



MONITOR – RIFIUTI 2020 CAMPANIA

Il presente documento è stato predisposto a ottobre 2020 e rappresenta l'aggiornamento della precedente versione pubblicata nel 2019¹. Oltre all'aggiornamento delle informazioni su assetti istituzionali e pianificatori del servizio rifiuti, sono state arricchite le sezioni dedicate agli aspetti operativi: servizi di igiene urbana, produzione di rifiuti e raccolta differenziata, sistema impiantistico. Le rilevazioni sono frutto della costante attività di ricerca e analisi svolta nell'ambito del Progetto ReOPEN SPL (maggiori info su: <https://reopenspl.initalia.it>).

¹ <https://reopenspl.initalia.it/banche-dati/monitor-spl/monitor-rifiuti/monitor-rifiuti---campania>

**NORMATIVA
REGIONALE E
PRINCIPALI ATTI
AMMINISTRATIVI DI
RIFERIMENTO**

- L.R. 26 maggio 2016, n. 14 Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti;
- Delibera Giunta Regionale n. 311 del 28/06/2016 Legge regionale 26 maggio 2016, n.14 – adempimenti attuativi – delimitazione dei territori degli ATO di cui all'art. 23 della L.R. n. 14/2016;
- Deliberazione Giunta Regionale n. 312 del 28/06/2016 Approvazione dello Statuto tipo degli Enti d'Ambito.

**STATO DELLA
PIANIFICAZIONE**

PIANIFICAZIONE REGIONALE

Il Piano di Gestione dei Rifiuti della Campania, vigente è stato approvato con Delibera di Giunta Regionale del 6 dicembre 2016 n. 685.

In attesa della riorganizzazione del ciclo dei rifiuti a livello regionale e di ATO (ora completa), l'art. 45 della L.R. 14/2016, ha previsto la predisposizione di un Programma straordinario che si è reso necessario anche per ottemperare alle sentenze di condanna della Corte di giustizia europea² rese nell'ambito della procedura di infrazione comunitaria (Proc: 2007/2195) legate all'emergenza nella gestione dei rifiuti nella Regione Campania (c.d. ecoballe).

Il programma straordinario si articola in 5 obiettivi operativi:

- 1) incremento della raccolta differenziata dei rifiuti urbani;
- 2) gestione in sicurezza post operativa delle discariche regionali;
- 3) sviluppo e incentivazione del compostaggio;
- 4) raccolta del percolato in fase di rimozione dei rifiuti stoccati in balle;
- 5) bonifica e riqualificazione ambientale.

I soggetti attuatori del Piano straordinario corrispondono agli enti territoriali competenti per ciascuno degli obiettivi di cui sopra (tra gli altri, comuni singoli o associati secondo bacini demografici prestabiliti con percentuali di RD inferiori al 45%, Città metropolitana di Napoli e province campane).

PIANIFICAZIONE D'AMBITO

Per favorire i processi di pianificazione d'ambito la Giunta Regionale ha pubblicato le "Linee Guida per l'elaborazione dei Piani d'Ambito", in ottemperanza all'art. 9 comma 1 lettera i) della L.R. n. 14/2016, approvate con deliberazione n. 796 del 19/12/2017 (BURC n. 6 del 22/01/2018)."

Sulla base di tali linee di indirizzo, gli enti di governo di ciascun ATO hanno avviato la predisposizione dei relativi piani, il cui stato dell'arte è riassunto nella tabella che segue.

² Sentenze CGUE del 4 marzo 2010 (causa C297/2008) e del 16 luglio 2015 (causa C653/13).

ATO	Stato dell'arte Piani d'ambito
Avellino	Delibera del Consiglio d'Ambito n. 18 del 17 dicembre 2019: adozione studio di fattibilità del Piano d' Ambito (documento prodromico e di supporto al redigendo piano)
Benevento	Delibera del Consiglio d'Ambito n. 2 del 7 luglio 2020: Relazione di indirizzo programmatico
Caserta	Delibera del Consiglio d'ambito n. 8 del 2 settembre 2020: adozione proposta definitiva del Piano d'ambito, che dovrà essere sottoposto al parere consultivo dell'Assemblea dei sindaci
Napoli 1	Delibera del Consiglio d'Ambito n. 12 del 22 luglio 2020: approvazione del "Preliminare di Piano d'ambito"
Napoli 2	Delibera del Consiglio d'Ambito n. 18 del 15 luglio 2020: approvazione dello studio di fattibilità preliminare al Piano d'ambito ed avvio della consultazione con gli Enti interessati. Avviata fase di consultazione con gli enti locali
Napoli 3	Piano d'ambito approvato a settembre 2020 ³
Salerno	Delibera del Consiglio d'Ambito n. 14 del 6 agosto 2020: approvazione relazione preliminare di Piano d'Ambito per la gestione integrata dei rifiuti

**AMBITI TERRITORIALI
OTTIMALI ED ENTI DI
GOVERNO**



La L.R. 26 maggio 2016, n. 14 (art. 23) individua 7 ATO, tre interni al territorio della Città metropolitana di Napoli e quattro corrispondenti ai territori delle province di Avellino, Benevento, Caserta e Salerno.

³ Fonte: notizie di stampa (il sito internet dell'ATO Napoli 3 risulta in costruzione al momento di predisporre il presente documento).

Per i tre ATO di dimensione sub provinciale la Regione Campania si è avvalsa della deroga prevista dall'art. 3-bis del D.L. 138/2011, basando tale scelta su motivazioni legate a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e su principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio. Tra l'altro, come evidenziato in figura, gli ATO di dimensioni sub-provinciale contano un numero di abitanti tendenzialmente maggiore rispetto a quelli di dimensione provinciale.

In considerazione delle diversità territoriali e al fine di consentire una maggiore efficienza gestionale e una migliore qualità del servizio, ciascun ATO può essere articolato in aree omogenee denominate Sub-Ambiti Distrettuali (SAD). L'articolazione dell'ATO in SAD è deliberata dall'Ente d'Ambito, nel rispetto delle indicazioni generali del Piano Regionale dei rifiuti, sentita la Regione e i Comuni interessati (art. 24 L.R. 14/2016). A loro volta i Comuni possono avanzare proposte motivate di delimitazione di SAD per l'ottimizzazione dell'intero ciclo di gestione dei rifiuti o di segmenti dello stesso all'EDA, cui spetta la relativa autorizzazione.

I Comuni ricadenti nel SAD regolano i rapporti di collaborazione per la gestione associata di servizi su base distrettuale mediante stipula di convenzioni ex art. 30 TUEL. Lo Statuto dell'EDA disciplina le modalità di esercizio della rappresentanza dei Comuni ricadenti nel SAD e i rapporti con gli organi di governo dell'Ente. I SAD costituiti, derogando alle competenze attribuite all'EDA, possono individuare il soggetto gestore, anche limitatamente ad alcuni segmenti del servizio, nel rispettivo territorio ove questa prerogativa sia prevista nella convenzione fra i Comuni partecipanti e condivisa dall'EDA (art. 24 commi 5 e 6-bis L.R. 14/2016).

I Comuni di Napoli, Avellino, Benevento, Caserta e Salerno possono costituire SAD di estensione pari al proprio territorio comunale. In questo caso l'EDA prende atto della richiesta e definisce con apposita convenzione ex art. 30 TUEL i rapporti tra i Comuni interessati e gli ATO competenti per lo svolgimento delle relative funzioni anche per ciò che riguarda l'esecuzione del servizio, il regime tariffario ed all'individuazione del soggetto gestore. Dunque, salvo diverse determinazioni contenute nella convenzione con l'EDA, ai Comuni capoluogo della Regione Campania, se costituiti in SAD, compete l'individuazione del soggetto gestore nel rispettivo territorio, anche con riferimento ai singoli segmenti del servizio. (art. 24 comma 6 e 6-bis L.R. 14/2016 e art. 4 Statuto tipo dell'EDA). Risulta l'avvio di alcune iniziative per la costituzione di SAD⁴. Con Deliberazione Consiglio d'Ambito n.16 del 20.11.2019 l'ATO Caserta ha previsto l'articolazione e costituzione di n. 11 SAD oltre quello autonomo del Comune di Caserta.

Con Delibera del Consiglio d'Ambito n. 16 del 5 giugno 2019 si è preso atto della costituzione del SAD Comune di Salerno.

Fermo restante quanto detto in riferimento all'eventuale presenza di SAD, all'interno di ciascun ATO le funzioni di organizzazione del servizio rifiuti spettano ai comuni che le esercitano in forma associata aderendo obbligatoriamente al rispettivo Ente d'Ambito territoriale (EDA). Ciascun comune formalizza l'adesione al proprio EDA inviando alla Regione la delibera consiliare di presa d'atto dello Statuto tipo, approvato con DGR n. 312 del 28 giugno 2016.

⁴ Da fonti di stampa risultano iniziative avviate negli ATO Benevento, Napoli 3.

Gli EDA hanno personalità giuridica di diritto pubblico, sono dotati di autonomia organizzativa, amministrativa, contabile e patrimoniale.

Quanto alla loro costituzione, si sottolinea che, anche in seguito all'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Presidente della Regione che ha nominato appositi commissari ad acta, l'adesione degli EE.LL. agli Enti d'Abitato è stata completata⁵. Tuttavia, si riscontrano ritardi e lentezze nell'operatività degli EDA e nell'insediamento dei relativi organi (Presidente; Consiglio d'ambito; l'Assemblea dei Sindaci; Direttore Generale e Collegio dei Revisori).

L'organo deliberativo di ogni EDA, il Consiglio d'ambito, è composto da un numero di membri in misura proporzionale ad uno per ogni 50.000 abitanti residenti nell'ATO e, comunque, non inferiore a 12 mila e non superiore a 30 mila. Fra le altre competenze rientra l'individuazione del gestore del servizio e la determinazione della tariffa all'interno del rispettivo ATO o in riferimento a ciascun SAD ricadente nel corrispondente territorio, salvo le deroghe previste dall'art. 24 comma 6-bis L.R. 14/2016 sopra richiamate, che riconoscono queste prerogative in capo ai SAD. Le procedure tecnico-istruttorie per lo svolgimento delle funzioni dell'EDA sono svolte dal Direttore Generale sulla base delle deliberazioni adottate dal Consiglio d'Ambito.

Alla copertura della dotazione organica degli Enti d'Ambito si provvede attraverso il trasferimento del personale dei previgenti Consorzi di Bacino e delle società da essi partecipate (art. 44 L.R. 14/2016). L'EDA, tuttavia, può anche avvalersi degli uffici e del personale degli enti aderenti (art. 13 Statuto tipo dell'EDA).

LA GESTIONE DEI SERVIZI DI IGIENE URBANA

I dati sulla gestione dei servizi di igiene urbana (generalmente corrispondenti ai segmenti della raccolta, dello spazzamento e del trasporto rifiuti) in Campania descrivono un assetto tendenzialmente frammentato, caratterizzato, tuttavia, da marcate disomogeneità tra i diversi ATO.

La rilevazione è stata svolta su un campione composto da 363 Comuni per una popolazione complessiva pari a 5.047.832 abitanti.⁶

La tabella che segue riporta il quadro complessivo della rilevazione condotta.

Campione di riferimento

66% dei Comuni

87% della popolazione Regionale

⁵ Fonte: Decreto Presidente Giunta Regionale n. 15 del 16.01.2017

⁶ La copertura della rilevazione, per ciascun ATO, è la seguente:

- Avellino: 100%;
- Benevento: 56 comuni su 80 (80% della popolazione);
- Caserta: 71 comuni di 104 (90% della popolazione);
- Napoli 1: 7 comuni su 9 (94% della popolazione); incluso il Comune di Napoli;
- Napoli 2: 21 comuni su 24 (95% della popolazione);
- Napoli 3: 41 comuni su 59 (83% della popolazione);
- Salerno: 44 comuni su 161 (71% della popolazione).

ATO	Gestioni in economia		Gestioni affidate		
	Comuni	Popolazione	N. Gestori	Comuni	Popolazione
ATO AV	0	0	1	113	403.352
ATO BN	3	4.114	27	56	224.319
ATO CE	6	11.732	31	71	817.355
ATO NA 1	0	0	6	7	1.225.060
ATO NA 2	0	0	17	21	671.499
ATO NA 3	0	0	26	41	900.767
ATO SA	1	6.591	19	44	783.043
Totali	10	22.437	127	353	5.025.395

Modalità, estensione territoriale e durata degli affidamenti

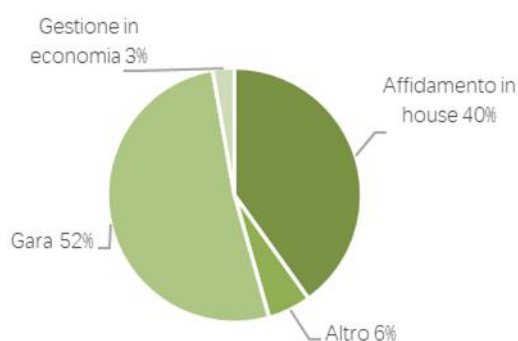
Una prima considerazione riguarda le **gestioni in economia** che sembrerebbero avere una rilevanza numerica marginale. Si tenga, tuttavia, presente che tale modalità di gestione caratterizza, in genere, comuni di piccole e piccolissime dimensioni, che sono anche quelli in riferimento ai quali è stata riscontrata la maggior difficoltà di rilevazione delle informazioni su affidamenti e gestori del servizio (con una diffusa assenza di informazioni sui siti istituzionali). Non si esclude, pertanto, che l'incidenza delle gestioni in economia possa essere, in realtà, maggiore, con particolare riferimento agli ATO per i quali l'analisi ha una copertura territoriale minore. Per quanto riguarda le gestioni affidate a soggetti imprenditoriali risultano attivi sul territorio Campano 96 gestori di servizi di raccolta rifiuti, alcuni dei quali operano anche in forza di più affidamenti, anche in ATO diversi. Il bacino di utenza medio pari a circa 52.347 abitanti, con marcate differenze, come detto, tra i vari ATO: si passa, ad esempio, dagli oltre 400mila abitanti dell'ATO Avellino, ad un bacino medio di 8mila abitanti nel Sannio

Bacino di utenza medio delle aziende di igiene urbana
52 mila abitanti

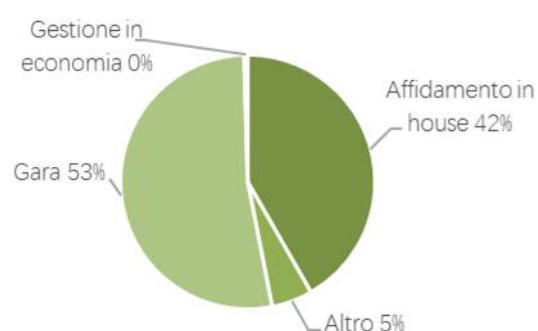
Si noti che l'ATO Avellino rappresenta l'unico caso di gestione integrata del servizio: il gestore in house serve, infatti, un bacino d'utenza corrispondente ai comuni del territorio provinciale ed è attivo anche nella filiera impiantistica.

La modalità di affidamento più frequente risulta essere l'esternalizzazione a terzi tramite gara d'appalto che caratterizza il 52% dei comuni, dato che viene confermato anche se si analizza l'analoga distribuzione dal punto di vista demografico.

Distribuzione dei comuni per modalità di affidamento



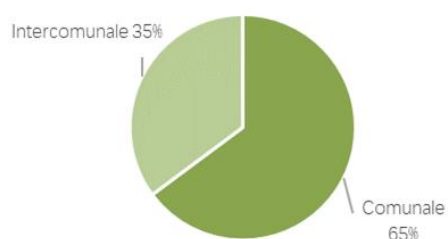
Distribuzione della popolazione per modalità di affidamento



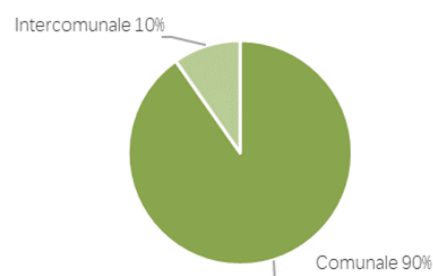
Per quanto riguarda l'**estensione territoriale**, prevalgono gli affidamenti di rango comunale: il 65% dei comuni campani affida, infatti, il servizio di igiene urbana per un bacino che corrisponde unicamente al proprio territorio, il che evidenzia un gap rispetto agli assetti della pianificazione locale, specie negli ATO in cui sono già stati delimitati i sub-ambiti distrettuali.

L'elevato grado di frammentazione emerge ancor più chiaramente se si analizza il dato su base demografica: solo il 10% della popolazione campana è servito da un gestore che opera in forza ad un affidamento che interessa più comuni limitrofi. Ne consegue che l'affidamento di rango comunale, pur diffuso, caratterizza in modo particolare i comuni di medio-grandi dimensioni.

Distribuzione dei comuni per estensione dell'affidamento di igiene urbana

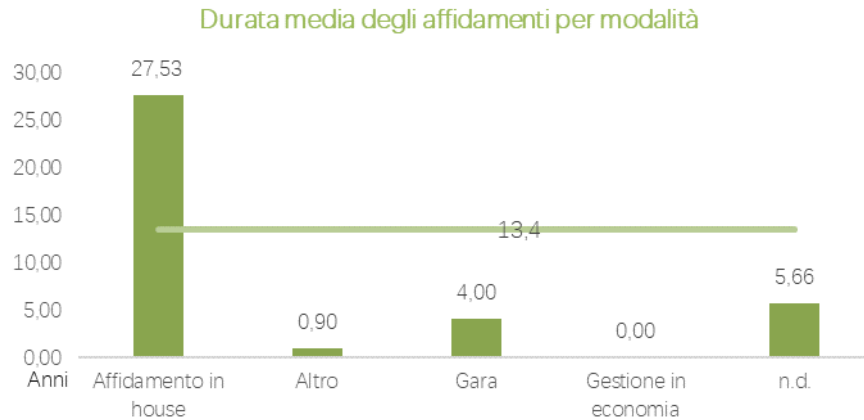


Distribuzione della popolazione per estensione dell'affidamento di igiene urbana



Per ciò che concerne, invece, **la durata degli affidamenti**, si riscontra una media di poco superiore ai 13 anni, dato che è notevolmente influenzato dalla durata media delle gestioni in house (oltre 27 anni).

Da rilevare che, all'interno del campione analizzato, il ricorso al regime di proroga interessa 53 comuni: 7 nell'ATO Napoli 2, 9 nell'ATO Napoli 3, 15 nell'ATO Benevento; 9 nell'ATO Salerno e 13 nell'ATO Caserta.



Le aziende di igiene urbana che operano nella Campania si caratterizzano per una spiccata tendenza alla specializzazione: il 97% degli operatori rilevati corrisponde, infatti ad imprese mono-servizio.

PRODUZIONE DEI RIFIUTI E RACCOLTA DIFFERENZIATA

I dati sulla produzione pro capite dei rifiuti dicono che, gli abitanti della Campania producono meno rifiuti rispetto alla media pro capite italiana.

Rifiuti Urbani prodotti in Campania
2.602.769
tonnellate/anno
Dati ISPRA 2018

Su scala provinciale, i maggiori valori di produzione pro-capite si rilevano per la provincia di Napoli, con 473 Kg per abitante per anno, seguita da Caserta, 437 kg per abitante per anno, mentre il valore più basso si osserva per Avellino, con 348 Kg per abitante per anno.⁷

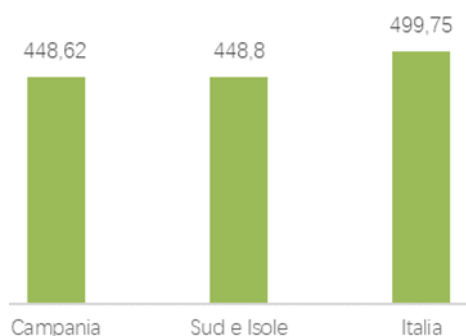
Per quanto riguarda la raccolta differenziata, i valori risultano in leggero incremento nel corso degli anni passando dal 47,6% del 2014 al 52,66% del 2018⁸. Sempre su scala provinciale, Benevento si attesta al 70,6%, Salerno al 61,7%, Avellino al 63,6%, Caserta al 52,0% e Napoli al 47,8%.

Raccolta differenziata
52,66%
dati ISPRA 2018

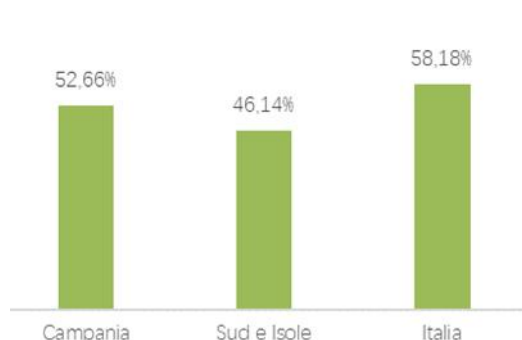
⁷ Valori tratti dal rapporto Ispra 2019 relativi all'anno 2018.

⁸ I valori sono tratti dal rapporto Ispra 2019 relativi all'anno 2018.

PRODUZIONE PRO CAPITE DI RIFIUTI URBANI (KG/AB.) - 2018



% DI RACCOLTA DIFFERENZIATA - 2018



IL SISTEMA IMPIANTISTICO

Secondo i dati ISPRA,⁹ in Campania sono attivi 16 impianti per la gestione dei rifiuti.

Gli impianti presenti sul territorio Campano risultano distribuiti, per tipologia e per ATO, come indicato nella tabella sottostante.

TIPOLOGIA IMPIANTI	ATO							TOTALE CAMPANIA
	AV	BN	CE	NA1	NA2	NA3	SA	
Compostaggio	1	-	1	-	1	-	1	4
Trattamento Meccanico-Biologico	1	1	1	1	1	1	1	7
Trattamento integrato aerobico e anaerobico	-	-	-	1	1	-	-	2
Incenerimento	-	-	-	1	-	-	-	1
Discarica	1	-	1	-	-	-	-	2

Nella regione risultano attive 11 aziende¹⁰. Tra queste, 3 (A2A Ambiente SPA, Irpiniambiente SPA e S.A.P. NA Sistema Ambiente Provincia di Napoli SPA) sono titolari della gestione di due o tre impianti. Nel novero delle aziende operanti nelle attività di trattamento/smaltimento rientrano anche le c.d. “società provinciali”, aziende a totale o prevalente capitale pubblico, costituite in seguito alle disposizioni di cui all'articolo 6-bis del D.L. 90/2008 (convertito nella L. 123/2008), che attribuiva alle province la titolarità degli impianti.

Il quadro complessivo dei rifiuti trattati annualmente nella Campania è il seguente:¹¹

⁹ <https://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it/index.php?pg=menugestru>

¹⁰ I valori sono tratti dal rapporto Ispra 2019 relativi all'anno 2018.

¹¹ Le elaborazioni che seguono sono tratte da fonti ISPRA e relative all'anno 2018.

TRATTAMENTO INTEGRATO AEROBICO E ANAEROBICO: 69.565,00 t/anno

di cui:

- 61.930 t proveniente da frazione umida;
- 7.635 t proveniente da frazione verde;

L'intero parco impiantistico dedicato allo smaltimento delle frazioni organiche (impianti di compostaggio e di trattamento integrato aerobico e anaerobico) esaurisce circa 107 mila t di rifiuti.

In Campania risultano attivi 2 impianti di trattamento integrato aerobico e anaerobico (dati 2018) i quali, nel corso dell'anno hanno trattato circa 70 mila tonnellate di rifiuti. Il quantitativo autorizzato nei 2 impianti presenti nella Regione era pari a 72 mila tonnellate; se ne deduce che l'impianto è stato sfruttato in maniera ottimale tenendo in considerazione le potenzialità delle strutture. Nel biennio 2017-2018 si riscontra un aumento delle quantità lavorate in detti impianti di circa il 20%.

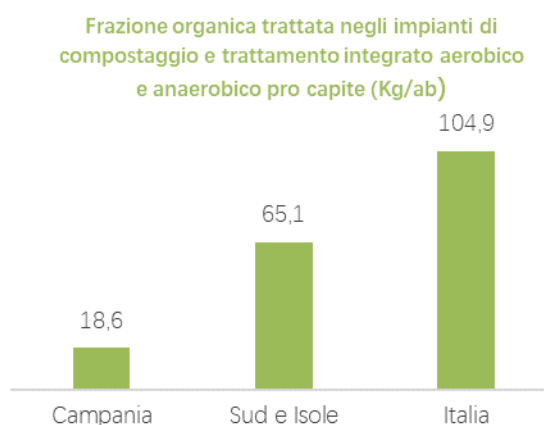
COMPOSTAGGIO: 38.283 t/anno

di cui

- 30.869 t da frazione umida della RD;
- 7.414 t da c.d. frazione verde¹²;

I 4 impianti di compostaggio hanno trattato nel corso del 2018 circa 38 mila tonnellate di frazione organica composta prevalentemente da frazione umida, a fronte di 152 mila tonnellate autorizzate. Se ne deduce, che le strutture presenti nella Regione adibite a compostaggio atte al trattamento della frazione organica, non sono state sfruttate per intera potenzialità ma soltanto per il 25%. Nel biennio 2017-2018 si denota un aumento delle quantità trattate pari all'88%.

Gli impianti sopra menzionati (l'impianto di compostaggio, di trattamento integrato aerobico/anaerobico) hanno gestito circa 107 ml t/anno. Rapportando i quantitativi gestiti con il numero di abitanti, si rileva che in Campania la frazione organica trattata pro-capite è inferiore rispetto alla macroarea di riferimento (%-71) e al dato nazionale (-82%).

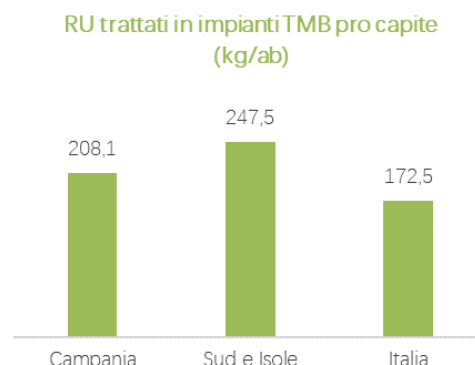


¹² Cod. CER 200201, rifiuti biodegradabili prodotti da giardini e parchi.

TRATTAMENTO MECCANICO BIOLOGICO: 1.207.186,00 t

interamente provenienti da RU indifferenziati e altri RU;

Rilevante anche l'attività di trattamento meccanico-biologico, che contribuisce a gestire circa 208 kg l'anno di rifiuti urbani prodotti da ciascun residente, dato inferiore alla media rispetto alla macro-area considerata.¹³ Negli impianti di TMB, del Sud Italia, la quantità autorizzata è pari a 8,2 milioni di tonnellate; la maggiore capacità di trattamento degli impianti si registra in Campania (2,6 tonnellate autorizzate), Sicilia (2,3 t.) e Puglia (1,6 t.); in tali regioni, nel complesso, viene trattato il 78,9% del totale trattato nella macroarea Sud e Isole.

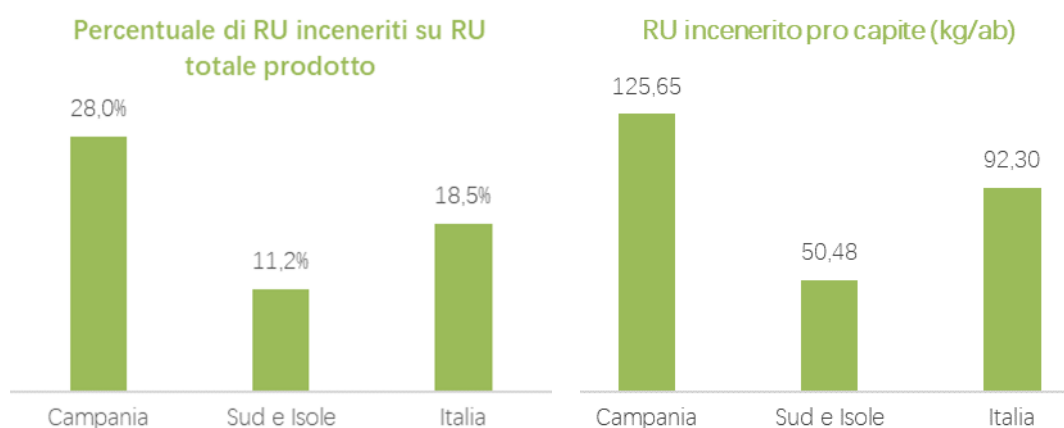


INCENERIMENTO: 728.969 t/anno

interamente provenienti da RU trattati;

Nell'unico impianto di incenerimento con recupero di energia localizzato ad Acerra (NA), viene incenerito il 28% dei rifiuti urbani sul totale prodotto. Dato sopra la media Paese (+10%) e sopra la media del Meridione (+16,8%). Analogo risultato si registra in termini di quantità pro capite (vedi figura).

Nella Regione l'impianto di incenerimento ha trattato, nel corso del 2018, 728.969 tonnellate di rifiuti.



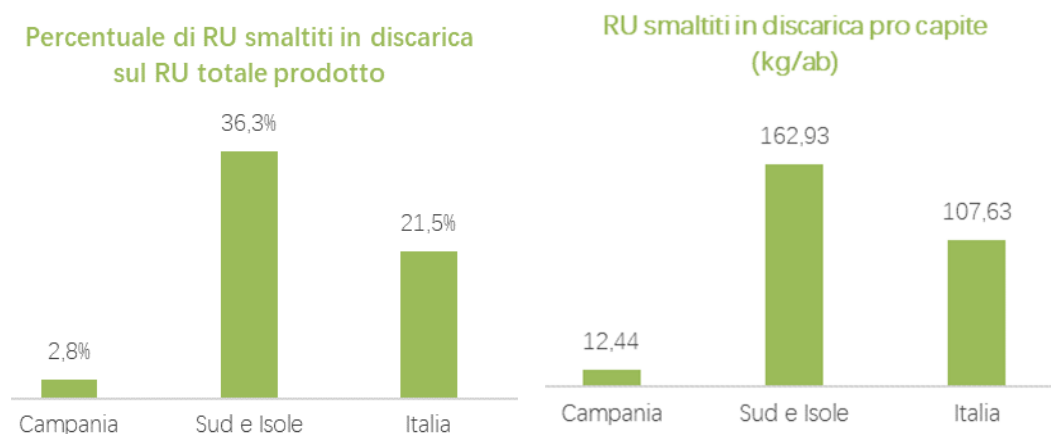
¹³ I dati sono tratti dal Rapporto Ispra rifiuti urbani 2019 e si riferiscono al 2018.

SMALTIMENTO IN DISCARICA: 72.198,80 t/anno

interamente provenienti RU trattati.

Nella Regione soltanto il 2,8% dei rifiuti urbani sul totale prodotto viene smaltito in discarica; dato significativamente più basso rispetto al valore del Meridione che si attesta al 36,3%.

Analizzando i dati regionali, dal 2007 al 2018, si registra un calo dello smaltimento in discarica del 15% invece la raccolta differenziata rimane stabile



Per quanto riguarda il tema della “esportazione di rifiuti”, vengono smaltite ogni anno fuori regione circa 340 mila tonnellate di rifiuti di origine urbana prodotte in Campania (quasi 87 mila tonnellate anche all'estero), 100 mila delle quali destinate ad impianti di discarica. Sommando queste quantità la percentuale di smaltimento in discarica rispetto ai rifiuti urbani prodotti salirebbe al 7%.¹⁴

Le destinazioni sono localizzate prevalentemente nel Nord Italia: circa 242 mila tonnellate in Veneto (il 44,2% del totale), in Lombardia (il 13,5% del totale) in Emilia - Romagna circa 21 mila tonnellate (pari al 16,3% sul totale dei rifiuti organici importati da altre regioni) e in Piemonte circa 100 mila tonnellate (6% del totale).

¹⁴ Dati provenienti da rilevazioni Ispra 2018