovuta per il terzo semestre successivo alla sentenza) occorre detrarre un importo di (EUR 400 000 x le 6 discariche contenenti rifiuti pericolosi =) EUR 2 400 000 nonché un importo di (EUR 200 000 x le 16 discariche non contenenti rifiuti pericolosi =) EUR 3 200 000.

SG-Greffe (2015)D/7992 e SG-Greffe(2016)D/1687.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Le 14 discariche contenenti rifiuti pericolosi sono: 1) Firmo-Sciolle; 2) S. Giovanni in Persiceto-V. Samoggia 26 (sito Razzaboni); 3) Riano-Piana Perina; 4) Carcare-Premara Paleta; 5) La Spezia-Pitelli (discarica Ruffino Pitelli); 6) La Spezia-Pitelli IPODEC; 7) Lerici-Pertusola; 8) Mantova-Valdaro; 9) Zanica-Ex cava Cuter; 10) Ascoli Piceno-SGL Carbon; 11) Serravalle Scrivia-La Luminosa; 12) Priolo Gargallo-Penisola Magnisi; 13) Gualdo Tadino-Vigna Vecchia; 14) I discarica in Campania mai identificata dalle Autorità italiane.

Alla luce di quanto precede, si deve concludere che <u>il totale della penalità dovuta dalla Repubblica italiana per il terzo semestre successivo alla pronuncia della sentenza</u> del 2 dicembre 2014 nella causa C-196/13 (periodo dal 3 dicembre 2015 al 2 giugno 2016) ammonta a (EUR 33 400 000 – EUR 2 400 000 – EUR 3 200 000 =) EUR 27 800 000.

## ALLEGATO 2

# Elenco delle discariche coperte dalla sentenza del 2/12/2014 nella causa C-196/13 – Situazione allo scadere del terzo semestre successivo alla sentenza (3/12/2015-2/6/2016)

Abruzzo	Discarica (comune)	Discarica (località)	Tipologia
	Bellante	S. Arcangelo Bellante	
	Colledimacine	Mozzone	
h.	Pizzoli	Caprarecci	
	Montebello sul Sangro	Colle Marzucco / Quercia della Sera	7
i.	Balsorano	Ricoppi	
j.	Casalbordino	S. Gregorio	
7.	Castel di Sangro	Pera Papera / Le Pretare	
3,	Castiglion Messer Marino	Vischiara	
),	Celenza sul Trigno	Difesa	
10.	Cepagatti	Contrada Aurora	
11.	Fraine	S. Biagio	
12.	Lama dei Peligni	Cieco	
13.	Ortona dei Marsi	Fosso S. Giorgio	
14.	Palena	Carrera	
15.	Penne	Colle Freddo	
16.	S. Valentino in Abruzzo Citeriore	Il Fossato	
17.	Taranta Peligna	Colle M	
18.	Torrebruna	Civitella	
19.	Vasto	Vallone λfaltempo	
20.	Vasto	Lota	

[Basilicata/]Puglia	Discarica (comune)	Discarica (località)	
1.	[Matera/]Altamuca	Sgarrone	Trattasi del sito identificato alle coordinate 638104 est e 4513300 nord. Dalle informazioni trasmesse dalle Autorità italiane nel dicembre 2015 risulta che tale sito ricade nel comune di Altamura (Puglia) e non nel comune di Matera (Basilicata).

Calabria	Discarica (comune)	Discarica (località)	
1.	Amantea	Grassullo	
2.	Belmonte Calabro	S. Caterina	
3.	Belmonte Calabro	Manche	
4.	Colosimi	Colle Fratantonio	
5.	Longobardi	Tremoli Tosto	
6.	Mormanno	Ombrele	
7.	Pietrapaola	Camigliano	
8.	Sangineto	Timpa di Civita	
9.	Tortora	Sicilione	
10.	Verbicaro	Acqua dei Bagni	
11.	Badolato	S. Marini	
12.	Davoli	Vasi	
13.	Magisano	Finoieri	
14.	Martirano	Ponte del Soldato	
15.	Petronà	Pantano Grande	
16.	Sellia	Aria	
17.	Taverna	Terrazzo	

Reggio di Calabria	Malderiti	
Acquaro	Carrà	
Gerocarne	Lappami	
Joppolo	Colantoni	
Pizzo	Marinella	
Ricadi	Riaci	
Sana Calogero	Papaleo	
	Acquaro Gerocarne Joppolo Pizzo Ricadi	Acquaro Carrà Gerocarne Lapparni  Joppolo Colantoni  Pizzo Marinella  Ricadi Riaci

Campania	Discarica (comune)	Discarica (località)	1 delle discariche campane, mai identificata dalle Autorità italiane, contiene rifiuti pericolosi
1.	Airola	Monticello	
2.	Andretta	Frascineto	
3.	Apice	Calvano	
4.	Baronissi	Cariti	
5.	Baselice	Contrada Lavacchio / Macchie	
6.	Bellosguardo	Macchie / Cucco	
7.	Benevento	V. Ponte Valentino	
8.	Caggiano	S. Giovanni	
9.	Casalduni	Capitorto	
10.	Casamicciola Terme	Cretaio, ex cava Pozzillo	
11.	Castelpagano	Campo delle Corte	
12.	Castelvetere in Val Fortore	Lama Grande	
13.	Centola	Canneto	
14.	Cusano Mutri	Battitella	
15.	Durazzano	Fosso delle Nevi	
16.	Foiano di Val Fortore	V. Pisciarello Reaglia	

17.	Gioi	Cimitero Cupone	
18.	Gioia Sannitica	Petrito - Colle Ducito	
19.	Magliano Vetere	Lavanghe	
20.	Melizzano	Scarrupa	
21.	Montefalcone di Val Fortore	Toppo Pagliano	
22.	Monteverde	Area Forcelle	
23.	Morcone	Sassinora	
24.	Pagani	Torretta	
25.	Pesco Sannita	Lame	
26.	Pietrelcina	S. Giuseppe Cannavino	
27.	Puglianello	Marrucaro	
28.	Sacco	Schiavi	
29.	S. Lupo	Defenzola	
30.	S. Mauro La Bruca	Sferracavallo	
31.	S. Pietro al Tanagro	Fossa Magliana – ex discarica Pastena	
32.	S. Croce del Sannio	Contrada chiusa Barricelli	
33.	S. Agata de' Goti	Palmentata	
34.	S. Arcangelo Trimonte	Pianella Nocecchia	
35.	S. Arsenio	Difese	
36.	Samo	Cappella di Siano	
37.	Sassinoro	Valle	
38.	Solopaca	C. da Bolla	
39.	Stio	Diestro	
40.	Teggiano	Corticato	
41.	Tocco Caudio	Paudone	
12.	Villamaina	Formulano	
43.	Rotondi	Cavone S. Stefano	
14.	Calvi	Matiano	

45.	Giffoni Valle Piana	Sardoni	

Lazio	Discarica (comune)	Discarica (località)	
1.	Oriolo Romano	Ara S. Baccano	
2.	Riano	Piana Perina	contiene rifiuti pericolosi
3.	Aquino	Aquino, aeroporto	
4.	Campoli Appennino	Campoli App. Lacerno V. Ramona	
5.	Filettino	Cerreta	
6.	Monte S. Giovanni Campano	Monte Castellone	
7.	Patrica	Valesani	
8.	Trevi nel Lazio	Casette Caponi	
9.	Trevi nel Lazio	Carpineto	-
10.	Vignanello / Gallese	Punta delle Monache	
11,	Villa Latina	Camponi	
12.	Campoli Appennino	Rave di Sacco	

Marche	Discarica (comune)	Discarica (località)	
1.	Ascoli Piceno	SGL Carbon	contiene rifiuti pericolosi

Piemonte	Discarica (comune)	Discarica (località)	
1.	Serravalle Scrivia	La Luminosa	contiene rifiuti pericolosi

Puglia	Discarica (comune)	Discarica (località)	
1.	Ascoli Satriano	Mezzana La Terra	
2.	Lesina	Pontone-Coppa Faccio Olive	
3.	Binetto	Pezze di Campo	
			×1

Sannicandro di Bari	Pesco Rosso	
S. Pietro Vernotico	Manciandare	
Scorrano	Masseria Calò	
Supersano	Masseria Macrì	
Santeramo in Colle	Monte Freddo	
	S. Pietro Vernotico Scorrano Supersano	S. Pietro Vernotico Manciandare  Scorrano Masseria Calò  Supersano Masseria Macrì

Sicilia	Discarica (comune)	Discarica (località)	
1.	S. Filippo del Mela	Contrada S. Agata	
2.	Cammarata	Contrada S. Martino	
3.	Racalmuto	Oliva Troiana	
4.	Siculiana	Contrada Scalilli	
5.	Leonforte	Contrada Tumminella	
6.	Augusta	Campo sportivo	
7.	Paternò	Contrada Petulenti	
8.	Monreale	Contrada Zabbia	
9.	Mistretta	Contrada Muricello	
10.	Cerda	Contrada Caccione	
11.	Priolo Gargallo	Penisola Magnisi	contiene rifiuti pericolosi

Toscana	Discarica (comune)	Discarica (località)	
1.	Isola del Giglio	Le Porte	

Umbria	Discarica (comune)	Discarica (località)	
1.	Gualdo Tadino	Vigna Vecchia	contiene rifiuti pericolosi

Veneto	Discarica (comune)	Discarica (località)	
1.	Chioggia	Borgo S. Giovanni	

### Riassunto

#### Introduzione

L'elaborato si presenta come un vero e proprio cammino verso la comprensione dello sviluppo e dell'attuazione di due politiche che sono sorte e si sono consolidate recentemente, ossia la politica ambientale e la politica di coesione. Si vuole comprendere come la politica ambientale sia stata gradualmente inserita nei diversi cicli di programmazione influenzando la politica di coesione. Si cerca, inoltre, di verificare come la politica ambientale viene applicata impiegando i finanziamenti europei indiretti e quali sono le difficoltà riscontrate nell'approvazione e nell'attuazione dei progetti, soffermandosi in modo particolare sulle tematiche della gestione dei rifiuti e della bonifica delle discariche. A tal fine, si prende in considerazione il POR FESR 2007-2013 della Regione Campania e due *case studies* nelle province di Benevento e Caserta.

## CAPITOLO I: L'evoluzione della politica ambientale e della politica di coesione

## 1. Dalle origini al consolidamento della politica ambientale

La politica ambientale, inizialmente, si è sviluppata in ambito internazionale ed europeo con l'obiettivo di risolvere le problematiche ambientali che sono sorte a livello globale. Essa ha trovato la sua base giuridica a livello europeo con l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo nel 1987 ed è stata riconosciuta come une vera e propria politica europea con il Trattato di Maastricht del 1992; da quel momento si è consolidata sempre di più divenendo una politica rilevante per tutti i settori dell'UE e un elemento fondamentale delle strategie europee.

In Italia la sua nascita ha presentato delle difficoltà specialmente per quanto riguardava la definizione del suo ambito di azione. Trattandosi di una materia trasversale e che incideva sulle altre politiche, è risultato difficile definire con esattezza le competenze che rientravano in tale ambito. È risultato difficoltoso sia il riconoscimento della tematica ambientale come materia giuridica unitaria, sia l'organizzazione delle competenze e la loro attribuzione agli enti ministeriali. Difatti, tuttora il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare non ha tutte le competenze ambientali che si intersecano con gli altri settori come, ad esempio, la salute; anche dal punto di vista giuridico, nonostante l'importante riforma del titolo V che ha condotto ad una copertura giuridica parziale della politica ambientale, sono presenti alcuni dubbi sulla divisione delle competenze tra Stato e

regioni. In particolare, è risultata difficile la distinzione tra la tutela dell'ambiente, riconosciuta come materia esclusiva dello Stato, e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, riconosciuta come materia concorrente tra lo Stato e gli enti regionali. A partire dal 2007, la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha chiarito che è difficile sostenere la possibilità di avere una competenza esclusiva che sia trasversale ad altre competenze e comune a più poteri. Dunque, la Corte si è mossa verso il riconoscimento dell'ambiente come contenuto "oggettivo" in riferimento al bene ambiente e come contenuto "finalistico" in riferimento alla conservazione dell'ambiente. Nel 2009, attraverso la sentenza n. 367, la Corte ha ribadito che "l'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle bellezze naturali, ma l'insieme delle cose, ben materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico"; in tal modo, l'ambiente non è da considerarsi come un intreccio di competenze ma come un vero e proprio bene su cui convergono più competenze.

Da ciò è comprensibile come, in realtà, nonostante la tematica ambientale abbia ottenuto sempre più importanza nel corso degli anni, essa appare ancora una materia poco definita. Tutto ciò è dovuto alla caratteristica della trasversalità che, da un lato, può essere vista positivamente, in quanto permette alla tematica ambientale di essere presa in considerazione anche durante i processi decisionali e di implementazione di altre politiche; dall'altro, però, comporta una difficoltà di definizione della politica e di chi svolge un ruolo rilevante nel suo processo decisionale e di attuazione. Sicuramente un'unica disciplina consentirebbe una facile individuazione degli attori responsabili nella determinazione delle politiche da perseguire; ciò, però, sembrerebbe poco veritiero in quanto non è possibile credere di poter definire degli obiettivi di una politica così trasversale senza andare ad incidere su altre materie e altri attori competenti.

## 2. Nascita e sviluppo della politica di coesione

È stato analizzato lo sviluppo della politica di coesione, politica regionale europea che trova la sua base giuridica con l'entrata in vigore dell'AUE. Con essa terminano le politiche regionali nazionali e le istituzioni europee assumono un ruolo più rilevante; sin dal trattato di Roma, si identificarono delle problematiche che necessitavano di essere risolte, ossia trovare un equilibrio tra le diverse economie europee e diminuire il divario tra gli Stati più sviluppati e quelli in ritardo di sviluppo. La politica di coesione, però, non risponde semplicemente a tali esigenze; essa, infatti, aiutando le economie più

deboli, si è configurata come un importante impulso per la crescita europea. La politica di coesione si propose di realizzare degli ambiziosi obiettivi multisettoriali legati ai territori regionali e alle loro esigenze. La dimensione territoriale divenne di fondamentale importanza. A tal fine, vennero identificate specifiche regioni, vennero individuati dei programmi che avessero obiettivi multipli di sviluppo e gli interventi furono programmati su un budget per molteplici anni. Nel 1958 venne introdotto il Fondo Sociale Europeo (FSE) e nel 1975 il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), due fondi che tutt'oggi costituiscono le principali risorse della politica di coesione. Il primo ciclo si ebbe nel periodo 1989-1993 e si concluse con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht che istituì il Fondo di Coesione (FS), il Comitato delle Regioni e introdusse il principio di sussidiarietà. Tali novità influirono e vennero riaffermate nel ciclo di programmazione successivo (1994-1999) che vide, inoltre, un raddoppiamento delle risorse destinate ai fondi e che divennero pari a un terzo del bilancio UE. Il terzo ciclo di programmazione (2000-2006) è stato caratterizzato dall'introduzione della moneta unica (1999), che ha marcato la natura di un mercato integrato regionale e nazionale dell'UE, e dal lancio della Strategia di Lisbona (2000), i cui obiettivi sono riflessi nelle priorità del ciclo di programmazione. Ci fu un ulteriore incremento delle risorse, che raggiunsero i 213 miliardi, e un aumento della territorializzazione dei fondi strutturali. In tale periodo si verificò un ritardo nell'implementazione della politica di coesione dovuto ad ambiguità ed incompetenze nella fase di pianificazione e nell'operatività dei programmi ad opera dei governi e delle regioni. Si verificò, in aggiunta, una sovrapposizione delle spese con il ciclo di programmazione precedente, prolungato fino al 2001. Nel 2005, a causa dei risultati insufficienti ottenuti, fu deciso di rilanciare la Strategia di Lisbona puntando in particolar modo sulla crescita economica e sull'occupazione e, inoltre, venne affidato alla Commissione un ruolo di coordinamento che in passato non era previsto. Per favorire l'attuazione dei programmi, vennero definiti due meccanismi: la regola N+2, ossia gli Stati avrebbero dovuto utilizzare le risorse ricevute (7% del budget totale) entro due anni altrimenti gli anticipi dei pagamenti per gli anni successivi sarebbero stati ridotti e sarebbe stata disposta una restituzione forzata delle risorse non impiegate dallo Stato inadempiente; la riserva di performance del 4%, ossia per i programmi più virtuosi era previsto il 4% addizionale di budget. Il ciclo di programmazione successivo (2007-2013) ha dovuto affrontare la sfida dell'adesione di dieci Stati nel 2004 e dell'ingresso di

Romania e Bulgaria nel 2007. Inoltre, durante questo ciclo si è attuata una riduzione degli strumenti per la realizzazione degli obiettivi (da sei a tre), un maggiore decentramento delle competenze e una semplificazione della legislazione sulla politica di coesione. Con l'ultimo e attuale ciclo di programmazione (2014-2020) l'utilizzo dei fondi strutturali fa riferimento alla Strategia Europa 2020, una nuova prospettiva europea che punta ad una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile, e prevede un rafforzamento del ruolo di governance economica dell'UE.

È utile tenere conto che alla politica di coesione vennero connessi tre concetti fondamentali nell'UE: convergenza, coesione ed integrazione. La coesione è un obiettivo politico che ha lo scopo di promozione dell'eguaglianza nelle società cercando di creare le stesse opportunità per tutti i cittadini europei, indipendentemente dalla loro regione di appartenenza. La coesione non è altro che la "creazione della struttura sociale europea che ne sostiene la struttura economica" puntando a perseguire gli obiettivi di eguaglianza ed equità. La convergenza è lo strumento attraverso il quale viene realizzata la coesione. Essa punta a ridurre le disparità socioeconomiche tra le diverse regioni europee, promuovendo, allo stesso tempo, una crescita delle regioni meno sviluppate. Infine, l'integrazione è un processo di costruzione di un quadro istituzionale comune che consente l'adozione di nuove regole che facilitano il perseguimento degli obiettivi di convergenza e di coesione.

Per quanto riguarda l'attuazione della politica di coesione in Italia, occorre considerare che, ad oggi, nonostante la partecipazione delle regioni italiane in ritardo di sviluppo alle risorse di tutti i cicli di programmazione, solo tre regioni su otto sono uscite dalla situazione di sottosviluppo. Sono state individuate diverse cause che hanno spiegato l'anomalia del caso italiano rispetto agli altri Paesi: il gap tra nord e sud, tra piccole regioni meridionali e grandi regioni meridionali, i pochi investimenti nel meridione e la presenza di un alto tasso di disoccupazione, la forte presenza della criminalità organizzata, la poca capacità istituzionale di riuscire a formulare e gestire le politiche di sviluppo e di spesa dei fondi, la scarsa qualificazione del personale nei processi decisionali, lo schema dei valori delle regioni meridionali basato sul familismo amorale. A ciò, si è aggiunto, a partire dagli anni duemila, il declino economico, la crescita stagnante, alti livelli di deficit annuale e di debito pubblico che hanno reso difficile il rispetto dei parametri imposti dal Patto di Stabilità dell'UE dopo la crisi.

L'UE, per venire incontro alle difficoltà degli Stati che presentavano particolari problematiche, decise di sganciare l'uso dei Fondi dal livello di co-finanziamento nazionale, in modo che i Paesi europei potessero impiegare prima le risorse europee posticipando il ricorso al co-finanziamento nazionale. L'Italia, a partire dal 2011 e a seguito della rimodulazione delle regole europee, ha effettuato dei rilevanti cambiamenti concernenti i fondi strutturali. Il co-finanziamento per l'Italia che era stabilito al 50% è stato ridotto al 25%, la spesa per i programmi operativi (sia PON sia POR) è stata riprogrammata e una parte considerevole delle risorse destinata ai POR è stata spostata a livello nazionale. Il governo italiano ha effettuato una ri-centralizzazione dei poteri in ambito di impiego dei fondi con la convinzione che, in tal modo, si riuscisse ad avere una migliore spesa delle risorse europee e una rapida attuazione dei progetti. Per il ciclo di programmazione 2007-2013, così come quello precedente, si è, dunque, verificato un ritardo di attuazione. La spesa certificata nel 2013 ha raggiunto solo il 52,7% delle risorse previste, quindi, poco più della metà; dal 2013 al 2016 la percentuale di spesa certificata all'UE ha raggiunto l'81% mentre i dati di monitoraggio hanno raggiunto il 97,8 % ad aprile 2016.

## 3. La tematica ambientale nella politica di coesione

Dopo aver visto come è avvenuto lo sviluppo e il consolidamento della politica ambientale e della politica di coesione, occorre focalizzarsi su come le due politiche si intersecano ed influenzano a vicenda. Nonostante esse si siano sviluppate nello stesso periodo storico, la tematica ambientale non è espressa in maniera esplicita nell'enunciazione degli obiettivi prioritari dei primi due cicli di programmazione della politica di coesione, come è possibile verificare con il Regolamento n. 2052/88, per il ciclo che va dal 1989 al 1993, e con il Regolamento n. 2081/93, per il ciclo di programmazione 1994-1999. In realtà, se si analizza tutto il regolamento n. 2081/93, è possibile notare che finalmente la tematica ambientale è iniziata ad essere presa in considerazione per la programmazione della politica di coesione poiché prevede, sia per la presentazione dei piani di sviluppo regionali (in riferimento all'obiettivo 1) sia nei piani di riconversione regionale e sociale (obiettivo 2) sia nei piani di sviluppo rurale (obiettivo 5b), che sia contenuta una valutazione ex ante della situazione ambientale della regione, una valutazione di impatto della strategia e le disposizioni per identificare le autorità competenti in materia ambientale. Per quanto riguarda il terzo periodo di

programmazione (2000-2006), con il Regolamento n. 1260/99 è stabilito che, con il perseguimento degli obiettivi enunciati, l'UE contribuisce alla promozione dello sviluppo economico equilibrato e duraturo, dell'occupazione, della tutela dell'ambiente e dell'eliminazione delle disuguaglianze. In tutto il regolamento si fa continuamente riferimento alla tematica ambientale sia per conseguire uno sviluppo sostenibile sia per la tutelare l'ambiente e migliorarne la qualità. Nel ciclo di programmazione 2007-2013 la tematica ambientale è divenuta davvero rilevante. Si fa riferimento ad essa già nella semplice esposizione degli obiettivi dei fondi. L'ambiente non è più visto come un elemento marginale della politica di coesione ma, al contrario, la realizzazione di tutti gli obiettivi tiene conto della tutela ambientale e di uno sviluppo che sia sostenibile. L'azione comunitaria prevede un costante e continuo riferimento ai valori ambientali. Dunque, è con il penultimo ciclo di programmazione che finalmente la tematica ambientale entra a far parte della politica di coesione in maniera davvero determinante. Ciò è confermato anche dal fatto che il regolamento n.1083/2006 prevede un intero articolo, l'art.17, completamente dedicato alla tematica ambientale. Occorre poi evidenziare i tre obiettivi del ciclo di programmazione, in quanto utili per comprendere le pagine successive del sommario, e che sono: convergenza, competitività regionale e occupazionale e cooperazione territoriale europea. L'attuale ciclo di programmazione (2014-2020) fa riferimento al regolamento UE n. 1303/2013; il quarto articolo, concernente i principi generali su cui si basano i fondi SIE, disciplina che il loro impiego deve essere effettuato a compimento delle azioni per la realizzazione degli obiettivi di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile e degli scopi di ciascun fondo, tenendo conto della Strategia Europa 2020. Ciò sta a indicare che con la nuova strategia e la nuova programmazione la sostenibilità è diventata un principio centrale su cui si deve basare l'utilizzo delle risorse europee.

# CAPITOLO II: Il POR FESR 2007-2013 della Regione Campania e la normativa sulla gestione dei rifiuti urbani e sulla bonifica delle discariche

## 1. I Fondi Strutturali e il POR FESR 2007-2013 della Regione Campania

Nel secondo capitolo si approfondisce la politica di coesione per comprenderne la struttura e le modalità di accesso alle sue risorse e si analizza la normativa regionale e il

POR FESR 2007-2013 della Regione Campania con riferimento alla tematica ambientale, in particolare quella relativa alla gestione dei rifiuti e della bonifica dei siti inquinati.

La "politica regionale" (o di coesione) dell'UE è finanziata tramite i finanziamenti indiretti. Tali finanziamenti vengono definiti indiretti proprio a causa del meccanismo di responsabilità condivisa tra CE e autorità degli Stati membri; difatti, il rapporto tra il beneficiario finale dei finanziamenti e l'UE non avviene in maniera diretta in quanto è mediato da autorità nazionali, regionali o locali che svolgono le funzioni di programmazione degli interventi (in cui rientra la selezione, la valutazione e il controllo dei progetti), emanazione dei bandi e gestione delle risorse europee. Lo Stato membro deve individuare tre tipi di autorità addette al controllo dei Programmi Operativi: Autorità di Gestione (AdG) del programma, Autorità di Certificazione (AdC) per le certificazioni di spesa e domande di pagamento prima che vengano inviate alla CE, Autorità di Audit (AdA) per la verifica dell'efficacia del funzionamento del sistema di gestione e controllo. La Commissione, invece, ha il compito di approvare i programmi proposti dagli Stati membri, erogare le risorse per le spese stabilite e attuare un sistema di controllo.

I fondi strutturali e di investimenti europei sono sostanzialmente tre: FESR, FES e FS); il loro impiego varia in base agli obiettivi che si intendono raggiungere. Il FESR ha il compito di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale e ridurre le principali disparità regionali nell'UE fino a giungere alla loro eliminazione. Tale obiettivo deve essere raggiunto attraverso lo sviluppo sostenibile e l'adeguamento strutturale delle economie regionali. Il FSE contribuisce alla coesione economica, sociale e territoriale mediante investimenti in risorse umane; è impiegato per la realizzazione di obiettivi in ambito del mercato del lavoro e qualità dell'occupazione, istruzione e formazione, inclusione sociale attraverso la diminuzione della povertà e delle discriminazioni. Infine, il FS punta a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'UE attraverso lo sviluppo sostenibile. Occorre precisare che il Fondo di Coesione consente finanziamenti esclusivamente agli Stati in cui il PIL pro-capite è inferiore al 90% della media europea; in questo fondo non rientra lo Stato italiano in quanto possiede un PIL pro-capite superiore al 90% della media comunitaria.

La scelta del territorio di analisi è ricaduta sulla Regione Campania in quanto regione in ritardo di sviluppo, destinataria dei finanziamenti europei indiretti, dove la tematica ambientale risulta essere di particolare rilievo data la situazione di emergenza dei

rifiuti e la presenza di numerosi siti inquinati sul territorio dovuta principalmente al traffico di rifiuti gestito dalla criminalità organizzata. Inizialmente, si descrive la normativa regionale in ambito di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati e gli obiettivi e principi del POR FESR 2007-2013 della Regione Campania con lo scopo di fornire un quadro più chiaro ai fini dell'analisi dei *case studies*.

Primariamente, è fondamentale evidenziare che la strategia del POR FESR 2007-2013 della Regione Campania è stata definita in coerenza con gli obiettivi prioritari europei e nazionali e il rispetto dei vincoli derivanti dagli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC), il Quadro Strategico Nazionale (QSN) e gli Orientamenti Integrati per la Crescita e l'Occupazione. Essa, dunque, è il risultato derivante dall'analisi del contesto della Regione Campania e dei risultati del periodo di programmazione precedente e dal rispetto dei vincoli europei e nazionali. In tale strategia, sono stati delineati due orientamenti generali per la programmazione del FESR. Il primo consiste nella definizione di strumenti volti a concentrare gli interventi sulle priorità strategiche, così da evitarne la frammentazione, e il secondo consiste nel raggiungimento della massima integrazione tra soggetti della programmazione e tra gli interventi di diverse tipologie. L'obiettivo globale del programma è la promozione dello sviluppo equilibrato e sostenibile della regione attraverso il riequilibrio dei sistemi territoriali e della struttura economica e sociale, giungendo alla crescita del PIL e dell'occupazione.

Il programma FESR campano si articola in 7 assi prioritari. Essi sono suddivisi in assi settoriali, territoriali e di assistenza. Ogni asse ha degli obiettivi specifici e degli obiettivi operativi. I primi 5 assi sono settoriali e sono i seguenti: Asse 1 "Sostenibilità ambientale e attrattività culturale e turistica", Asse 2 "Competitività del sistema produttivo regionale", Asse 3 "Energia", Asse 4 "Accessibilità e trasporti" e Asse 5 "Società dell'informazione". Il sesto asse è territoriale ed è intitolato "Sviluppo urbano e qualità della vita". Infine, il settimo ed ultimo asse di tipo assistenziale è intitolato "Assistenza tecnica e cooperazione territoriale". L'Asse 1 è particolarmente rilevante ai fini della ricerca dell'elaborato in quanto definisce le linee per l'attuazione degli interventi concernenti la tematica ambientale tramite il FESR. L'obiettivo generale dell'asse "Sostenibilità ambientale e attrattività culturale e turistica" è la promozione dello sviluppo ecosostenibile della regione mediante una maggiore connessione tra tutela dell'ambiente e crescita economica, derivante da attività turistiche produttive e culturali, contribuendo alla valorizzazione del

patrimonio naturale e artistico del territorio. Gli obiettivi specifici dell'Asse 1 sono quattro ma, attualmente, si pone l'attenzione esclusivamente sull'obiettivo specifico "1.a: realizzazione del risanamento ambientale attraverso la promozione della gestione integrata dei rifiuti, la bonifica dei siti inquinati e il miglioramento della qualità dell'aria e delle acque" in quanto utile per l'analisi dei *case studies*. L'obiettivo specifico 1.a prevede 4 obiettivi operativi; in particolare i primi due, "1.1 gestione integrata del ciclo dei rifiuti" e "1.2 migliorare la salubrità dell'ambiente", sono quelli fondamentali per il successivo studio dei due progetti scelti.

# 2. Gestione dei rifiuti urbani e bonifica delle discariche: la normativa nella Regione Campania

Nel presente paragrafo si svolge un approfondimento sulla normativa regionale nei suddetti ambiti in quanto utile ai fini di una maggiore comprensione dei case studies analizzati nell'ultimo capitolo dell'elaborato. Occorre specificare, però, che la normativa esplicata non è la più aggiornata; ciò è dovuto al fatto che, prendendo in considerazione il POR FESR della scorsa programmazione 2007-2013, è indispensabile analizzare le norme a cui il programma fa riferimento. Per quanto concerne l'ambito della gestione dei rifiuti, è stata posta particolare attenzione sulla gestione dei rifiuti urbani, andando ad analizzare gli aspetti principali del Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti Urbani (PRGRU) nella Regione Campania. Tale piano è stato adottato con l'obiettivo di stabilire delle linee programmatiche per la pianificazione e l'attuazione di interventi di tipo gestionale e impiantistici al fine di cambiare strutturalmente la situazione di "emergenza rifiuti" che caratterizza la Campania da diversi anni.

Per quanto riguarda il quadro normativo negli ambiti considerati, occorre considerare che la normativa comunitaria sulla tematica dei rifiuti ha avuto una propria evoluzione con diverse direttive fino ad arrivare alla Direttiva 2008/98/CE attualmente in vigore e a cui si riferisce il PRGRU. Essa ha lo scopo di realizzare un ciclo "virtuoso ed integrato" di gestione dei rifiuti, con particolare importanza assunta dalla prevenzione della produzione, da un'efficace attività di recupero e lo smaltimento come soluzione residuale ed effettuato in condizioni che non vadano a ledere l'ambiente e la salute dei cittadini.

La normativa nazionale, dovendosi adattare a quella comunitaria, ha avuto anch'essa una certa evoluzione creando un quadro normativo in ambito ambientale particolarmente frammentato. Per superare tale frammentazione, si è giunti al primo provvedimento

normativo ad aver innovato la normativa in ambito di rifiuti è il decreto Ronchi (D.lgs 22/97) con il quale si disciplina la gestione dei rifiuti assicurando un alto livello di protezione ambientale e di controllo efficace. Successivamente, un altro provvedimento ha riscritto le norme in materia ambientale, ossia il D.Lgs 152 del 2006, definito "Codice Ambientale". Alla Parte IV del Codice Ambientale sono presenti le norme relative alla gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati. In aggiunta, si fa riferimento alla normativa per gli impianti. Innanzitutto, assume particolare importanza il D.Lgs 36 del 2003 con cui si è giunti all'introduzione dei requisiti operativi e tecnici necessari per lo smaltimento dei rifiuti nel rispetto dei principi di tutela ambientale. Altri due decreti sono rilevanti. Il primo è il D.Lgs 133/2005 con cui vengono definite le condizioni, i criteri e le norme per le operazioni di incenerimento di rifiuti. Il secondo è il Decreto del Ministero dell'Ambiente dell'8 aprile 2008 che regolamenta i centri di raccolta dei rifiuti urbani differenziati.

Considerando il livello regionale, invece, risulta di particolare importanza la legge regionale n.4 del 28/03/2007, modificata con la legge regionale n. 4 del 14/04/2008, concernente "Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati".

Per ciò che concerne la bonifica dei siti inquinati, si tratta di una tematica strettamente connessa a quella della gestione dei rifiuti. Difatti, il Piano Regionale di Bonifica (PRB) rientra nel piano regionale dei rifiuti. Il PRB è uno strumento di programmazione e pianificazione mediante il quale la Regione cerca di individuare le aree inquinate per cui occorre effettuare una bonifica e gli interventi e le risorse finanziarie necessari.

Per quanto riguarda la normativa comunitaria, non sono presenti delle direttive che facciano espressamente riferimento ai siti inquinati, ma ne sono presenti alcune in cui indirettamente viene trattata tale tematica e che, quindi, possono essere prese in considerazione per gli interventi in siffatto ambito. Le direttive di cui si tiene conto sono: la Direttiva del Consiglio 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione dell'inquinamento; la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2000/60/CE sulla protezione delle acque superficiali interne, di transizione, costiere e sotterranee; la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale e sul principio "chi

inquina paga", sulla prevenzione e sulla riparazione del danno ambientale; la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2008/98/CE, di cui si è accennato in precedenza.

Considerando la normativa nazionale in materia di bonifica dei territori inquinati, essa ha avuto una lunga evoluzione tra la fine degli anni 80 e i giorni nostri. In particolare, si vuole porre l'attenzione sui già citati D.Lgs 36 del 2003 e D.Lgs 152 del 2006. Il primo atto normativo stabilisce i requisiti tecnici e operativi per la gestione dei rifiuti e delle discariche, con lo scopo di prevenire e ridurre gli effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana. Le discariche vengono distinte in 3 categorie basandosi sulla natura dei rifiuti: pericolosi, non pericolosi e inerti. In aggiunta, vengono definite le caratteristiche che i rifiuti devono avere per essere ammessi in discarica e i criteri per le procedure di autorizzazione all'ammissione. Nel secondo decreto, oltre alla gestione dei rifiuti, si fa riferimento alla gestione dei siti contaminati e alle misure utili ai fini della bonifica dei terreni e della riduzione delle sorgenti inquinanti. Proprio il suddetto decreto legislativo, inoltre, stabilisce che il PRB deve rientrare nel Piano di Gestione dei Rifiuti e definisce le funzioni che il PRB deve svolgere.

In riferimento alla normativa regionale, con la Legge Regionale n.10 del 10 febbraio del 1993 in materia di "Norme e Procedure per lo smaltimento dei rifiuti in Campania" si stabilisce che deve essere definito il PRB per la Regione in attuazione della normativa nazionale. Nel 1997, a causa dell'emergenza rifiuti, si giunge all'adozione del Piano Regionale per lo Smaltimento dei rifiuti, predisposto dal Commissario di Governo per l'emergenza rifiuti, in cui sono presenti delle indicazioni per la bonifica dei siti inquinati e per giungere alla redazione di un Piano di Bonifica delle aree inquinate. Nel 2005 è stato redatto il Piano Regionale di Bonifica e con la Legge n. 4 del 28 marzo 2007, il PRB è stato maggiormente disciplinato. I siti sono stati raggruppati in tre elenchi; l'anagrafe dei siti da bonificare (ASB), ossia siti sottoposti ad operazioni di bonifica e di ripristino ambientale; censimento dei siti potenzialmente contaminati (CSPC), ossia siti di interesse regionale in cui sono state accertate le CSC (concentrazioni soglia di contaminazione); censimento dei siti potenzialmente contaminati di interesse nazionale (CSPCSIN), ossia quelli che rientrano nel perimetro provvisorio dei siti di interesse nazionale nella Regione Campania in cui sono state svolte o devono essere svolte le procedure di caratterizzazione. Le discariche dei case studies, ossia dei Comuni di Durazzano e Gioia Sannitica, sono state inserite nelle discariche dell'elenco anagrafe.

# CAPITOLO III: I fondi strutturali e la bonifica delle discariche: i *case studies* nelle province di Benevento e Caserta

## 1. Il contesto ambientale in Campania

Prima di approfondire i due progetti impiegati come case studies, è opportuno descrivere brevemente il contesto ambientale in Campania. La cosiddetta "crisi dei rifiuti" campana è stata resa pubblica solamente a seguito delle immagini trasmesse dai media riguardanti la città di Napoli invasa dai rifiuti. Tale emergenza è stata documentata come un semplice episodio di cattiva gestione dello smaltimento dei rifiuti che si è risolto con i provvedimenti presi dal governo Berlusconi nel 2008. In realtà, la crisi dei rifiuti non terminò con Berlusconi; è risultata essere un evento molto complesso di quanto sembrava, dovuto ai comportamenti della camorra, di alcuni politici e amministratori pubblici, di imprenditori e massoni. Si è creato un vero e proprio traffico dei rifiuti illegale e sono stati commessi diversi reati; da qui nacque la definizione di ecomafia. La criminalità ambientale ebbe inizio nel 1989, quando si svolse un incontro tra alcuni membri del partito liberale e della massoneria e i capi del clan dei Casalesi (Patto di Villaricca). Questi si accordarono su come smaltire i rifiuti pericolosi provenienti dalle industrie del nord dato che l'offerta dei camorristi era più vantaggiosa di quella del mercato. Inizialmente, sembrava semplicemente un occasionale metodo per smaltire rifiuti, compresi quelli tossici, attraverso l'abbandono in discariche illegali. Gradualmente tale sistema si è fortificato ed è divenuto davvero difficile da abbattere. Nel 1998 è stato introdotto il sistema della raccolta differenziata che si è cercato di portare avanti con l'obiettivo di ridurre i rifiuti da dover destinare alle discariche.

Dopo aver delineato le caratteristiche principali del contesto campano e prima di proseguire con l'analisi dei due *case studies*, è interessante illustrare brevemente alcuni dati sui progetti realizzati in Campania attraverso i Fondi Strutturali 2007-2013. In tutte le province la tematica ambientale non appare tra quelle aventi più progetti approvati. In particolare, le province di Napoli e Caserta sono quelle in cui stato approvato il minor numero di progetti nonostante tali aree siano quelle più inquinate, con numerose discariche legali e illegali e con maggiori problemi nella gestione dei rifiuti. Tale dato può essere interpretato come un fattore negativo, se si considerano i problemi ambientali che

affliggono il territorio campano; allo stesso tempo, risulta azzardato dare un'opinione così definita visto che la quantità di progetti non è indicativa della loro qualità.

In Campania la discarica non è stata impiegata come ultima soluzione di smaltimento dei rifiuti, come, invece, dovrebbe essere secondo le normative europee, ma, spesso, è stata impiegata come primo metodo di smaltimento di rifiuti di tutti i generi in maniera sia legale sia illegale. Il problema principale delle discariche è che, se non sono a norma, la dispersione del percolato e dei rifiuti nell'ambiente può produrre gravi conseguenze non solo sull'ambiente stesso ma anche sull'attività economica e sulla salute dei cittadini. Infatti, il territorio campano ha un'economia che si basa principalmente sulla ricchezza derivante dai suoi prodotti alimentari e che ha subito un forte colpo in quanto la contaminazione del terreno è stata associata alla contaminazione dei prodotti campani, anche se questi derivavano da terreni controllati e definiti sicuri. Per quanto concerne, invece, la salute dei cittadini, è stata dimostrata, attraverso uno studio degli anni 1995-2002, la correlazione tra la presenza di discariche nel territorio campano e l'aumento della mortalità e delle malformazioni. Le discariche a norma non genererebbero affatto dei rischi per la salute della popolazione; il problema è costituito dalle discariche abusive.

La situazione particolare della Campania non poteva di certo sfuggire all'occhio vigile dell'UE. Infatti, a seguito della crisi dei rifiuti del 2007, la Commissione propose alla Corte di Giustizia dell'UE un ricorso contro l'Italia per inadempimento in ambito di smaltimento dei rifiuti andando a produrre degli effetti negativi a danno dell'ambiente e della salute dei cittadini. La Corte ha confermato che l'Italia è risultata inadempiente per ciò che riguarda lo smaltimento dei rifiuti, non rispettando la direttiva sui rifiuti. La violazione delle direttive europee sui rifiuti concerne 200 discariche italiane, 48 delle quali sono situate in Campania. L'Ue ha stabilito un iniziale penalità di circa 40 milioni di euro ad opera dell'Italia e una penalità semestrale di quasi 43 milioni, finché non verranno eseguite completamente le sentenze della Corte. Lo scorso 15 settembre 2016 la CE ha comunicato alla Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'UE a Bruxelles una lettera in cui è espressa la decisione sull'ammontare della penalità per il terzo semestre a partire dalla sentenza del 2 dicembre del 2014 (ossia dal 3 dicembre 2015 al 2 giugno 2016). L'UE ha riconosciuto che 22 discariche sono state messe a norma e, dunque, per le restanti discariche non a norma la somma da versare sul conto dell'UE "Risorse proprie dell'Unione europea" è di 27.800.000 euro.

## 1. Case studies: le discariche di Gioia Sannitica e Durazzano.

Attraverso la raccolta e l'elaborazione dei dati forniti dal sito OpenCoesione, è possibile notare che per la Provincia di Caserta, comprendente 104 Comuni, sono stati rilevati 5 progetti in ambito ambientale per gli obiettivi 1.1 e 1.2 dell'Asse 1 del POR FESR 2007-2013; per la provincia di Benevento, comprendente 78 Comuni, ne sono stati rilevati 10. Già questa informazione può far riflettere riguardo la diversa capacità dei Comuni delle due Province di accedere alle risorse del FESR; considerando anche la notevole presenza di discariche nel territorio casertano, si potrebbe ipotizzare che i Comuni della Provincia di Caserta abbiano avuto più ostacoli nella fase di progettazione e approvazione dei progetti.

Innanzitutto, si analizzano le condizioni della discariche prima della realizzazione dei progetti. Occorre considerare che il primo progetto concerne una ex discarica sita nel Comune di Gioia Sannitica (Caserta), luogo rilevante dal punto di vista paesaggistico e facente parte della Comunità Montana Zona del Matese. Negli ultimi anni la discarica è stata abbandonata e ciò ha condotto ad un'invasione da parte della vegetazione, che è cresciuta selvaggia, e da parte di diverse specie animali. A seguito di ciò, la recinzione metallica della discarica ha subito diversi danni, la vasca principale è stata sommersa dalla vegetazione e la membrana impermeabile in polietilene è stata danneggiata consentendo l'infiltrazione di acque meteoriche nella discarica che sono confluite nell'Advento, affluente del Volturno. Inoltre, negli ultimi anni, la zona è diventata destinataria non solo di rifiuti urbani, ma anche di grandi rifiuti come gli elettrodomestici. Tutto ciò ha effetti negativi sulla qualità dell'aria della zona rendendola nociva per la privata e pubblica incolumità.

Il secondo progetto è quello di messa in sicurezza permanente della ex discarica comunale in località Fossa della Neve, sita nel Comune di Durazzano (Benevento). Anche tale discarica è situata in un contesto paesaggistico rilevante. Essa è una conca delimitata da pareti calcaree e una parete con depositi piroclastici ed è situata nella fascia sudorientale dei Monti di Durazzano, a Sud di Monte Burrano. L'area di interesse presenta due complessi idrologici: quello piroclastico, poco permeabile e che non può essere sede di falda idrica, e quello calcareo, altamente permeabile e sede di una circolazione idrica sotterranea di base situata ad oltre 100 metri di profondità e che defluisce verso la piana di Maddaloni. La zona è stata impiegata a più riprese come discarica comunale per far fronte

alle emergenze dei rifiuti verificatesi negli ultimi decenni nelle Regione Campania. Successivamente, è stata dismessa e lo è ormai da oltre quindici anni. I rifiuti individuati sembrerebbero essere esclusivamente rifiuti solidi urbani e, dunque, non sono presenti fusti o altri tipi di rifiuti speciali. È stata rilevata una presenza oltre la norma di Berillio, metallo proveniente da televisori, computer e pile e nocivo per la salute della popolazione. In questi anni la discarica è risultata essere in stato di abbandono, è stata invasa dalla vegetazione, è divenuta ricettacolo di diversi animali ed ha esposto l'area ad un alto rischio per la vulnerabilità idrologica e ambientale della zona. L'area è circondata da una recinzione metallica danneggiata in diversi punti e non sono presenti resti di altre strutture (come membrana impermeabile o canalizzazione per la raccolta di acque superficiali), segno che probabilmente non sono mai state realizzate.

Per quanto riguarda il contenuto e gli obiettivi dei progetti , essi si sono rilevati molto ambiziosi. Il progetto di Gioia Sannitica, con la costruzione dell' *info-point* e dell' impianto fotovoltaico, ha dimostrato la capacità di autofinanziarsi e di contribuire, attraverso un'attività educativa, a una maggiore sensibilizzazione della popolazione per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e la gestione dei rifiuti. In tal modo, si pone l'accento sulla sostenibilità di un progetto, valore europeo divenuto sempre più necessario nell'attuazione di qualsiasi tipo di politica, e consente di valorizzare un'area abbandonata restituendole un'utilità e divenendo luogo di incontro, di svago e di apprendimento per la popolazione della zona.

Il progetto di Durazzano invece, nonostante non abbia la autonomia finanziaria derivante direttamente dal progetto, presenta delle altre caratteristiche che lo rendono particolare. Il progetto della discarica sembrerebbe prevedere semplicemente la realizzazione di una villetta comunale. Ciò che lo rende particolare è che esso rientra in un piano ancora più grande, ossia quello di essere realizzato vicino ad un centro equestre di rilevanti dimensioni (altro progetto finanziato dai fondi europei e in fase di realizzazione) con lo scopo di creare un'estesa area di attrazione turistica. Il progetto della villetta comunale e il progetto del maneggio contribuirebbero a rendere l'area della discarica una nuova zona utilizzabile dalla popolazione e molto attrattiva fornendo alla Campania uno dei centri equestri più ampi con maneggio all'aperto sia al chiuso e con la confinante area relax della villetta comunale.

Entrambi i progetti si trovano in fase di ultimazione e la scadenza per terminare i lavori è fissata al 30 settembre.

Ciò che induce a riflettere maggiormente sui due progetti è il ritardo nella loro approvazione e attuazione. Il problema principale presentatosi è costituito dalle lunghe tempistiche burocratiche per l'approvazione dei progetti ambientali. Infatti, un progetto in ambito ambientale necessita non solo dell'approvazione da parte degli enti solitamente coinvolti nell'*iter* di approvazione di altre tipologie di progetti, ma prevede un'ulteriore valutazione ad opera di enti tecnici specifici quali l'ARPAC. L'intervento di suddetti soggetti comporta la ripetuta revisione del progetto con integrazioni di contenuti tecnici. Inoltre, un'altra problematica riscontrata concerne le tempistiche per l'ottenimento dei finanziamenti europei; ciò non riguarda esclusivamente i progetti ambientali ma anche quelli in altri ambiti finanziati dalle risorse europee. Il ritardo nella ricezione dei finanziamenti comporta un ritardo nell'inizio dei lavori dei progetti poiché gli enti comunali non hanno le risorse per poter procedere alla realizzazione dei progetti prima dell'ottenimento dei finanziamenti.

#### Conclusioni

A seguito dello studio effettuato è stato possibile individuare diverse criticità e spunti di riflessione. Le principali criticità rilevate per ciò che concerne la politica ambientale e la politica di coesione sono: la difficile definizione della materia giuridica ambientale e della ripartizione delle competenze ambientali tra le PA, per quanto riguarda la politica ambientale; il ritardo nell'impiego delle risorse europee dovuto a differenti ragioni, per quanto riguarda la politica di coesione.

Inoltre, a seguito dell'analisi dei case studies, sono state individuate delle criticità che riguardano da più vicino l'impiego dei finanziamenti europei in ambito di bonifica delle discariche. La problematica principale è il "ritardo burocratico" sia per l'approvazione dei progetti sia per l'erogazione dei finanziamenti che impossibilita l'inizio dei lavori entro le tempistiche stabilite, dato che gli enti comunali non hanno un budget in grado di permettere l'inizio dei lavori prima di ricevere i finanziamenti. Un'altra criticità, relativa alla comunicazione delle informazioni tra le diverse amministrazioni, non permette un rapido aggiornamento dei dati e delle informazioni comunicate alle istituzioni centrali e ai cittadini.