



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XV LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 20

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA**  
**sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse**

ESAME DELLA PROPOSTA DI RELAZIONE TERRITORIALE  
STRALCIO SULLA CAMPANIA

21<sup>a</sup> seduta: martedì 29 maggio 2007

Presidenza del presidente Roberto BARBIERI

## I N D I C E

## Esame della proposta di Relazione territoriale stralcio sulla Campania

## PRESIDENTE:

- BARBIERI ( <i>Misto</i> ), senatore . . . . .	Pag. 3, 9, 10 e <i>passim</i>
BANTI ( <i>Ulivo</i> ), senatore . . . . .	15
IACOMINO ( <i>RC-Sin. Eur.</i> ), deputato . . . . .	19, 20
MISITI ( <i>IdV</i> ), deputato . . . . .	10
PEDULLI ( <i>Ulivo</i> ), deputato . . . . .	17, 18
PIAZZA ( <i>Verdi</i> ), deputato . . . . .	12, 13, 14
PIGLIONICA ( <i>Ulivo</i> ), senatore . . . . .	7, 13, 14

<i>ALLEGATO</i> : Proposta di Relazione territoriale stralcio sulla Campania . . . . .	Pag. 22
--	---------

Segle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; Unione dei Democratici Cristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Consumatori: Misto-Consum; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-L'Italia di mezzo: Misto-Idm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC.

Segle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: L'Ulivo: Ulivo; Forza Italia: FI; Alleanza Nazionale: AN; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; UDC (Unione dei Democratici Cristiani e dei Democratici di Centro): UDC; Lega Nord Padania: LNP; Sinistra Democratica. Per il Socialismo europeo: SDpSE; Italia dei Valori: IdV; La Rosa nel Pugno: RosanelPugno; Comunisti Italiani: Com.It; Verdi: Verdi; Popolari-Udeur: Pop-Udeur; DCA-Democrazia Cristiana per le Autonomie-Partito Socialista-Nuovo PSI: DCA-NPSI; Misto: Misto; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA; Misto-Repubblicani, Liberali, Riformatori: Misto-RLR.

*I lavori hanno inizio alle ore 14,15.*

#### **Esame della proposta di Relazione territoriale stralcio sulla Campania**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame della proposta di Relazione territoriale stralcio sulla Campania.

Ringrazio i colleghi per la loro presenza.

In qualità di relatore, farò una breve introduzione alla proposta di Relazione in titolo, il cui testo è pubblicato in allegato al presente resoconto; poi lascerò la parola all'altro relatore, senatore Piglionica.

La scelta di anticipare la presentazione di una Relazione territoriale stralcio sul tema della Campania non va certo spiegata, avendone già parlato in sede di Ufficio di Presidenza. Credo che tale Relazione sia non solo un diritto-dovere della Commissione, ma anche opportuna ed indispensabile nel momento in cui le Aule parlamentari si accingono ad affrontare la conversione in legge dell'ennesimo decreto sull'emergenza rifiuti in Campania, che sostanzialmente identifica quattro siti provvisori per risolvere i problemi della movimentazione dei rifiuti stessi. La speranza è che la nostra Relazione possa essere discussa e votata dalla più ampia platea possibile della Commissione, per poi giungere all'esame delle Aule parlamentari, obiettivo non scontato nell'*iter* delle relazioni prodotte da questo consesso.

Rispetto alla situazione di emergenza, testimoniata anche dall'adozione del decreto-legge 11 maggio 2007, n. 61, sulla base di quanto emerso dalla missione a Napoli e dalle discussioni svolte in questi mesi, che hanno evidenziato sensibilità e posizioni diverse, la proposta di Relazione in esame cerca di dare una risposta indicando un percorso che vada al di là dell'emergenza.

Nel documento è contenuta una parte analitica – che ora vi risparmio ma che sicuramente riprenderemo nel corso del dibattito – in cui si cerca di ricostruire le vicende che hanno portato a 13 anni di emergenza rifiuti in Campania. Le istituzioni non sono state capaci di prevedere il punto a cui è approdata questa situazione nel maggio 2007, un punto drammatico, apparentemente irrisolvibile, che ha prodotto gravi danni non solo nell'immediato, vista l'importanza del turismo stagionale nell'economia della regione, ma anche in prospettiva, dovendo quest'ultima attrarre le aziende, anche straniere, interessate ad investire in Campania.

In tale descrizione si cerca di identificare, con obiettività, senza alcun pregiudizio politico, le responsabilità e i vuoti istituzionali che si sono creati e di spiegare come quei vuoti abbiano determinato un'emergenza, poi diventata un'alternativa alle legittime politiche sociali, che le istitu-

zioni locali avrebbero dovuto varare con gli strumenti che la Costituzione e le leggi ordinarie mettono a disposizione.

L'emergenza ha permesso l'arrivo di risorse pubbliche che hanno alimentato un sistema sociale che va dal grande *manager* al lavoratore socialmente utile. In altri termini, si è lavorato, spesso anche senza rendersene conto, perché l'emergenza continuasse. Di frequente i beneficiari sono stati delle vittime ma sta di fatto che l'emergenza si è protratta per 13 anni con una sola modalità di gestione del ciclo dei rifiuti, quella della discarica che, nella proposta di Relazione, definisco «non ciclo», proprio perché unica.

Il vuoto delle istituzioni e delle decisioni, le risorse pubbliche e la gestione condotta solo attraverso le discariche hanno portato illegittimità amministrative e criminalità organizzata.

Quando si è reso necessario individuare nuovi siti da adibire a discarica, si è scelto di affidare l'incarico al concessionario, violando una regola aurea della politica. Spetta alla politica scegliere i siti sulla base di determinati criteri, che poi indicherò, mentre è compito del concessionario valutare la consistenza tecnica degli stessi. Come ci è stato confermato nel corso delle audizioni svolte, questo ha permesso alla malavita organizzata di porsi come mediatore tra le istituzioni e la società e ha garantito l'utilizzabilità dei siti. La politica serve anche a risolvere i problemi e occorre avere ottimismo e volontà per far capire quale potrà essere, oltre il decreto, la strada per rendere normale la situazione della Campania.

Due parole su un tema che riguarda tutti, e mi dispiace, per questo, che non sia presente nessun commissario dell'opposizione. In un momento di antipolitica diffusa, la politica ha bisogno di recuperare credibilità. Si potrà poi discutere sull'attendibilità dei pulpiti e sul fatto che chi critica abbia o meno tutte le carte in regola per farlo. Secondo me, un intreccio profondo e articolato tra «cosa pubblica» e società ha creato livelli di intermediazione che costituiscono i veri costi. Per recuperare credibilità, la politica deve essere in grado di indicare una strada da percorrere per risolvere l'emergenza rifiuti in Campania, contesto che non è né di destra né di sinistra, così come non sono né di destra né di sinistra il gas, i treni o l'acqua potabile. Sono tutti servizi essenziali per la coesione di una comunità, che devono essere sempre garantiti, chiunque sia a capo delle amministrazioni.

Se questo è il quadro del passato, noi proponiamo, per responsabilità, un percorso per il futuro. La novità di tale percorso, che nasce soprattutto dagli errori del passato, è data dalla programmazione di un ciclo normale e ordinario dei rifiuti, che superi l'uso e l'abuso delle discariche come unico elemento del «non ciclo» e che per essere credibile non può rimanere isolata.

A tal fine indichiamo come necessarie quelle che io definisco le «tre tastiere», che pure sarebbero state in mano alle istituzioni preposte alla gestione ordinaria, regione in testa (ricordo che giovedì sentiremo il presidente Bassolino, segnatamente sull'utilizzo di Fondi europei).

La prima tastiera è rappresentata dal piano integrato dei rifiuti; su come realizzarlo e sul ruolo della raccolta differenziata riferirà poi il collega Piglionica. Alla seconda tastiera corrisponde un piano delle bonifiche. Poiché il piano integrato dei rifiuti identifica anche le zone da dotare di impianti dotati delle migliori tecnologie possibili, si devono sanare, avendo competenze e risorse, le ferite storiche presenti sul territorio. La terza tastiera corrisponde a un piano di sviluppo: quando si investe su un ciclo dei rifiuti, sono necessari impianti, si «annusa» tecnologia e c'è innovazione. A quel punto i Fondi europei e i relativi contratti di programma, se sfruttati al meglio, possono trasformarsi in un volano di sviluppo, invece di essere selezionati sulla base di casualità territoriali ed essere rendicontati al peggio, inventando progetti sponda degli ultimi sei mesi. Dove c'è bonifica e si attivano impianti si possono attrarre investimenti di alta tecnologia, di alta qualità che, in un contesto sociale e civile come quello, creano anche opportunità.

Dunque, la vera novità è data dalle «tre tastiere» che ho indicato. Naturalmente, per definire il piano integrato dei rifiuti bisogna avere chiari alcuni piccoli passaggi. Il primo obiettivo è la raccolta differenziata, avendo chiaro che non è né un valore in sé né un rimedio risolutivo perché, nella migliore delle ipotesi, può ridurre il volume dei rifiuti da 100 a 60, quantità che poi, in ogni caso, deve essere trattata. La raccolta differenziata presenta, inoltre, una serie di problematiche relative al riciclo e al riutilizzo del materiale raccolto. Quindi, si pone il problema di disporre di una impiantistica di qualità che, come approfondirà il senatore Piglionica, abbia l'obiettivo minimo di separare l'umido dal secco.

Infine, saranno necessari impianti dotati delle migliori tecnologie disponibili in grado di occuparsi dello smaltimento finale dei rifiuti, mantenendo quindi la discarica quale semplice supporto del ciclo.

Nella proposta di Relazione proponiamo con chiarezza tutto questo. Come vi avevo annunciato, stiamo lavorando con l'Istituto superiore di sanità ad un protocollo, che presumo sarà pronto a breve, in modo tale da disporre di un sistema di monitoraggio attendibile, credibile e continuo della situazione pregressa, presente e futura relativa alla tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini. Bisogna considerare che i dati drammatici presentati non derivano dall'impiantistica, peraltro assente, ma dalla presenza di discariche, nella maggioranza abusive, e di rifiuti speciali e tossici interrati in aree ad alto rischio.

Vorrei capire poi perché le comunità territoriali organizzano manifestazioni di protesta contro le ipotesi di insediamento degli impianti e non si assista mai a manifestazioni di piazza contro chi abusivamente o camorristicamente, sotto gli occhi di tutti, interra rifiuti speciali, come si è verificato in almeno 30 luoghi diversi, che possiamo citare in virtù delle testimonianze pervenuteci nel corso delle audizioni svolte in Campania.

Questo è il quadro che abbiamo di fronte. Si pone – ripeto – l'esigenza di tornare alla normalità attraverso il percorso delle «tre tastiere» che riassumo: piano integrato, che possiamo discutere nel merito, piano bonifiche e piano di sviluppo.

Avendo dovuto gestire l'emergenza nell'emergenza, quel magma sociale che si è creato e l'invenzione dei consorzi per la raccolta differenziata; a prescindere dal valore delle personalità che si sono succedute, abbiamo constatato che, nel corso di questi anni, il commissariato non solo non è stato in grado di coordinare in modo credibile le istituzioni, che hanno e continuano ad avere in capo alcune fondamentali responsabilità al di là dell'emergenza, ma soprattutto è stato permeabile a quei meccanismi gestionali che hanno messo in discussione il risultato.

Considerando ormai il commissariato un soggetto pletorico e intermedio non in grado di raggiungere l'obiettivo – ripeto, a prescindere dalla volontà dei singoli – lo sforzo maggiore che si è tentato di compiere è stato quello di riflettere a lungo sulla probabile soluzione del problema. Siamo quindi giunti alla conclusione di individuare come responsabili della gestione gli stessi soggetti che sono chiamati ad intervenire nella normalità, senza inventare, dunque, nulla di nuovo ed eliminando quest'inutile intermediazione amministrativa e burocratica.

Pertanto, con l'aiuto di qualche giurista di valore, l'indicazione della nostra Commissione, emersa anche nei numerosi interventi di tutti i suoi componenti, è quella di superare l'«istituto commissariato». Bisogna individuare le modalità adatte per pervenire a tale risultato. Io ed il senatore Piglionica abbiamo identificato una strada che è quella indicata nella proposta di Relazione e alla quale vorrei venisse prestata particolare attenzione. Tale strada consiste nell'«intesa istituzionale di programma», che può essere poi connessa all'Accordo di programma quadro, come già previsto dalla legge finanziaria 1997.

L'intesa comporta che intorno al tavolo di discussione siedano Governo, regione, province e i cinque comuni capoluogo, che sono i principali attori, in assenza di burocrati ed intermediari. In quella sede si decideranno i piani, le risorse, gli obiettivi, gli impegni finanziari, i tempi, le scadenze e, come stabilisce la legge, in caso di inadempienza accertata dei soggetti di alta vigilanza appositamente istituiti, i poteri sostituitivi, fino ad arrivare, come ipotesi estrema, all'applicazione dell'articolo 120 della Costituzione, vale a dire all'intervento del Governo che si sostituisce agli organi regionali.

Si tratta di applicare uno snello concerto istituzionale in cui si individuino precisamente i responsabili per legge delle varie azioni da intraprendere tra regione, province e comuni, affinché si compia collegialmente una scelta concordata, concertandola in tutte le sue cadenze, contenuti, risorse, obiettivi e tempi, e si stabiliscano anche le regole in caso di mancato rispetto degli impegni assunti. Il consesso istituzionale da solo, senza produrre altri organismi quali i commissariati, deve cercare di risolvere il problema. Credo che questa sia la giusta impostazione perché aiuta a riconsegnare agli enti locali le proprie responsabilità. Si tratta inoltre di un passaggio unico, irripetibile, che serve semplicemente, una volta conclusa l'esperienza del commissariato, ad accompagnare con responsabilità verso scelte di interesse generale le istituzioni, che definisco «convalescenti», avendo perso per lungo tempo le loro prerogative.

Io ed il senatore Piglionica abbiamo ragionato sul tema. L'obiettivo politico è quello di emancipare la discussione sulla Campania dall'emergenza e dal decreto, nel senso che i soggetti chiamati ad occuparsi del problema, soprattutto in questa regione, non possono pretendere dal sistema Paese solo un decreto che autorizzi semplicemente l'apertura di alcune discariche. Bisogna individuare le linee di fondo sulla base della consapevolezza di quanto di negativo si è già verificato.

Come ho già detto, è necessario indicare i termini di una gestione normale della situazione e, a tal proposito, ho già fatto riferimento alle «tre tastiere». Nella proposta di Relazione ho cercato di indicare le linee generali del piano integrato dei rifiuti; sull'impiantistica si potrà ragionare in seguito e, comunque, i consessi locali decideranno in merito: è inutile che la nostra Commissione si arroghi il diritto di decidere la locazione degli impianti. Il principio fondamentale è quello che ogni provincia o macroarea gestisca autonomamente il ciclo dei rifiuti, dal momento che è meglio movimentarne il minor quantitativo possibile.

Altro punto non di poco conto della proposta di Relazione, che invito i colleghi a valutare, riguarda la conclusione della gestione commissariale il prossimo 31 dicembre. Abbiamo constatato che altre regioni hanno avuto difficoltà nell'affrontare il passaggio, finto, dalla fine dell'emergenza a quell'ordinarietà, che non sono in grado di avere attraverso il meccanismo, apparentemente complesso ma in realtà semplice, previsto dalle leggi italiane e che non richiede perciò né nuove norme né nuove risorse. Come avremo modo di apprendere dal presidente della regione Campania, per finanziare le «tre tastiere» che ho indicato sono più che sufficienti i Fondi europei 2007-2013 destinati alla Campania. Probabilmente, vedremo qualche fontana in meno e qualche progetto di sostanza in più.

Detto questo, cedo la parola al senatore Piglionica.

**PIGLIONICA.** Non credo ci sia molto da aggiungere.

Come detto in altre occasioni, la Campania rappresenta una specie di paradigma della questione rifiuti in alcune aree del nostro paese, soprattutto nel Meridione. In questa condizione si sono sviluppate in maniera parossistica tutte le questioni relative non solo ad una esacerbazione della «sindrome NIMBY», ma anche ad una profonda crisi della politica, che in queste regioni non è stata in grado di offrire soluzioni stabili e durature.

L'emergenza rifiuti ha interessato anche altre regioni del Nord; ne sono state coinvolte, ad esempio, la Lombardia e la Toscana. Tuttavia, tale occasione ha consentito alle istituzioni locali di realizzare un salto di qualità e di mettere in campo soluzioni tecnologicamente avanzate, al fine di incrementare significativamente la raccolta differenziata.

La raccolta differenziata, oltre ad essere uno strumento sostanziale per ridurre volumetricamente la massa dei rifiuti, si rivela fondamentale per il funzionamento di tutto il ciclo: solo una buona raccolta differenziata consente di realizzare un buon compostaggio e una buona termovalorizza-

zione. Non si tratta quindi di un discorso solo quantitativo – che già sarebbe tanto – ma anche qualitativo che investe l'intero ciclo.

Negli ultimi giorni la crisi della credibilità delle istituzioni in Campania si è manifestata nella vicenda Parapoti. Un dialogo serrato tra regione, provincia, commissario e istituzioni locali non è riuscito a sbloccare la situazione, perché nelle istituzioni periferiche, nelle popolazioni e nei sindaci è venuta meno la fiducia nei confronti della regione e del commissariato. Questa diffidenza ha reso necessario l'intervento del Presidente della Repubblica, la più alta istituzione, affinché le istituzioni locali riacquistassero fiducia nei confronti degli impegni presi. La vicenda ha mostrato plasticamente le gravi difficoltà in cui versano le istituzioni e la politica.

L'istituzione «commissariato» non è di per sé destinata al fallimento; abbiamo testimonianza di alcuni commissariamenti straordinari che hanno svolto magnificamente la loro funzione, ad esempio, nel caso della ricostruzione in Friuli. La recente Relazione della Corte dei conti dimostra che le patologie del commissariamento di lunga durata sono simili dappertutto: una certa facilità nella spesa, un mancato controllo, una mancata rendicontazione. Tali patologie in Campania, Sicilia, Calabria e, in misura minore, in Puglia hanno inevitabilmente comportato distorsioni. Le vicende più recenti riferite dalla magistratura dimostrano che il commissariato non è riuscito nemmeno a rimanere impermeabile all'infiltrazione della malavita organizzata in alcuni suoi gangli decisionali.

A nostro modo di vedere – e spero la Commissione condivida questa valutazione – lo strumento del commissariato è oramai consumato nella sua capacità di offrire risposte. Il Governo ha varato recentemente un decreto in cui cogliamo grandi e importanti passi in avanti; ad esempio, l'affidamento alle province di un ruolo decisivo. La progressiva estromissione delle istituzioni periferiche ha reso ancor più complesso il raggiungimento di risultati significativi. Pertanto, rimettere in campo le presidenze delle province con una funzione di subcommissari, come soggetti che partecipano all'identificazione dei siti e alla gestione di questa fase di straordinaria emergenza, può offrire un contributo.

Allo stesso modo, appare importante la possibilità di revocare lo stato di emergenza in quei territori che siano in grado di dimostrare la propria autosufficienza; ciò anche per andare incontro a tante affermazioni di disponibilità a realizzare impianti e interventi di tecnologia complessa. In questa maniera si consente ai territori di raggiungere un'autonomia e di uscire dall'emergenza anche in posizione stralcio rispetto alla regione.

Nella proposta di Relazione si prospetta un'ipotesi, ovviamente aperta al confronto, alla critica e all'arricchimento da parte di tutti i commissari. Gli accordi istituzionali di programma sono una strada, individuata dai consulenti della Commissione, che sembra capace di offrire la rete all'acrobata che, all'improvviso, deve riprendere a lanciarsi con il trapezio. In sostanza, è prevista una fase di sussidiarietà che definisce i soggetti e le loro competenze, ambito che in passato si è confusa fino ad essere sostan-

zialmente irricognoscibile: quando non si sa chi fa cosa, il risultato è che non si decide nulla.

Si offre una rete che consente ai soggetti istituzionali di ripartire con le loro funzioni ordinarie, laddove dovessero venire meno per tanti motivi. È un concetto riaffermato più volte: quando per 13 anni un'istituzione si disabituata a svolgere una funzione, si perdono anche le capacità e le competenze di gestione della stessa. In molti casi le province non hanno rinforzato i loro uffici relativi all'ambiente e al servizio di smaltimento rifiuti, perché privi della funzione vincolata solo al controllo. Il risultato è che in molte realtà (penso alle province che conosco del mio territorio) si sono impoverite anche le competenze tecniche. Ripartire può presentare qualche difficoltà; prevedere il subentro di altri soggetti e la possibilità di vicariare in caso di inadempienza, offre probabilmente lo strumento adeguato.

Abbiamo già sottolineato la necessità che in un territorio sia percepito innanzitutto il bilancio ambientale; alla fine degli interventi un territorio che accetta un impianto deve essere nelle condizioni di identificare con chiarezza innanzitutto gli strumenti di controllo, che si trovano sia nella partecipazione dei cittadini alla fase decisionale sia nella sorveglianza continua: i dati di funzionamento degli impianti devono essere costantemente a disposizione dei cittadini.

Le comunità locali devono percepire con chiarezza che – a fronte di un impatto con le tecnologie disponibili, tutto sommato oggi abbastanza contenuto – vi è la realizzazione di interventi di bonifiche di aree, di discariche abusive, sicuramente più pericolose di quelle controllate. Il risultato finale è che il territorio riceve un beneficio ambientale assolutamente e facilmente percepibile anche dalle comunità locali.

Tale risultato si potrà ottenere soltanto ripristinando la corretta catena di comando ed eliminando, entro il prossimo 31 dicembre, in maniera definitiva il commissariato, che si è rivelato alla lunga uno strumento volto, spesso inavvertitamente, al proprio mantenimento, come abbiamo già rilevato nella precedente Relazione ed appare sempre più chiaro nella Relazione della Corte dei conti. In sostanza, anche involontariamente, il commissariato diventa una struttura che non ha interesse alla chiusura della funzione che svolge e si crea una condizione alla lunga di ostacolo al superamento dell'emergenza.

Questa è la base della discussione. Il decreto sarà esaminato in Commissione, prima al Senato e poi alla Camera. Mi rendo conto che l'analisi di un decreto che prevede l'identificazione di discariche per legge, già da questo punto di vista ha un impatto facilissimo da controbattere. Spero che non ci lasceremo prendere dalla voglia di addentrarci troppo in queste analisi, perché – ripeto – l'opera di smontaggio spesso è estremamente facile, mentre risulta più complessa quella del rimontaggio; non mi pare quindi che ci siano le condizioni per filosofeggiare.

PRESIDENTE. Vorrei solo aggiungere che il combinato disposto del decreto-legge n. 61 e della proposta di Relazione è importante, perché il

primo definisce le discariche provvisorie, la seconda cerca di materializzare quella provvisorietà.

MISITI. Signor Presidente, in questa proposta di Relazione, che ho letto più volte per comprenderne fino in fondo la necessità e l'utilità, ho riscontrato un grande sforzo positivo per trovare soluzioni, al di là delle analisi da noi già fatte e qui fedelmente riportate.

La novità del documento risiede soprattutto nella ricerca di una soluzione che fino ad ora non c'è stata: abbiamo scelto la strada di un commissario atipico, dotato di poteri atipici sia per difetto che per eccesso. Come Parlamento e Governo avevamo cercato di dare una risposta che, secondo me, non poteva essere data, facendo soltanto finta di non comprendere l'eccezionalità della situazione.

Nel documento in discussione si prende atto di questa eccezionalità e si tende ad individuare soluzioni condivisibili, a mio parere, salvo apportare qualche piccola e opportuna modifica, a volte di linguaggio, per non urtare la sensibilità dei commissari precedenti. Ad esempio, non ritengo opportuno affermare, a pagina 7 del testo distribuito, che «La struttura commissariale» – che è quella di 13 anni – «in tale contesto, si è retta sull'apporto di professionalità e di passione civile di un funzionario di grande levatura come il dottor Bertolaso». Sopprimerei l'intera frase perché non comprendo le ragioni per cui si mettano in rilievo alcuni aspetti. Si tratta ovviamente di una piccola modifica, non critico l'impostazione complessiva della proposta di Relazione ma ritengo che una frase del genere, se riportata, potrebbe sminuire alcuni o condannare altri. Nel complesso comunque sono molto favorevole al documento.

Anche in sede di esame del decreto, avevo «messo i puntini sulle i», cercando di riportare alla ragione già da allora. L'obiettivo di raggiungere in poco tempo in Campania un livello di raccolta differenziata pari al 60 per cento è una balordaggine che fingiamo di non vedere.

La raccolta differenziata può avere la sua influenza, se fatta oculatamente, altrimenti, può rovinare la restante parte del ciclo dei rifiuti. Se attuata in una visione complessiva, la raccolta non deve partire prima delle altre fasi del ciclo ma contemporaneamente a queste e trovare uno sbocco. Se non ci sono gli impianti, la raccolta differenziata è una presa in giro. Prima si chiede la raccolta differenziata, poi ci si oppone alla realizzazione di impianti con le migliori tecnologie disponibili e, alla fine, tutto assume un carattere utopistico.

Là dove nella proposta di Relazione si dà grande risalto alla raccolta differenziata, darei invece grande risalto alla necessità di realizzare il ciclo integrato dei rifiuti a cui la raccolta differenziata va necessariamente collegata.

PRESIDENTE. Nel documento si parla di questo collegamento.

MISITI. Sì, però in altre parti del testo lasciate intendere che il vero problema è la raccolta differenziata e non il ciclo integrato dei rifiuti.

Questa convinzione emerge, ad esempio, dalla lettura della pagina 8 del testo distribuito.

Vorrei ancora rilevare che il collegamento tra l'esercizio unico della discarica e il diffondersi dell'attività criminale intorno alla gestione dei rifiuti non è automatico. Nell'introduzione, il senatore Piglionica ha messo in rilievo questo collegamento ma al riguardo sarei molto cauto. Fino a poco tempo fa a Roma non c'era nulla, ora esiste la discarica ma la criminalità non è presente nella gestione dei rifiuti, e la 'ndrangheta come si è diffusa in tutto il mondo poteva senz'altro arrivare a Roma, ma evidentemente sussistono le condizioni per impedire che ciò avvenga.

Bisogna smussare questi discorsi, altrimenti non si va da nessuna parte; temo, piuttosto, altre situazioni; ad esempio, che analoghi convincimenti erronei possano portare a situazioni diverse da quelle della Campania. Il problema Campania non sarebbe sorto, se si fosse risolto quello di Napoli quando era necessario.

Voglio avere però una risposta su Roma, dove vengono sversate in discarica circa 3500 tonnellate di rifiuti al giorno e, entro la fine dell'anno, s'intende risolvere il problema del ciclo integrato. In verità, mi viene da ridere, perché ciò è impossibile. Inoltre, l'attuale classe dirigente non è molto distante da quella campana, che un giorno dice sì e l'altro dice no, senza avere il coraggio di fare delle scelte, pur avendo un piano regionale di smaltimento dei rifiuti che, però, non è attuato perché, dal 1986 ad oggi, prevede sempre le stesse misure e nessuno, compreso l'attuale sindaco tanto amato, riesce a realizzarle. Comunque, se la legislatura continuerà, avremo modo di assumere fra non molto tempo un'iniziativa analoga per il Lazio.

Quanto alle proposte da voi avanzate, la politica dell'accompagnamento mi convince fino ad un certo punto; mentre mi convincono l'intesa istituzionale di programma e l'accordo di programma quadro (APQ), perché sono due strumenti importanti e positivi per affrontare i problemi da voi enumerati.

Conosco bene la materia e so quanto richieda una classe dirigente e una burocrazia capaci, essendo l'attuazione degli APQ più delicata della gestione ordinaria. In una situazione come quella campana lo strumento dell'accompagnamento è in via teorica validissimo, nella pratica però sarei più decisionista, data la necessità di trovare un accordo tra varie anime e vari ambiti di discussione. Credo però che in quel contesto si parlerà molto e si deciderà poco. Lo strumento è formidabile ma, come diceva il senatore Piglionica, deve essere chiaro che, a partire dal primo gennaio, «chi sporca pulisce» e la responsabilità diretta è degli enti ai quali le leggi conferiscono la titolarità di tale forma di responsabilità.

L'unico aspetto valido, ma al contempo negativo, dell'accompagnamento potrebbe essere l'individuazione di un potere sostitutivo che diventa però una sorta di «commissariamento di ritorno». Dobbiamo prestare attenzione alle modalità, non indicare solo i provvedimenti da adottare ma garantire anche che potranno realizzarsi. In caso contrario, le soluzioni all'apparenza migliori potrebbero diventare le peggiori e, in tal caso, sa-

rebbe meglio procedere in un determinato modo anziché ricorrere a tanti accordi di programma.

PIAZZA. Ringrazio il presidente Barbieri e il senatore Piglionica per il lavoro svolto, che potrà realmente aiutare la Campania ad uscire dall'emergenza rifiuti.

La proposta di Relazione è buona ma credo sia giusto specificare alcuni aspetti emersi durante la missione in Campania e nel corso delle audizioni svolte in questa sede, aspetti che, a volte, hanno messo in difficoltà le comunità locali.

A pagina 16 del testo distribuito si parla, ad esempio, di un processo di stabilizzazione sostanzialmente irrealizzabile, ma così non è. Uno dei grandi problemi del percolato di Villaricca è dovuto al fatto che gli impianti di stabilizzazione e di inertizzazione già esistenti dal 2002 non sono mai partiti. Tra gli argomenti principali di dissenso della popolazione, c'era proprio la grande quantità di percolato che si vedeva e che ancora si vede in quella discarica.

L'esperienza della Lombardia è molto diversa. Ricordo che la Maserati Srl fece separare il secco dall'umido che poi fu stabilizzato, riuscendo a convincere le popolazioni di Rovato e di altri comuni a portare i rifiuti negli impianti della società, anche se non il «tal quale». Il commissario Bertolaso lo ha dichiarato, ma poi non l'ha fatto. Pertanto, chiedo che nella proposta di Relazione venga specificata la necessità di riaprire gli impianti per la stabilizzazione della FOS già esistenti, così che determinati rifiuti, avendo un altro codice CER, possano sversati in discarica. Ricordo che l'Unione europea vieta il conferimento in discarica del «tal quale».

Sono molto preoccupato per il termovalorizzatore di Acerra, per la cui apertura Bertolaso aveva stilato un cronoprogramma, secondo il quale entro il 1° maggio gli attuali gestori, in vista del passaggio di consegne, sarebbero stati affiancati. Mi rendo conto che in questo momento è in atto un'emergenza anche sanitaria ma, visto che il lavoro che avete fatto è molto specifico, ritengo opportuno indicare alcune iniziative da portare a termine per evitare che l'apertura dell'impianto di Acerra slitti ancora.

PRESIDENTE. L'affiancamento di cui lei ha parlato è indicato nella proposta di Relazione con il termine «*commissioning*», possibilità prevista anche all'articolo 2 del decreto n. 61.

PIAZZA. Se vogliamo arrivare almeno ad accennare il piano industriale, occorre far partire l'impianto di Acerra, altrimenti si andrà inutilmente avanti per un altro anno. Dobbiamo essere espliciti anche sulle cose banali. Faccio un esempio: il contratto Enel-Snam per la fornitura di gas all'impianto non può essere firmato dalla ditta attuale; si rischia così di arrivare ad ottobre o a novembre senza nemmeno avere i tubi del gas. Chiedo pertanto di inserire nella proposta di Relazione una sorta di lista della spesa in cui specificare quello che deve essere fatto.

Altro argomento principale, sul quale si è scatenata la magistratura, è quello della definizione del combustibile. Fermo restando che per Acerra è ancora pendente l'approvazione finale della VIA, occorre specificare le caratteristiche del combustibile che si può bruciare, perché, in caso contrario, l'impianto rischia di non partire mai. Ritengo che un forno simile possa bruciare tranquillamente il tal quale, come gli impianti di Brescia, Cremona e Parona insegnano.

Per evitare che la magistratura intervenga in un secondo momento, chiediamo al Governo di specificare, una volta per tutte, cosa può bruciare questo forno. Se ci si lamenta dell'emergenza sanitaria, del colera o della diossina, non è opportuno formalizzarsi in questo momento su quello che questo forno può bruciare. Secondo me nella proposta di Relazione si deve chiedere al Governo di definire le caratteristiche del combustibile, altrimenti si rischia che qualunque magistrato, da ottobre in poi, blocchi nuovamente l'impianto.

Fermo restando il giudizio che avete dato, e che condivido, sulle scelte per uscire dall'emergenza, avrei visto bene qualcosa in più rispetto agli impianti richiesti due anni fa, e nemmeno pensati, dalle province di Benevento e di Salerno. Non so se sia questa l'occasione giusta per parlarne, ma vi ricordo che nelle audizioni di Napoli i presidenti delle due province ci avevano chiesto di far partire i loro due impianti.

PRESIDENTE. Per Salerno è partito il bando di gara, quindi la gestione è autonoma.

PIAZZA. Ma il commissario può fare di più.

PRESIDENTE. Il decreto però assegna il ruolo di subcommissari ai presidenti delle province. Comunque, prevedremo sicuramente un riferimento in tal senso. Il presidente della provincia di Benevento (della cui audizione ho riletto recentemente il resoconto stenografico) ha detto un'altra cosa e cioè che stanno verificando una nuova tecnologia, la dissociazione molecolare, che è qualcosa di diverso dal fare un impianto. Ad ogni modo, faremo riferimento anche a questo.

PIAZZA. Ciò che è realmente importante è togliere il riferimento, riportato a pagina 16 del testo, ad un processo di stabilizzazione che si definisce irrealizzabile, perché non è vero: l'hanno fatto dieci anni fa in Lombardia e si è fatto nel 2002 in Campania.

PIGLIONICA. Onorevole Piazza, credo che lei sappia che uno dei limiti del piano era la mancata previsione delle discariche di servizio. In questo modo, se si accumulava la frazione organica umida, si rendeva impossibile l'ingresso di altra frazione; ecco perché il processo era irrealizzabile: un fattore complicazione lo rendeva tale.

Vorrei poi invitare la Commissione a fare una riflessione importante: quando si accenna alla possibilità di una rivisitazione della VIA per

Acerra, si punta, in sostanza, a far indicare tutto quello che si può bruciare nel termovalorizzatore. Per il potere calorifero del CDR, c'è un *range* che va da circa 12.000 a circa 18.000 kJ/kg. Quando si dice che si può stare anche sul valore minimo di 12.000 si sta dando, in sostanza, il via libera anche ad un CDR con il 32 per cento di umidità, perché basta addizionarlo. Vi invito comunque a riflettere su questo passaggio, perché non vorrei che si suscitasse una reazione da parte delle popolazioni locali.

PIAZZA. Bisogna puntare al meno peggio. Piuttosto che lasciare i rifiuti per strada e avere in giro le ecoballe per gli impianti di CDR, conviene tranquillizzare la popolazione, ma anche non far bloccare l'impianto dopo un mese. Ecco perché insisto.

PIGLIONICA. Fermo restando che, quando parla di rivedere la VIA, siamo tutti d'accordo che il riferimento è alle ecoballe che saranno prodotte e non a quelle in giacenza. Sul passato non c'è disponibilità, anche perché i due impianti a regime bruciano 3.000 tonnellate al giorno. Siccome se ne producono 2.700, in sostanza bruciano quel che viene prodotto. Ribadisco comunque che non c'è possibilità di smaltimento del pregresso.

PIAZZA. La mia ultima battuta, infatti, riguarda il pregresso. Non si accenna alle cave sequestrate.

PIGLIONICA. L'accento alle cave sequestrate è nel decreto.

PIAZZA. È sfumato e comunque io non l'ho notato.

Ha ragione il senatore Piglionica: non si può tranquillizzare la popolazione dicendo che il vecchio CDR si trasporta ad Acerra. Quel CDR deve essere raccolto nelle cave sequestrate. Nel frattempo, dobbiamo prendere una decisione sul nuovo CDR, fermo restando che si può ragionare sul fatto che i commissari provinciali devono procedere alla stabilizzazione dello stesso.

PIGLIONICA. E devono anche costruire gli impianti di produzione di CDR.

PIAZZA. Esatto.

Le province di Salerno e Caserta hanno chiesto ufficialmente al commissario di attivare gli impianti per la produzione della FOS per procedere alla stabilizzazione, dopo sei mesi questo però non è ancora accaduto e si pongono problemi per il futuro. Infatti, nulla si crea, nulla si distrugge, tutto si trasforma e se non si stabilizza si produce metano e percolato. Insisto su questo punto, signor Presidente.

PRESIDENTE. Ho il massimo rispetto per queste posizioni, rivolgo però l'invito ad intervenire anche sul percorso strategico. Sono disponibile

a soddisfare le vostre richieste ma non vorrei che l'attenzione riservata al dettaglio prevarichi su quella da rivolgere agli aspetti strategici.

BANTI. Mi unisco alle considerazioni dei colleghi circa l'apprezzamento per il lavoro svolto dal Presidente e dal senatore Piglionica, che giudico approfondito e dettagliato.

L'esperienza di questa Commissione, anche passata, mi induce ad affermare che su un tema così delicato non è facile intervenire «a botta calda», e con riferimento alla situazione della regione Campania il caldo non è solo meteorologico. Intervenire in questa materia in questo momento significa oggettivamente affrontare situazioni molto delicate che presentano un groviglio di stati pregressi e di difficoltà, ormai sotto gli occhi di tutti, che impediscono di uscire dall'attuale contesto. Mi sembra che sotto questo profilo la proposta di Relazione sia completa e – mi permetto di dirlo – anche coraggiosa.

Dobbiamo ribadire ancora una volta che la situazione della Campania è una sorta di punta dell'*iceberg* e guai ad isolare questo caso. È pur vero che ci troviamo in un contesto che non ha eguali dal punto di vista quantitativo e forse anche qualitativo rispetto ad altre aree. È però altrettanto vero che se non si governa e non si porta a soluzione la questione rifiuti in Campania, gli effetti emulativi negativi sarebbero pericolosissimi per le altre regioni, che – ahimè – si stanno avvicinando pericolosamente al contesto campano. Infatti, come ricordava il collega Misiti e sottolineo io *a fortiori*, bisogna tenere anche conto delle possibilità di estensione delle infiltrazioni di criminalità organizzata che – pur non essendo fuoriuscite dal contesto della Campania e di poche altre regioni meridionali perché nelle altre zone il controllo del territorio è meno forte e a volte oggettivamente assente – sommandosi all'effetto «NIMBY» e ad altre situazioni, possono favorire consistenti peggioramenti del quadro generale.

Proprio oggi è stato reso noto il giudizio di alcuni ministri rumeni che si permettono – e non a torto: d'altra parte il progresso va governato, come diceva il collega Piglionica – di «fare le pulci» alla situazione italiana per il fatto che ci stiamo «arrabattando» per cercare di smaltire i rifiuti in qualche altra nazione europea, e non solo, e ripartire poi da zero in un quadro pulito. Ancora una volta l'Italia, ahimè, è rappresentata in maniera fortemente negativa.

Faccio riferimento a questi aspetti non per spirito di autoflagellazione ma per sottolineare ancora l'esigenza della Commissione di intervenire con forza e da subito nel contesto, senza aspettare tempi più lunghi, anche di carattere parlamentare, che forse, dal punto di vista dell'approfondimento dei temi e delle discussioni, sarebbero anche più comodi ma non corrispondono alle urgenze che abbiamo di fronte.

A tal riguardo, oltre ad apprezzare i contenuti del punto a) delle conclusioni della proposta di Relazione, che fanno riferimento alle indicazioni tecniche del ciclo integrato dei rifiuti, mi permetto di richiamare l'attenzione dei colleghi in senso positivo sui punti successivi che, come ricordava il Presidente, si inseriscono in un quadro strategico. Si cita innanzi-

tutto l'esigenza del decongestionamento istituzionale e di una razionalizzazione delle competenze. Il caso Campania non è solo quello di una regione che non riesce a smaltire i suoi rifiuti perché è in presenza di popolazioni che protestano per le strade o di infiltrazioni di criminalità organizzata, ma è anche quello di un groviglio di competenze e di situazioni che costituiscono un esempio negativo dal quale bisogna rapidamente uscire, altrimenti si rischia di esportarlo e, comunque, di non modificare il quadro esistente. Purtroppo, questi grovigli sono veramente complessi ed è difficile uscirne fuori; bisogna però fare questo tentativo e, in tal senso, mi sembra molto importante che la proposta di Relazione si soffermi in maniera significativa su questo aspetto.

È poi richiamata l'esigenza di procedere ad un efficace contrasto alla criminalità organizzata che, con riferimento alla Campania, risulta veramente incredibile nella sue ramificazioni, come è stato testimoniato anche dalle parole di importanti autorità ascoltate durante il sopralluogo effettuato a Napoli. Non esiste solo il partito delle discariche, come in altre regioni, ma esistono anche il partito camorristico delle discariche e quello delle «controdiscariche». Siamo di fronte ad una ramificazione che di fatto blocca, o comunque tenta di bloccare, qualunque soluzione del problema. Sarebbe più semplice contrastare questo tipo di fenomeni, in questo caso però il contrasto sembra alimentare una difficoltà già esistente. Dobbiamo quindi insistere sulla richiesta di chiarezza e di forza, così come citato, anche in via generica, non solo nelle conclusioni del documento in discussione ma anche nelle parti precedenti.

Vorrei sottolineare il richiamo, che considero assai legittimo, all'esigenza di una più incisiva tutela della salute delle popolazioni locali, aspetto che a volte finisce per essere smarrito e perso di vista, essendo portati ad affrontare il problema con un approccio tecnico, che peraltro è giusto. Nel caso campano è compromessa la salute delle popolazioni locali, prima ancora dell'economia del nostro paese, che pure ha un valore importante e significativo. Quanto si è verificato da Caserta a Salerno ha determinato situazioni di compromissione molto forti, come testimoniato dai dati epidemiologici. La situazione è ad alto rischio ma non può rappresentare un alibi per chi non vuole che si costruiscano impianti o discariche ma chiede solo che i rifiuti siano trasportati lontano dal proprio territorio, il che a regime è impossibile. Questo però è un richiamo ulteriore all'esigenza di approfondire interventi di forte sostegno anche all'azione socio-sanitaria delle amministrazioni competenti e, allo stesso tempo, di ricercare nuove tecnologie sempre più pulite. La proposta di Relazione richiama questi aspetti.

Come ho già fatto più volte in sede di esame del programma di lavoro della Commissione esposto in passato dal Presidente, ricordo l'esigenza, non solo per la Campania ma anche per le altre regioni italiane, di approfondire nei mesi prossimi le tematiche relative all'evoluzione delle nuove tecnologie. Sono convinto che, a prescindere dalle soluzioni alquanto fantasiose prospettate durante il sopralluogo di Napoli da qualche presidente di provincia e che comunque sono sempre oggetto di discus-

sione, si possa veramente proseguire nello studio delle nuove tecnologie, che esistono e di sicuro in futuro potranno alleggerire la pressione, anche psicologica e politica, esercitata su questo fronte. Se si riuscissero ad accelerare i tempi o addirittura ad anticiparli, forse scontenteremmo qualcuno che ha cercato di operare investimenti di altro tipo ma di certo guadagneremmo terreno.

La proposta di Relazione, pur essendo denominata «territoriale stralcio», rappresenta la prima fase di un richiamo ad una serie di interventi successivi, ed è perciò un documento compiuto sul quale esprimo apprezzamento, pur rendendomi conto che, come tutti i documenti, non comprende tutto e può quindi essere oggetto di integrazioni o modifiche. Da questo punto di vista, credo che i relatori siano assolutamente disponibili, pur nei tempi stabiliti che ci siamo dati, perché è giusto che si sappia che questa Commissione è intervenuta sull'argomento. Non abbiamo concluso il nostro lavoro, per cui torneremo ad occuparci del tema; tuttavia, è importante poterlo fare avendo alle spalle un testo base che serva da indicazione sul successivo percorso da compiere.

PRESIDENTE. Vorrei ricordare – lo farò anche in Ufficio di Presidenza – che, oltre all'accordo con l'Istituto superiore di sanità per il monitoraggio, quando sarà chiaro il calendario dei lavori concernenti l'esame del decreto-legge n. 61 al Senato, saranno programmate le audizioni di rappresentanti dell'Istituto tumori Pascale di Napoli, dell'Agenzia regionale per l'ambiente della Campania e di alcune ASL che, da notizie che abbiamo avuto, sono risultate inadempienti nell'effettuare alcune rilevazioni obbligatorie, avendole fatte sugli animali e non sugli uomini. Ciò è emerso nel corso di un dibattito televisivo al quale ho partecipato e a seguito del quale ho immediatamente assunto informazioni.

PEDULLI. Signor Presidente, ho letto questa mattina la proposta di Relazione, pertanto quanto dirò è conseguenza di una lettura di questo momento. Mi riservo, perciò, di fare ulteriori osservazioni, trattandosi di un atto impegnativo, teso ad aprire una nuova fase.

A mio parere, l'impianto e la formulazione del documento sono coerenti con il lavoro che abbiamo sin qui svolto, sia nella parte descrittiva, conseguente alla nostra attività d'indagine, sia nella parte propositiva, propria del compito che la Commissione si è data, che è quello di fornire, sulla base degli elementi raccolti, prospettive positive. Cercherò di formulare alcune osservazioni, seguendo e condividendo questo impianto, al fine di una eventuale migliore specificazione o definizione di alcuni aspetti.

Collega Misiti, non trovo superflue le osservazioni riportate a pagina 7, in conseguenza del fatto che vi sono una serie di considerazioni critiche nei confronti del commissariamento in quanto tale fin dalla sua origine, dei rapporti e dei limiti dell'attuale commissariamento, fino ad arrivare alla proposta – che rappresenta l'obiettivo che dobbiamo perseguire – di un superamento dello stesso.

Auspicherei una migliore formulazione laddove si dice che: «la dipendenza economica-sociale e gli impropri livelli di intermediazione politica generati dall'ossimoro emergenza rifiuti hanno escluso, in radice, che le scelte strategiche adottate dal Commissariato trovassero riscontri operativi». Una considerazione di questa natura può avere un certo significato per chi è direttamente coinvolto e a conoscenza del tema, ma può risultare incomprensibile per altri.

Da una prima lettura del testo, mi sembra contraddittorio affermare categoricamente che non si può più ricorrere alle discariche e all'esportazione di rifiuti, in vista dell'esame di un decreto che prevede, come emergenza, quattro discariche provvisorie.

PRESIDENTE. Il problema è che nell'emergenza ci sono le discariche.

PEDULLI. Non è una contraddizione, è una lettura: sembra che ciò sia impossibile, considerato, poi, che si sente dire che si portano i rifiuti in Romania.

In particolare, come conseguenza del lavoro che si sta facendo e come sottolineatura positiva, vorrei soffermarmi sulle conclusioni, che sono davvero il piatto forte e complesso da realizzare, anche se in altre realtà si procede normalmente in questa direzione. Trovo coerenza tra l'impostazione della centralità del piano integrato e lo strumento che si indica come proposta.

Avendo constatato, per esperienza diretta nei territori, che si tratta di una questione sempre presente con le popolazioni. Specificherei, a pagina 34, che il monitoraggio degli impianti deve avvenire in tempo reale al camino. Essendo previsto dalla normativa vigente in materia, credo sia opportuna una specificazione in tal senso, dal momento che non si comprende bene come debba avvenire il monitoraggio. Esistono, infatti, sistemi computerizzati che consentono a qualsiasi cittadino di verificare, in tempo reale, le emissioni degli impianti. Peraltro, una specificazione in tal senso rafforzerebbe le garanzie nei confronti dei cittadini che considerano comunque deleteri gli impianti, pur in presenza di maggiori assicurazioni circa il funzionamento degli stessi.

Per quanto riguarda gli ambiti di collocazione degli impianti, vi è un'indicazione di carattere sovraprovinciale. Abbiamo sempre detto che i rifiuti devono circolare poco, richiamando i concetti di prossimità e vicinanza. Non conosco fino in fondo le esperienze fatte e gli impegni assunti in Campania, ma credo si possa arrivare alla stessa conclusione, indicando che il movimento dei rifiuti deve avvenire di preferenza in ambito provinciale, ovviamente sulla base delle elaborazioni strategiche e dei fabbisogni locali, poiché la provincializzazione è sempre uno degli elementi fondamentali che si gioca nel confronto con le popolazioni di un territorio.

L'altro aspetto è relativo alla raccolta differenziata, rispetto alla quale i punti indicati nella proposta di Relazione sono sicuramente condivisibili. Mi chiedo se sia opportuno richiamare l'esigenza che i piani regionale e

provinciali, prevedendo le forme preliminari specificate, indichino obiettivi realistici, temporalmente, e non genericamente, definiti, come del resto da sempre facciamo. Ciò però deve essere frutto di un confronto effettivo fra chi predispone i piani e le associazioni, in modo che, d'intesa, si possano proporre realisticamente, nella situazione data, obiettivi di questo tipo.

Condivido le azioni di monitoraggio della salute, ritenendole elemento di grande rilevanza per un'analisi del contesto ambientale e specifico legato alle discariche abusive. Il periodico «L'Espresso» questa settimana riporta una panoramica della realtà relativa alla presenza degli impianti sul territorio nazionale. Da tale panoramica si evince che l'Emilia Romagna e il Trentino-Alto Adige sono due delle poche regioni in cui non esiste un impianto: mi sembra esagerato, ma ben venga una situazione del genere.

Trovo estremamente valida la proposta dell'intesa istituzionale di programma, conseguente al ragionamento sul superamento del commissariamento e sull'attribuzione alla politica delle proprie responsabilità. La questione è complessa ed impegnativa ma giusta, affinché la politica assuma fino in fondo le proprie competenze e responsabilità.

Rafforzerei questo aspetto e aggiungerei, eventualmente, di relazionare al Parlamento, con cadenza da stabilire, sugli esiti del raggiungimento degli obiettivi posti dalla Commissione.

IACOMINO. Presidente, riservandomi di entrare nel merito della proposta di Relazione nelle prossime sedute, confesso di non averla approfondita né esaminata con attenzione, anche a causa delle mie condizioni oggettive di salute.

Presento, però, qualche osservazione di carattere generale, in quanto la mia sensazione è che la Commissione non si renda conto dello *status* attuale della Campania e della situazione dei suoi abitanti che, tutti i giorni, hanno un impatto spaventoso con la loro realtà territoriale.

PRESIDENTE. Mi sembra che la proposta di Relazione sia esauriente al riguardo.

IACOMINO. Concordo, Presidente, ma parto da questo presupposto per svolgere qualche considerazione retroattiva e non per ignoranza dell'attualità.

Tralasciando la struttura commissariale che, come detto, esiste da 13 anni, faccio presente che il commissario attuale è in carica da nove mesi e non da ieri. Sappiamo che il nuovo decreto è stato varato per individuare delle discariche e che il sindaco di Serre ha esposto alla Procura della Repubblica intrecci esistenti tra interessi presenti su quel territorio e alcune società in odore di camorra e di mafia, legate alla famosa FIBE, quella stessa società che ha implicazioni con il gruppo Impregilo. Ho la sensazione che questi elementi non siano tenuti in considerazione.

Nonostante quello che un intreccio illegale di poteri criminali significa, mi sembra che, relativamente all'individuazione dei siti, si sia volutamente arrivati a un punto tale che qualunque soluzione, oppure quella già preordinata, venga accettata da tutti.

Non sono d'accordo con chi sostiene che l'apertura delle discariche non è stata contestata o che le famose discariche abusive, illecite, non siano state contestate dalla popolazione come accade oggi. Non è certamente possibile mettere in relazione popolazioni che cercano di salvaguardare i propri territori e la propria salute, anche in base alle indicazioni contenute nel Rapporto dell'Organizzazione mondiale della sanità. Nonostante la pubblicazione di questo Rapporto, in questi giorni si torna a scaricare rifiuti proprio nelle aree ad alta incidenza di malattie serie ed importanti.

Anche se condivido l'idea di dover chiudere il ciclo dei rifiuti, esiste una contraddizione forte nell'impostazione che coniuga lo smaltimento a un'impiantistica tecnologica di livello più moderno, che fornisca anche garanzie di un impatto ambientale quasi a livello zero. Ricordo che dobbiamo garantire un livello di qualità della salute in aree dove questo comincia ad essere preoccupante.

Non comprendo il ruolo che il commissario di Governo sta svolgendo in queste settimane e nutro la seria preoccupazione che tra 13 anni si possa verificare un «Acerra 2», con le implicazioni conseguenti. Per fortuna, esistono i comitati, la popolazione, i sindaci, che però non credono più in noi, anche se il presidente Barbieri ha affermato che una telefonata del Presidente della Repubblica è stata sufficiente a bloccare la protesta.

**PRESIDENTE.** Onorevole Iacomino, ritengo questa questione superata; quindi, la invito a limitarsi ad un intervento, legittimo, sul decreto-legge.

**IACOMINO.** Mi limito a chiedere perché i provvedimenti che si stanno assumendo oggi, e che posso condividere solo in parte, non sono stati assunti a gennaio e febbraio. Esistono atti a riprova di ciò.

Comincio a nutrire seri dubbi sulla funzione e sul ruolo della persona del commissario di Governo. Chiaramente la magistratura, così come indaga sulla politica, deve compiere dei passi anche in questa direzione e indagare sull'attività di questi otto mesi di commissariamento per verificare l'esistenza di implicazioni serie. È nostro compito anche sollecitare gli organismi competenti ad approfondire determinate questioni.

Presidente, mi riservo di entrare successivamente nel merito della proposta di Relazione in esame.

**PRESIDENTE.** Il decreto è un tentativo – che può essere giudicato valido, non valido, dignitoso o inutile – di mettere in moto dei meccanismi di fondo, affinché l'emergenza non si crei più. Condivido interamente la denuncia, al di là delle valutazioni che la magistratura farà, ma il senso

di questo documento resta quello di capire come uscire dall'emergenza senza essere sempre ricattati da essa.

Detto questo, rinvio l'esame della proposta di Relazione in titolo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 15,45.*

ALLEGATO

## PROPOSTA DI RELAZIONE TERRITORIALE STRALCIO SULLA CAMPANIA

### 1. Premessa.

La fase di avvio dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse si è sviluppata lungo due principali direttrici.

Da un lato, si è inteso promuovere un confronto con i responsabili politici dei Dicasteri titolari di più dirette competenze sulle tematiche oggetto dell'inchiesta; dall'altro, si è cercato di affrontare in modo più approfondito la situazione esistente in alcune realtà territoriali del Paese che presentano profili di particolare gravità in relazione all'oggetto dell'inchiesta.

Il primo dei due «filoni» di lavoro testè menzionati si è tradotto in un ciclo di sedute che, attraverso le audizioni dei Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (6 e 13 febbraio 2007), dell'interno (8 febbraio 2007), dello Sviluppo economico (1° marzo 2007), per le Politiche europee (20 marzo 2007), della Giustizia (17 maggio 2007), ha consentito di effettuare una puntuale ricognizione in ordine agli indirizzi che il Governo intende perseguire nei vari ambiti operativi che attengono al ciclo dei rifiuti e al contrasto delle attività illecite ad esso correlate, come pure in ordine alle principali aree di criticità che si manifestano a tale proposito. Di tale attività si darà analiticamente conto nel quadro della Relazione generale al Parlamento prevista ai sensi dell'articolo 1, comma 2 della legge istitutiva (legge 20 ottobre 2006, n. 271).

Una seconda direttrice operativa ha riguardato, come si accennava, talune realtà territoriali nelle quali si sono manifestate situazioni particolarmente allarmanti per ciò che attiene all'oggetto dell'inchiesta.

In questo contesto, l'impegno più assiduo ed intenso è stato dedicato dalla Commissione alle problematiche relative all'emergenza rifiuti in Campania.

La presente Relazione tende a dare conto delle prime risultanze di tali attività relative alla Campania, e a contribuire, in attuazione del mandato conferito alla Commissione dall'articolo 1, comma 1, lettera *f*) della citata legge n. 271 del 2006, alla messa a punto di soluzioni legislative e amministrative idonee a rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali e a rimuovere le disfunzioni accertate.

La scelta di sottoporre al Parlamento un documento stralcio, in luogo della Relazione generale sull'insieme dell'attività svolta che si era in un

primo tempo programmato di adottare come primo contributo alle Camere, riflette evidentemente la vivissima preoccupazione con la quale la Commissione sta seguendo gli sviluppi della situazione in Campania.

## **2. L'attività della Commissione.**

La Commissione, prima di avviare la propria attività relativa all'emergenza rifiuti in Campania, ha attentamente valutato gli atti delle inchieste parlamentari condotte nelle legislature XII, XIII e XIV, e in particolare il documento più recente fra quelli elaborati a tale riguardo, vale a dire la Relazione territoriale sulla Campania approvata nella scorsa legislatura, nella seduta del 26 gennaio 2006, dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse istituita con legge 31 ottobre 2001, n. 399 (Doc. XXIII, n. 17).

Alla stregua delle indicazioni desumibili da tali atti, ma anche alla luce della drammatica evoluzione della situazione rilevabile sul territorio della Regione Campania negli ultimi mesi, che hanno coinciso con l'avvio operativo della Commissione, sono state programmate, e via via realizzate, le seguenti audizioni in sede plenaria, presso la sede della Commissione:

Procuratore nazionale Antimafia, dottor Pietro Grasso (13 marzo 2007);

Procuratore aggiunto delegato della Direzione distrettuale antimafia di Napoli, dottor Franco Roberti, dottor Raffaele Cantone, della stessa Direzione distrettuale e dottoressa Maria Cristina Ribera, sostituto procuratore presso la Procura della Repubblica di Napoli (24 aprile 2007);

Commissario delegato per l'emergenza rifiuti in Campania, dottor Guido Bertolaso (3 maggio 2007) (secretata);

Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Nola, dottor Adolfo Izzo (9 maggio 2007) (secretata).

Sulle stesse problematiche dell'emergenza rifiuti in Campania la Commissione ha inoltre, il 18 aprile 2007, discusso una relazione del senatore Piglionica.

Ulteriori, importanti elementi di informazione e di analisi sono stati acquisiti dalla Commissione sulle medesime problematiche nel corso della seguente audizione:

Generale Umberto Pinotti, Comandante del Comando Carabinieri per la tutela dell'ambiente, tenente colonnello Massimo Contri, Comandante del Gruppo tutela ambiente di Napoli e capitano Pasquale Starace, comandante della Sezione operativa centrale del Comando Carabinieri per la tutela dell'Ambiente (17 maggio 2005) (parzialmente secretata).

La Commissione ha inoltre effettuato con una propria delegazione, nei giorni 5 e 6 marzo 2007, una missione a Napoli, nel corso della quale sono state svolte audizioni dei rappresentanti della Regione Campania e degli enti locali, dei magistrati più direttamente impegnati nel contrasto alle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti in tale regione, dei Prefetti delle Province della Campania e di rappresentanti della società civile.

In particolare, sono state incontrate le seguenti autorità e i seguenti soggetti: prefetto di Napoli, dottor Alessandro Pansa; sindaco di Napoli, onorevole Rosa Russo Iervolino; presidente della regione Campania, onorevole Antonio Bassolino; procuratore regionale della sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Campania, dottor Arturo Martucci di Scarfizzi; direttore generale dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC), ingegner Luciano Capobianco; procuratore della Repubblica del tribunale di Salerno e capo della DDA della medesima città, dottor Luigi Apicella; procuratore della Repubblica del tribunale di Napoli, dottor Giovandomenico Lepore, sostituto procuratore, dottor Giuseppe Noviello, procuratore aggiunto coordinatore della DDA di Napoli, dottor Franco Roberti e sostituto procuratore, dottor Alessandro Milita; procuratore della Repubblica presso il tribunale di Nola, dottor Adolfo Izzo; procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Santa Maria Capua Vetere, dottor Paolo Albano; Capo Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri e Commissario delegato per l'emergenza rifiuti in Campania, dottor Guido Bertolaso; prefetto di Salerno, dottor Claudio Meoli; prefetto di Benevento, dottor Giuseppe Urbano; prefetto di Caserta, dottoressa Maria Elena Stasi; prefetto di Avellino, dottor Paolo Orrei; rappresentanti di: Legambiente, dottor Michele Buonomo; WWF-Campania, dottor Alessandro Gatto; Italia Nostra per la Campania, professoressa Raffaella Di Leo; vice presidente dell'associazione Ambiente Azzurro, ingegner Vincenzo Tuccillo; presidente dell'Amministrazione provinciale di Napoli, onorevole Riccardo Di Palma; presidente dell'Amministrazione provinciale di Avellino, dottoressa Alberta De Simone; presidente dell'Amministrazione provinciale di Benevento, dottor Carmine Nardone; presidente dell'Amministrazione provinciale di Caserta, dottor Alessandro De Franciscis; assessore alle politiche ambientali della provincia di Salerno, avvocato Angelo Paladino.

Alla luce delle audizioni testè richiamate, emerge come la situazione relativa al ciclo dei rifiuti in Campania presenti segnali di pericolosa involuzione, con il rischio concreto che si determini a breve termine il collasso operativo del servizio in questione con seri rischi per la salute della popolazione.

Se tale prospettiva dovesse realizzarsi, si assisterebbe con ogni probabilità a gravi turbative dell'ordine pubblico in Campania, con ovvie ripercussioni sul quadro politico nazionale.

L'ingorgo di competenze istituzionali e le inadempienze di alcune istituzioni locali ha ormai determinato in alcune realtà territoriali una sostanziale paralisi istituzionale e gestionale.

La conseguenza è che, sul piano delle strategie gestionali, si assiste alla realizzazione di interventi – del Commissariato e della Presidenza della Regione (tuttora responsabile per le attività di bonifica) – spesso rispondenti ad obiettivi non sinergici, e, talvolta, sottoposti a censura da parte della giurisdizione ordinaria ed amministrativa.

La struttura commissariale, in tale contesto, si è retta sull'apporto di professionalità e di passione civile di un funzionario di grande levatura come il dottor Bertolaso, ma si dimostra ormai inadeguata a far fronte agli obiettivi che presiedettero alla sua istituzione.

La dipendenza economico-sociale e gli impropri livelli di intermediazione politica generati dall' «ossimoro emergenza rifiuti» hanno escluso, in radice, che le scelte strategiche adottate dal Commissariato trovassero riscontri operativi, mentre non di rado le popolazioni locali, con il supporto delle autorità territoriali, civili e talora religiose, si sono fortemente mobilitate in azioni di contrasto alle iniziative della struttura commissariale.

Occorre, inoltre, prendere atto della completa assenza in Campania, anche solo allo stato embrionale, di un ciclo industriale integrato dei rifiuti che preveda – in armonia con le indicazioni della legislazione comunitaria – la priorità delle azioni di prevenzione nella produzione, riutilizzo, riciclaggio del materiale, recupero di energia e smaltimento, al fine di ridurre effetti negativi sulla salute dei cittadini e sull'ambiente.

Il mancato avvio di un'adeguata raccolta differenziata, insieme alla perdurante inattività di qualsivoglia sistema di trattamento finale, ha fatto sì che l'unico ciclo operativo fosse quello incentrato sulle discariche e sul connesso sistema di trasporto dei rifiuti, all'interno ed all'esterno dei confini regionali.

Un «ciclo», questo, che determina una serie di gravi inconvenienti e non poteva che condurre alla pericolosa involuzione di cui sopra. Per un verso, esso comporta la realizzazione di discariche che, se gestite in modo scorretto (come nel caso di quella di Villaricca, che non ha potuto beneficiare delle necessarie attività di bonifica, in difetto dell'erogazione delle occorrenti risorse finanziarie da parte della Regione, come evidenziato dal Commissario delegato per l'emergenza rifiuti in Campania, dottor Guido Bertolaso, nella sua audizione dello scorso 3 maggio davanti alla Commissione), sono suscettibili di trasformarsi in fonti di concreto pericolo per la salute delle popolazioni residenti. Per altro verso, è un sistema che impone la ricerca di sempre nuovi siti da adibire a discarica, con i connessi problemi di consenso delle comunità locali (anche alla luce delle conseguenze disastrose per l'ecosistema delle discariche preesistenti).

Infine, esso induce a orientare fuori regione lo smaltimento dei rifiuti, tutte le volte in cui è precluso il ricorso a discariche entro i confini regionali.

Purtroppo si deve constatare come la Campania si trovi ormai nella condizione di non poter più ricorrere a nessuna delle pur criticabili soluzioni dilatorie sopra indicate: e ciò per l'esaurimento delle discariche esistenti, per l'enorme difficoltà di ricorrere a nuovi siti (a causa dell'opposizione delle comunità interessate e dei ricorrenti provvedimenti dell'autorità giudiziaria), e per l'impraticabilità dello smaltimento fuori regione, anche per gli elevati costi correlati ad un utilizzo sistematico di tale opzione.

Tutto ciò, come è emerso dall'audizione del dottor Bertolaso del 3 maggio, è fonte di pericolo per la salute dei cittadini e delle future generazioni della Campania (come, peraltro, emerso da recenti indagini dell'Istituto Superiore di Sanità); è causa di turbamento per l'ordine pubblico; è all'origine di un'infiltrazione della criminalità organizzata che ha assunto connotazioni pressochè sistemiche.

A tale ultimo riguardo, va osservato che un ciclo dei rifiuti che si fonda esclusivamente sulle discariche vive e si alimenta grazie anche al reperimento di siti provvisori e abusivi e alla disponibilità di un sistema di trasporto «informale», modalità che determinano una fortissima presenza della criminalità di stampo mafioso: non può quindi destare meraviglia il fatto che, secondo quanto denunciato dai magistrati della Direzione distrettuale antimafia di Napoli durante l'audizione davanti alla Commissione dello scorso 24 aprile, la camorra è ormai un soggetto significativamente presente nella gestione del ciclo dei rifiuti in Campania.

In tale contesto, le soluzioni da perseguire per scongiurare il rischio incombente di un completo collasso del sistema della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti in Campania non possono che partire dai nodi strategico-gestionali.

Occorre, in primo luogo, dare uno sbocco al ciclo dei rifiuti diverso dalle discariche: in tal senso un'iniziativa che sappia coniugare gli opportuni strumenti giuridici con le migliori tecnologie è indispensabile per l'attivazione, nel più breve tempo possibile, di impianti di smaltimento, anche in ambito macro-provinciale.

Appare, inoltre, indispensabile adottare soluzioni istituzionali che sappiano coniugare l'esigenza di un coordinamento centralizzato e forte delle scelte strategiche, con un maggiore coinvolgimento delle amministrazioni locali.

### **3. Il quadro attuale dell'emergenza rifiuti in Campania.**

Discorrere di un'emergenza che si protrae ormai da quattordici anni costituisce un evidente *ossimoro*.

Prendere atto di questa contraddizione di fondo significa, in primo luogo, affrontare la situazione dei rifiuti in Campania nella consapevolezza del carattere *strutturale* della crisi.

Posta tale premessa, ogni ragionamento sull'uscita dalla crisi postula, da un lato, la necessità di una *verifica di sistema*, che non si limiti all'istituzione commissariale, ma comprenda tutte le altre istituzioni – locali e centrali – interessate; e ciò non nella prospettiva della ricerca delle responsabilità – *in re ipsa* nella durata dell'emergenza – bensì in quella di ricercare possibili percorsi che coniughino la necessità di interventi immediati con l'inevitabile avvio di un processo di rientro nell'ordinario.

In questi anni, si è assistito ad un singolare caso di *simulazione* istituzionale: apparentemente, l'istituzione commissariale si è presentato come il soggetto titolare di competenze decisionali e gestionali tali da go-

vernare tutte le fasi del ciclo dei rifiuti; nella realtà, invece, si è trattato di un potere condiviso.

Uno dei maggiori problemi che investono l'«emergenza rifiuti» in Campania è costituito dall'incertezza sulle competenze attribuite alle singole autorità di governo.

Si è verificato, nei fatti, un vero e proprio ingorgo istituzionale che ha determinato una situazione di paralisi.

Gli ordinari circuiti decisionali sono venuti meno ma non sono stati sostituiti da una chiara sequenza decisionale; in particolare, si è registrata – anche sulla scorta di quanto riferito dal Commissario Bertolaso – una *impasse* determinata dalla convergenza – talora una vera e propria sovrapposizione – di competenze del Dipartimento della Protezione Civile-Commissariato, del Ministero dell'Ambiente e della Presidenza della Regione Campania.

A siffatta rete di competenze si è aggiunto, a livello esecutivo-gestionale, un ulteriore sistema di interventi, condiviso tra consorzi e comuni, con il conseguente difetto di razionalizzazione dell'impiego delle risorse, talora destinate a supportare iniziative aventi la medesima finalità.

La preposizione con atti del Governo nazionale di un Commissario straordinario, che risale ormai al 1996, si è calata, pertanto, in un contesto ordinamentale caratterizzato dalla contestuale compresenza di poteri in materia in capo alla Regione, alle Province e ai Comuni, e il susseguirsi di normative nazionali e regionali che hanno spostato funzioni e compiti tra tali autorità ha ulteriormente accentuato l'incertezza. Ne sono derivate confusione nella predisposizione degli interventi e sfiducia della collettività nei confronti dei pubblici poteri. Quando non si riesce a rispondere alla domanda su «chi fa che cosa», è inevitabile la sovrapposizione di interventi fra più autorità, o al contrario l'assenza di qualsiasi intervento. Viene così a mancare la responsabilità per l'esercizio delle prerogative istituzionali, il che diventa tanto più grave quando i problemi concreti continuano a presentarsi nel segno dell'emergenza.

Tale opacità del quadro delle competenze e dei poteri, ha avuto come effetto quello di determinare un vuoto decisionale sulle questioni centrali relative all'avvio di un ciclo integrato, creando le condizioni, per un verso, per la strumentalizzazione delle funzioni pubbliche per fini clientelari e, per altro, per l'infiltrazione della criminalità organizzata.

Vi è poi il versante giudiziario.

In questi ultimi mesi l'ingorgo istituzionale è stato acuito anche da un susseguirsi di provvedimenti giurisdizionali che hanno finito con il colpire le illustrate contraddizioni istituzionali e gestionali.

Pur fondandosi su situazioni di dubbia compatibilità con l'intero impianto normativo in materia di tutela dell'ambiente che gli interventi dei soggetti istituzionali – in primis, il Commissariato – hanno determinato, va rilevato come talora provvedimenti giurisdizionali, spesso preventivi rispetto a scelte dell'organo commissariale, abbiano ingenerato una situazione da *campanilismo giudiziario* che non ha di certo giovato alla chiarezza del quadro istituzionale.

In tale contesto, la definizione di taluni punti fermi circa le attribuzioni di ciascuna autorità di governo e i congegni di reciproco raccordo e cooperazione istituzionale è condizione indispensabile per evitare dispersioni e conflitti, ed orientare in senso sinergico l'intervento pubblico complessivo tanto nell'immediato, quanto nella prospettiva di una fuoriuscita dall'emergenza.

#### **4. L'allarme per l'ordine pubblico e le infiltrazioni della criminalità organizzata.**

Da più parti e reiteratamente, si è posto in evidenza come il settore dei rifiuti rappresenti ormai uno dei terreni privilegiati dalla criminalità organizzata per l'investimento dei capitali illeciti, mediante il controllo ovvero la gestione diretta di una porzione rilevante delle imprese del settore; e ciò soprattutto per la bassa incidenza di rischio, dovuta principalmente all'assenza di strumenti repressivi e sanzionatori adeguati.

In tale prospettiva, occorre portare a compimento percorsi sia di riforma normativa che di raccordo istituzionale; sul primo versante, merita di essere segnalata la duplice iniziativa legislativa – del Governo e dei parlamentari membri di questa Commissione – diretta ad introdurre nel vigente sistema penale disposizioni in grado di rendere più incisive le investigazioni e maggiormente dissuasive le sanzioni; sotto il profilo istituzionale, questa Commissione si è fatta promotrice della conclusione di protocolli di cooperazione ed interscambio informativo – fra tutti i soggetti interessati al contrasto degli illeciti in materia di rifiuti – al fine di avviare quella circolarità di informazioni indispensabile anche e soprattutto per prevenire le infiltrazioni della criminalità organizzata.

L'esperienza di questi ultimi anni della Campania ha mostrato, in particolare, un ulteriore profilo di novità: la criminalità organizzata è passata, nel settore dei rifiuti, da soggetto esterno al circuito istituzionale e gestionale, interessato ad inserirsi nei canali di erogazione della spesa pubblica, a soggetto sempre più presente negli snodi decisionali. Gli elementi informativi assunti durante le audizioni, soprattutto dei magistrati della Procura della Repubblica di Napoli, nonché la documentazione acquisita con riferimento alle indagini che hanno interessato la struttura commissariale, hanno rappresentato un quadro nel quale la criminalità organizzata, soprattutto nella sua articolata dimensione imprenditoriale, ha assunto un ruolo che desta preoccupazione.

La gravità di quanto denunciato dai magistrati inquirenti napoletani impone interventi tanto radicali quanto immediati.

Con ciò, tuttavia, non si intende proporre l'istituzione di nuovi soggetti con competenze *extra ordinem* o di ulteriori *task force*; gli organi deputati alla repressione delle condotte devianti hanno, infatti, in questi mesi, dato adeguata dimostrazione di capacità e rapidità di intervento.

Occorre, piuttosto, agire sulle cause, sulle condizioni che hanno favorito questo insano connubio tra segmenti delle istituzioni e apparato crimi-

nale nella gestione del ciclo dei rifiuti, o meglio, nella gestione della situazione conseguente al mancato avvio di un ciclo dei rifiuti in Campania.

Perché è da questo dato che bisogna prendere le mosse. Al di là delle ragioni che sono al fondo di tale fallimento, l'assenza di un ciclo integrato dei rifiuti ha fatto sì che le discariche divenissero, da elemento accessorio, nodo assolutamente centrale nello smaltimento dei rifiuti.

Un ciclo centrato sulle discariche, oltre che contrario alla normativa europea, è in realtà un non-ciclo. Esso rappresenta la perpetuazione del sistema *tradizionale* di smaltimento dei rifiuti in Campania, con una novità non di poco conto: la possibilità di utilizzare i poteri *extra ordinem* propri dell'istituto del Commissariamento. Il che ha significato una progressiva estromissione dai circuiti gestionali degli ordinari meccanismi di controllo politico-amministrativi, con il conseguente isolamento della struttura commissariale.

L'emergenza nell'emergenza – cioè la vera emergenza, quella determinata dall'esaurimento delle discariche a disposizione – ha, sempre con maggiore frequenza, imposto soluzioni di brevissimo periodo, ed è allora che, sia pure in taluni casi e senza connotazioni di sistematicità, la criminalità organizzata si è presentata come uno dei soggetti in grado di offrire risposte immediate.

La camorra, infatti, si è da sempre contraddistinta per un controllo di alcune aree del territorio, non disgiunto dalla capacità di influenzare il consenso delle realtà locali.

Sicché, nel momento in cui è stato necessario reperire nuovi siti da adibire a discarica e, per giunta, si è scelta la strada di demandare al soggetto privato affidatario la scelta di tali siti, nell'impossibilità di attivare i fisiologici meccanismi di coinvolgimento delle comunità, si è, in taluni frangenti, imboccata la *scorciatoia* del rapporto con quei soggetti che *di fatto* hanno dato dimostrazione di essere in grado controllare il consenso.

Lo scellerato rapporto fra taluni segmenti dell'apparato istituzionale e criminalità organizzata ha assunto, poi, nel caso della Resit (sempre oggetto di investigazioni della Direzione Antimafia del capoluogo partenopeo), connotazioni da vera e propria *joint venture* allorché a quest'ultima è stata assicurata, con una reiterata attività di falsificazione di atti e documenti amministrativi, la possibilità di sfruttare le discariche anche per smaltire illecitamente rifiuti speciali.

In definitiva, un siffatto contesto in cui le scelte sono state di fatto condivise con mediatori sociali non istituzionali, e nel quale si è assistito ad una gestione dei fondi per finalità spesso estranee all'avvio di un ciclo integrato dei rifiuti, ha posto le condizioni perché quel dissenso, incapace di manifestarsi secondo i canali ordinari sia esploso talora con connotazioni eclatanti.

Il recente decreto-legge rappresenta una positiva opportunità sia sul versante della chiarificazione dell'esercizio delle competenze (il *chi fa che cosa*) sia su quello degli interventi diretti a decongestionare l'ingorgo gestionale (attraverso l'elencazione di priorità e sequenze operative).

L'aver rafforzato le prerogative del Commissariato, raccordandole però con un più incisivo coinvolgimento delle comunità locali, attraverso la figura dei Presidenti delle Provincie-subcommissari, potrà far meglio risaltare la sequenza decisionale e consentirà di porre le condizioni per ritornare – sia pure attraverso un percorso transitorio assistito e guidato – ad una intermediazione con le popolazioni locali secondo canali e modalità fisiologiche; con la auspicabile conseguenza, per un verso, di eliminare mediazioni improprie e costose (quali, ad esempio, quelle svolte dai consorzi) e, per altro, di inaridire il terreno su cui, in questi anni, è proliferata l'*industria della mediazione* della criminalità organizzata.

### **5. Lo stato dell'impiantistica.**

Il piano integrato di smaltimento degli RSU della Regione Campania è stato incentrato su due termovalorizzatori per la produzione di energia elettrica, alimentati da Combustibile Derivato da Rifiuti (CDR). A seguito di bando di gara, il servizio fu affidato al raggruppamento vincitore FIBE-FISIA, la prima per la costruzione degli impianti e la seconda per la successiva gestione.

A seguito degli interventi legislativi intervenuti nel 2005, veniva risolto il contratto di gestione, mentre permaneva l'obbligo, a carico della FIBE, di completare la costruzione degli impianti già cantierati. Per la descrizione compiuta dell'intero percorso, dalla gara fino alla risoluzione del rapporto contrattuale, si rimanda alla Relazione Territoriale sulla Campania approvata nel corso della XIV legislatura.

Il percorso organizzativo previsto dalle ex affidatarie del servizio vedeva come presupposto del sistema integrato di smaltimento dei rifiuti la realizzazione e l'esercizio di sette impianti di produzione di CDR. Tali impianti, ubicati nei comuni di Avellino (loc. Pianodardine), Casalduni (BN), S. Maria Capua Vetere (CE), Giugliano (NA), Caivano (NA), Tufino (NA) e Battipaglia (SA), sono stati progettati per ricevere rifiuti urbani indifferenziati a valle della raccolta differenziata, al fine di sottoporli ad una selezione mediante tritovagliatura e stabilizzazione biologica con conseguente ottenimento di una frazione secca e di una frazione umida stabilizzata.

Gli impianti di selezione erano stati progettati per produrre CDR a norma del D.M. 5/2/98 e quindi avrebbero dovuto realizzare «*un'attività di recupero per produzione di combustibile derivato dai rifiuti (CDR) ottenuto attraverso cicli di lavorazione che ne garantiscano un adeguato potere calorifico, riducano la presenza di materiale metallico, vetri, inerti, materiale putrescibile, contenuto di umidità e di sostanze pericolose in particolare ai fini della combustione*». Il combustibile derivato dai rifiuti avrebbe dovuto presentare le caratteristiche individuate dalla voce 1 dell'allegato 3 del citato decreto. In particolare:

- potere calorifico inferiore (PCI) minimo di 15.000 kJ/kg;
- umidità massima del 25 per cento.

Le analisi eseguite a partire dal 2004 hanno evidenziato una carenza di potere calorifico (che è risultato pari mediamente a 13.200 kJ/kg) e un eccesso di umidità (mediamente superiore al 32 per cento) rispetto ai corrispondenti previsti dai contratti sottoscritti da FIBE e FIBE Campania.

Un'altra criticità è rappresentata dalla inutilizzabilità della FOS per i fini previsti, come conseguenza della sua non adeguata stabilizzazione e non sufficiente pulizia. Ne consegue che il fabbisogno di volumetrie di smaltimento finale (in discarica) risulta raddoppiato.

Tali difformità rilevate dalla magistratura inquirente a partire dal 2004 attraverso il sequestro degli impianti di CDR, hanno imposto la revisione dei codici CER dei sette impianti della Campania.

Con l'emanazione dell'OPCM 3481/2006 è stato «declassato» il CDR (CER 191210) a frazione secca (CER 191212) e la FOS (CER 190503) a frazione umida (CER 190501).

Successivamente, con l'OPCM 3506/2006, è stato possibile prefigurare l'assegnazione alla frazione umida anche del codice CER 190503, laddove il processo di stabilizzazione effettuato nell'impianto di selezione ne consenta l'applicazione.

Alla data di subentro del nuovo Commissario delegato, il capo del Dipartimento della Protezione Civile, dottor Guido Bertolaso, gli impianti di selezione versavano, dunque, in condizioni di forte criticità, connessa soprattutto:

al sequestro dell'impianto di Tufino, operato dalla Procura di Nola nell'agosto del 2006, che ha comportato un aumento del carico di rifiuti trattati dai restanti sei impianti con conseguente impossibilità di operare interventi di manutenzione ordinaria degli stessi;

alla difficoltà di allontanamento della frazione umida dagli impianti, in considerazione dell'assenza di sufficienti volumetrie di discarica. Tale fattore ha condizionato negativamente anche la qualità dei materiali prodotti, in quanto il processo di stabilizzazione, con elevate quantità in accumulo, è sostanzialmente irrealizzabile.

Inoltre, la difficoltà di evacuare dagli impianti la frazione umida ivi temporaneamente stoccata ha comportato, a ritroso, anche difficoltà di ricezione del rifiuto «tal quale» in ingresso agli impianti, con ripercussioni, infine, sulla raccolta nei centri urbani ed il conseguente accumulo di rifiuti su strada.

L'improprio riempimento degli impianti ex CDR, dovuto all'accumulo di frazione umida non smaltita, è anche diretta conseguenza del ritardo maturato, per cause meteorologiche e non solo, nell'apertura della discarica Tre Ponti di Montesarchio (BN), a valle della chiusura di quella di Basso dell'Olmo - Campagna (SA) avvenuta il 31/01/2006.

La gestione dei rifiuti trattati dagli impianti regionali campani, infatti, nel periodo compreso tra l'1/2/2006 e l'11/4/2006 (data di apertura della discarica di Montesarchio) si è basata esclusivamente sugli smaltimenti fuori regione, prevalentemente in Puglia, la cui disponibilità, in termini di bilancio quantitativo, è risultata sistematicamente inferiore ai quantita-

tivi giornalieri prodotti e da smaltire. Tale scenario ha portato a un accumulo di circa 300.000 tonnellate presso gli impianti «ex CDR», con conseguente ulteriore peggioramento delle capacità di esercizio e considerevole incremento del pericolo di incendio, soprattutto per la frazione umida trattata biologicamente.

L'apertura della discarica di Montesarchio (chiusa però già a partire dal 21/9/2006, dopo che la sua apertura era avvenuta appena l'11 aprile dello stesso anno) e soprattutto quella di Villaricca (dal 10/10/2006) ha consentito di limitare almeno parzialmente il completo intasamento degli impianti. Attualmente, a fronte delle difficoltà gestionali connesse allo smaltimento del percolato prodotto presso la discarica di Villaricca e la prossima chiusura dello stesso sito, gli impianti ex CDR sono nuovamente in fase di criticità.

I rifiuti prodotti a valle degli impianti di selezione, ad oggi, hanno mediamente le seguenti caratteristiche, considerata una perdita di processo del 3 per cento:

frazione secca (ex CDR, codice rifiuto 191212) pari a circa il 42 per cento del rifiuto in ingresso: messa in riserva presso il sito di Villa Literno – Giugliano (produzione giornaliera totale di circa 2.200 ecoballe/giorno);

scarti pari a circa il 5 per cento del rifiuto in ingresso: in parte avviati ad impianti di smaltimento, in parte avviati ad impianti di recupero;

frazione umida (ex FOS, codice rifiuto 190501) pari a circa il 50 per cento del rifiuto in ingresso: smaltita in parte nella discarica di Villaricca, in parte fuori Regione, in parte in accumulo nei capannoni di stabilizzazione e raffinazione; con conseguente difficoltà di evacuazione sopra descritta.

Attualmente, in tutti gli impianti risulta difficile l'allontanamento della frazione umida prodotta a valle del trattamento meccanico di selezione. Ciò condiziona anche la qualità dei materiali in uscita, non potendosi realizzare un vero processo di biostabilizzazione. Tale situazione, inoltre, continua a comportare, in alcuni periodi di maggiore produzione, una difficoltà di ricezione dei rifiuti in ingresso agli impianti, con pesanti conseguenze sulla raccolta nei centri urbani.

Pur persistendo la precedente situazione di criticità gestionale connessa alla presenza negli impianti di selezione di rifiuti non smaltiti, l'azione della struttura commissariale è tesa alla ricerca di soluzioni che consentano di superare definitivamente l'attuale sistema di trattamento dei rifiuti e garantire quindi stabilità a lungo termine.

In particolare, permane la necessità e l'urgenza di poter rimettere in attività l'impianto di Tufino, posto, come detto, sotto sequestro giudiziale nel mese di agosto 2006. A tal fine, oltre a garantire la costante evacuazione dei materiali stoccati in eccesso presso i capannoni, è stata predisposta una specifica e dettagliata istruttoria tecnica in merito all'implementazione del sistema antincendio, al programma di disinfestazione e al monitoraggio e controllo delle emissioni in atmosfera, rispetto a quelli già adot-

tati dall'ex affidataria. Per quanto concerne il sistema antincendio, il Commissario ha sottoposto il relativo documento al Comitato Tecnico Regionale per un parere di merito, mentre per le altre questioni sono state recepite le osservazioni e le prescrizioni dell'Istituto Superiore di Sanità, che si è espresso su richiesta dello stesso Commissario.

Ferma restando la prioritaria esigenza di rimozione dei rifiuti eccedenti le capacità progettuali degli impianti (la cui praticabilità è legata all'allestimento delle discariche di cui al recente decreto-legge), la struttura commissariale sta predisponendo un complesso programma di *revamping* degli impianti di selezione.

Per quanto attiene ai due termovalorizzatori, l'ubicazione è prevista nelle aree industriali dei comuni di Acerra e Santa Maria La Fossa. Entrambi utilizzano lo stesso *flow-sheet* di processo, ed impiegano le stesse tecnologie. Quello di Acerra si sviluppa su tre linee in parallelo, mentre quello di S. Maria La Fossa su due, con una potenzialità di combustione per linea di 27 t/h di CDR con potere calorifico di 15000 kJ/kg. Ne risulta per l'inceneritore di S. Maria La Fossa una potenzialità pari 54 t/h e per quello di Acerra pari a 81 t/d. Relativamente all'impianto di S. Maria La Fossa, allo stato risulta individuata l'area ad esso destinata.

Per quanto, invece, riguarda l'impianto di Acerra, alla data del 22/5/2007, secondo stima del Direttore dei Lavori, lo stato di avanzamento dei lavori risulta del 70 per cento. Il cronoprogramma dei lavori prevedeva il completamento della costruzione dell'impianto al 31 dicembre 2006. Nella riunione della Commissione di Collaudo del termovalorizzatore, tenutasi presso il cantiere di Acerra, FIBE ha presentato un cronoprogramma aggiornato. Sulla base di tale documento e delle dichiarazioni dei responsabili FIBE al Commissariato di Governo, l'azienda costruttrice assicura il completamento di una linea, insieme ai servizi comuni alle altre linee, entro il 25 settembre 2007, così da renderne attivabile l'avviamento. I completamenti della costruzione della seconda e della terza linea sono assicurati, con sfalsamento di un mese, entro il 24 ottobre 2007 ed il 26 novembre 2007. I responsabili FIBE hanno altresì assicurato che tutti i materiali e le attrezzature necessarie al completamento sono già disponibili.

Allo stato attuale, risultano effettuate con esito positivo le prove di tenuta idraulica sotto pressione delle caldaie della 1ª e della 2ª linea, quest'ultima con ritardo di 15-20 giorni rispetto alla data prevista di inizio aprile.

Uno snodo di assoluta centralità è rappresentato dal *commissioning* dell'impianto (ovvero, l'acquisizione da parte di futuri operatori della dettagliata conoscenza delle caratteristiche dei componenti dell'impianto, il loro singolo funzionamento e governo, il ruolo delle interfacce, il funzionamento dell'insieme dei componenti).

Sul punto, onde evitare situazioni di paralisi e favorire l'immediato avvio dell'impianto, appare indispensabile l'adozione di opportune iniziative che, utilizzando il percorso di somma urgenza richiamato dall'articolo 2 del d.l. n. 61 del 2007, giungano alla individuazione di soggetti, tecni-

camente qualificati e con specifiche esperienze gestionali, in grado di governare la fase di transizione.

## **6. Verso il ciclo integrato dei rifiuti.**

Le prospettive di soluzione immediate, in assenza di impianti di gestione e trattamento finali, non potranno che consistere nell'individuazione di discariche sul territorio regionale.

In tal senso non può che condividersi la scelta operata nel recente decreto-legge di porre l'individuazione di siti da utilizzare per le discariche al vertice delle priorità operative.

Immediatamente dopo, occorre promuovere efficacemente la raccolta differenziata. Infatti, quali che siano le soluzioni adottate per la gestione integrata del ciclo dei rifiuti solidi urbani (RSU), è di fondamentale importanza la riduzione a monte della massa, e dunque del volume, da trattare. È dunque necessaria la realizzazione di adeguate infrastrutture di raccolta locale, allo scopo di formare le diverse frazioni differenziate da destinare ai diversi fruitori, che le acquisiranno per il riciclo, il riuso o altro.

In questa ottica, occorrerà prevedere meccanismi di premialità rivolti ai singoli utenti (o a piccoli gruppi) fino ad arrivare, laddove possibile, al passaggio da tassa per superficie a tariffa a peso.

Al fine, poi, di evitare la divaricazione fra il mondo delle imprese interessate al riciclo e il mondo della raccolta, occorre avviare iniziative con le associazioni di categoria maggiormente coinvolte, valutando altresì il diretto coinvolgimento nella raccolta delle imprese interessate.

Un ulteriore aspetto critico della gestione dei rifiuti solidi urbani è dato dallo smaltimento del materiale accumulato sotto forma di «ecoballe» in diversi siti di stoccaggio sparsi sul territorio regionale.

Tale materiale, a causa delle attuali deficienze degli impianti di produzione del Combustibile Derivato da Rifiuto, non può considerarsi, a norma del D.M. 5/2/98, un CDR, avendo potere calorifico troppo basso e/o contenuto di umidità troppo elevato. Per lo smaltimento di questo «pseudo-CDR», accumulato in forma di ecoballe, sono possibili due soluzioni.

La prima è quello di destinarlo a discarica, anche sfruttando il fatto che, trattandosi di una frazione secca e sostanzialmente stabilizzata, la sua produzione di percolato è relativamente bassa; viceversa, essendo la sua densità piuttosto scarsa, i volumi occupati in discarica saranno decisamente considerevoli.

La seconda è quella di far leva sul fatto che tale «pseudo-CDR» ha un potere calorifico prossimo a quello del CDR «a norma», e comunque nettamente più elevato del rifiuto solido urbano di partenza.

Pertanto, tale materiale può vantaggiosamente essere sottoposto ad un trattamento termico, con conseguente recupero energetico e riduzione di circa il 90 per cento del volume finale da conferire a discarica.

Siffatto intervento richiede, a quadro normativo invariato, la necessità di opportuni interventi di additivazione diretti all'innalzamento del potere calorifico; ovvero, una specifica modifica del provvedimento della Commissione Nazionale per la Valutazione dell'Impatto Ambientale relativo all'impianto di Acerra, nel punto in cui prescrive che in tale impianto possa essere trattato solo CDR a norma del D.M. 5/2/98.

Vi è da considerare, peraltro, che il tema è oggetto di contenzioso con la società FIBE, sicché la risoluzione di tale aspetto costituisce un'importante condizione anche per consentire un più agevole subingresso di nuovi soggetti nella gestione dell'impiantistica.

Alla luce della non conformità dei prodotti attuali degli impianti di produzione del CDR, appare necessario sottoporre gli impianti esistenti ad una manutenzione straordinaria e a un vero e proprio *revamping*. Più specificamente, occorrerà affrontare i problemi dati dell'insufficiente potere calorifico inferiore (PCI) e dell'eccessiva umidità che caratterizzano la frazione secca attualmente prodotta in tali impianti, in modo da consentire l'attribuzione a questa della denominazione di CDR a norma del D.M. 5/2/98 (in particolare,  $PCI \geq 15000$  kJ/kg e umidità  $\leq 25$  per cento).

Come più volte indicato, una priorità essenziale per il superamento dell'attuale regime emergenziale è l'avviamento, al pieno della sua potenzialità, dell'impianto di termovalorizzazione di Acerra, basato sulla tecnologia di combustione «in massa» del CDR in forno a griglia.

L'impianto, in fase di avanzata costruzione, si articola in quattro sezioni principali:

- ricevimento del CDR;
- combustione del CDR con produzione di vapore;
- treno di depurazione dei fumi;
- utilizzo del calore con produzione di energia elettrica.

La sezione di ricevimento del CDR si sviluppa con la rampa di accesso per gli automezzi trasportatori ad un piazzale con la fossa di ricevimento del CDR. Da questa il combustibile è alimentato, con dosaggio controllato, al forno.

La sezione di combustione è costituita dal forno, a griglia mobile, sulla quale il CDR è bruciato. Le pareti del forno sono ricoperte con serpentine di tubi in cui circola acqua sotto pressione. Il calore di combustione viene trasferito all'acqua nei tubi determinandone la vaporizzazione e la produzione di vapore surriscaldato alla pressione di 90 bar e 500°C.

Il forno a griglia mobile è caratterizzato da grande flessibilità operativa, in grado di trattare combustibile da 12000 a 18000 KJ/Kg. I residui della combustione scendono attraverso la griglia mobile nel focolare, da dove sono raccolti e trasferiti alla fossa di stoccaggio per il successivo smaltimento. I fumi della combustione, dopo aver ceduto il calore sensibile all'acqua nella caldaia, sono avviati al treno di depurazione per i trattamenti disinquinanti.

La sezione di depurazione dei fumi, originariamente progettata per contenere le emissioni entro i limiti disposti dal DMA/98, è stata imple-

mentata con l'inserimento della unità «denox», con il potenziamento delle unità di filtrazione e con l'introduzione di accorgimenti atti a migliorare le condizioni di scambio disinquinanti. Il treno di depurazione fumi per ogni linea si compone di doppio trattamento disinquinante con ossido di calcio e carbone attivo, due operazioni di filtraggio in filtri a maniche, l'abbattimento degli ossidi di azoto con l'apparecchiatura «denox».

Per ogni linea, i fumi depurati sono espulsi ad un camino dedicato di 110 m. Secondo progetto, l'implementazione del treno di depurazione fumi assicura il soddisfacimento delle condizioni di emissioni al camino fissate nel parere dell'aggiornamento della compatibilità ambientale del Ministro dell'Ambiente del 09/02/2005 per l'impianto di Acerra. Le condizioni di emissioni attese sono ancora più favorevoli ai fini della preservazione dell'ambiente.

Per conseguire un efficace ed esaustivo ciclo integrato, occorre inoltre procedere rapidamente verso la realizzazione di altri impianti sul territorio regionale, anche per aree macro-provinciali.

In tale prospettiva, appare essenziale modulare le soluzioni impiantistiche e tecnologiche ai volumi di rifiuti da trattare per ciascuna area.

Utili per applicazioni di dimensioni medio-piccole potranno risultare, ad esempio, la tecnologia della gassificazione del CDR, con successiva combustione dei gas prodotti in una turbina a gas, e quella della «dissociazione molecolare»: tale tecnologia, che essenzialmente consiste in una gassificazione del rifiuto non trattato a temperatura relativamente bassa (~500°C) e in una successiva combustione dei gas prodotti, appare infatti particolarmente promettente dal punto di vista ambientale, sia in termini di emissioni gassose che di gestione dei sottoprodotti solidi.

Sempre nell'ambito dei possibile impieghi del CDR, sarà opportuno prendere in considerazione le possibilità offerte dalla co-combustione con combustibili tradizionali, in particolare in impianti di produzione di cemento.

In questa ottica converrà sfruttare in modo più ampio le opportunità già attualmente offerte da taluni impianti siti in provincia di Salerno e nel casertano.

Occorre, inoltre, valutare l'opportunità di realizzare impianti per il trattamento della frazione organica raccolta per via differenziata. Tali impianti potranno essere impianti di stabilizzazione aerobica (cosiddetto compostaggio), ovvero, in prospettiva, impianti basati sulla dissociazione molecolare e/o sulla digestione anaerobica.

Infine è necessario prendere in considerazione i problemi posti dallo smaltimento dei rifiuti provenienti da alcune peculiari attività di carattere terziario.

In alcuni casi (per esempio: porti, aeroporti, mercati), in considerazione dei quantitativi prodotti, delle particolari esigenze di igiene e sicurezza, e con l'obiettivo di ridurre l'impatto causato dal trasporto dei rifiuti generati in tali insediamenti, potrà rivelarsi opportuno prevedere impianti di piccole dimensioni dedicati al trattamento *in situ* dei rifiuti stessi. In altri (per esempio: ospedali e insediamenti sanitari in genere), in virtù

della necessità di sterilizzare i rifiuti prodotti e, d'altra parte, in considerazione dell'eterogeneità che caratterizza tali rifiuti (normalmente la frazione combustibile di tali rifiuti è piuttosto bassa), sarà necessario prendere in considerazione speciali tecnologie quali quelle basate sull'utilizzo di torce al plasma.

Il completamento del ciclo integrato presuppone, finalmente, l'individuazione di un numero adeguato di siti adatti allo stoccaggio dei residui generati dalle operazioni di trattamento elencate sopra. Tali siti dovranno essere previsti per una capienza complessiva non superiore al 15 per cento della produzione complessiva di RSU; peraltro, va sottolineato che detta quantità residua sarà comunque costituita da frazioni stabili e a basso impatto ambientale. Solo un'aliquota di questa frazione residua (max. 3 per cento) sarà verosimilmente costituita da residui provenienti dagli impianti di combustione/gassificazione, classificati come rifiuto «pericoloso» (si pensi, in particolare, alle ceneri volanti raccolte dagli impianti di trattamento fumi); per tale aliquota sarà necessario un ulteriore trattamento di inertizzazione.

È necessario sottolineare che il quadro sin qui sommariamente delineato prevede, doverosamente, l'adozione di impianti di trattamento le cui emissioni siano abbondantemente all'interno dei limiti fissati dalle normative nazionali e internazionali.

Al riguardo, è opportuno ricordare che l'offerta tecnologica attualmente disponibile consente il raggiungimento di tali obiettivi. Tuttavia, sarà indispensabile individuare organismi di controllo periodico dei dati di funzionamento dei diversi impianti. Al fine di garantire un trasparente accesso alle informazioni ambientali delle popolazioni residenti nelle aree interessate, tali organismi di controllo, oltre a rendere pubblici i dati del monitoraggio sugli impianti, dovranno prevedere al loro interno adeguate forme di rappresentanza delle comunità locali.

## **7. Le risorse.**

Stante il quadro delineato nei paragrafi precedenti emerge la necessità di un riorientamento delle risorse finanziarie disponibili, al fine di rendere praticabile l'obiettivo di completare il ciclo integrato dei rifiuti e uscire dall'emergenza.

Appare, in primo luogo, necessaria una razionalizzazione e un contenimento della spesa corrente del settore che si è attestata, negli ultimi dieci anni, intorno ai 780 milioni di euro l'anno (valore medio) Fonte dei dati, sistema dei Conti Pubblici Territoriali – Ministero dello Sviluppo Economico., a fronte invece di una spesa per investimenti di circa 29 milioni di euro annui.

Si rendono, poi, necessari investimenti per la bonifica e il recupero dei siti contaminati.

In tale prospettiva, le risorse finanziarie provenienti dal bilancio europeo per il fondo di sviluppo regionale (FESR) e destinate alla Campania

per la politica regionale aggiuntiva possono contribuire agli investimenti del settore Secondo l'articolo 4 comma 4 del Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio il regolamento dei fondi strutturali i fondi FESR possono essere utilizzati nelle regioni che ricadono nell'obiettivo convergenza per investimenti connessi alla gestione dei rifiuti e recupero dell'ambiente fisico inclusi i siti e terreni contaminati.

Si tratta di risorse cospicue; segnatamente, circa 3,4 miliardi di euro, a cui si aggiungono le risorse nazionali di cofinanziamento e quelle provenienti dal Fondo Aree Sottoutilizzate per un valore totale di circa 12 miliardi di euro.

Il Programma Operativo Campania per la politica regionale aggiuntiva degli anni 2007-2013, che in questi giorni si sta formalizzando con Bruxelles, potrebbe quindi indicare con chiarezza la volontà di contribuire, anche con risorse finanziarie adeguate, al completamento del ciclo integrato dei rifiuti.

Le risorse nazionali e comunitarie per la politica di sviluppo regionale potrebbero, peraltro, contribuire alla realizzazione di investimenti nella ricerca e nello sviluppo di tecnologie per garantire al territorio l'utilizzo delle migliori soluzioni scientifiche, sicure per l'ambiente e la salute dei cittadini.

Infine, appare opportuno ricordare che l'aumento della raccolta differenziata, del recupero di materiale e la diminuzione del conferimento del rifiuto in discarica, obiettivi posti dalla normativa di settore europea e nazionale, sono anche obiettivi centrali della strategia della politica regionale di sviluppo per le regioni del Mezzogiorno del periodo 2007-2013. Infatti, il raggiungimento di livelli adeguati nella qualità dei servizi offerti ai cittadini in ambiti quali, oltre all'acqua, la qualità dell'istruzione e i servizi di cura per i bambini e la popolazione anziana, i rifiuti, rappresenta la scommessa e il parametro con cui sarà giudicata non solo l'efficacia delle politiche di sviluppo regionale ma la stessa capacità dell'azione politica e amministrativa di migliorare gli standard di vita nelle regioni del Sud.

Ma vi è di più.

Se la Regione Campania consegue i risultati previsti – verificabili e misurabili – entro il 2009 e successivamente entro il 2013 potrà contare su ulteriori 170 milioni di euro per il settore rifiuti, già allocati sul Fondo per le Aree Sottoutilizzate dalla legge finanziaria 2006. Si veda Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale aggiuntiva del 2007-2013 approvato dal Cipe il 22 dicembre 2006.

Questo è motivo ulteriore perché il Programma Operativo regionale dei fondi europei e più in generale la strategia e le risorse finanziarie della politica di sviluppo regionale siano orientate fortemente all'avvio di un ciclo integrato dei rifiuti, nel quale il ricorso alla discarica ha valenza integrativa.

## **8. La recente evoluzione della normativa in tema di emergenza rifiuti in Campania.**

Per comprendere la direzione della recente evoluzione della normativa in materia, è necessario ricordare che, come sottolineato nella Relazione dell'apposita Commissione parlamentare d'inchiesta della fine della scorsa legislatura, per una certa fase l'azione del Commissariato aveva travalicato i limiti, enunciati dalla sentenza n. 127 del 1995 della Corte costituzionale e dalla decisione del Consiglio di Stato, sez. V, n. 6809 del 2002, «di un intervento sussidiario», volto ad «affrontare una situazione di emergenza» e al contempo a «ripristinare le condizioni perché l'ente supportato possa ritornare ad operare nell'ordinarietà» Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, Relazione territoriale sulla Campania, 26 gennaio 2002, XIV Legislatura, Doc. XXIII, n. 17, p. 46..

Il Commissariato, prosegue la Relazione, era divenuto «un'istituzione che tende a stabilizzarsi e quindi a preoccuparsi più della propria autosussistenza che delle finalità per le quali era stato istituito», senza che la normativa istitutiva ponesse argini a tale tendenza; anzi, il d.l. n. 14 del 2005, conv. in l. n. 53 del 2005, aveva dilatato l'ambito dei poteri commissariali anche nei riguardi di soggetti privati inadempienti ad obblighi contrattuali. Il successivo d.l. n. 245 del 2005, conv. in l. n. 21 del 2006, segnava al riguardo una prima inversione di rotta, da un lato con la risoluzione del contratto in via normativa e con l'imposizione della prosecuzione del rapporto con le imprese affidatarie fino al subentro delle nuove imprese aggiudicatarie, dall'altro con l'istituzione di una Consulta regionale per la gestione dei rifiuti nella Regione Campania, composta dal Presidente della Regione, che la presiede, dai Presidenti delle Province e dai rappresentanti dei Comuni interessati, che pur essendo chiamata solo a compiti consultivi, poteva configurarsi come «istituzione-ponte» chiamata a «preparare la transizione verso la riespansione del regime ordinario, ed, in qualche modo, ad allenare gli enti locali a fronteggiare le proprie competenze e responsabilità» Relazione territoriale sulla Campania, cit., risp. pp. 47 e 50.

Il d.l. n. 263 del 2006, conv. in l. n. 290 del 2006, ha confermato l'inversione di rotta.

Lo dimostra anzitutto la previsione di un termine finale, fissato al 31 dicembre 2007, per lo svolgimento delle funzioni del Commissario, definito «delegato» e non più «straordinario» (art. 1, primo comma).

In secondo luogo, i provvedimenti che il Commissario è legittimato ad adottare – nell'osservanza dei principi generali dell'ordinamento – sono finalizzati ad «assicurare ogni forma di tutela degli interessi pubblici primari delle popolazioni interessate e il concorso immediato delle Amministrazioni e degli Enti pubblici, nonché di ogni altra istituzione, organizzazione e soggetto privato, il cui apporto possa comunque risultare utile» (art. 1, secondo comma): il coinvolgimento delle amministrazioni figura così tra i preminenti compiti assegnati al Commissario.

In terzo luogo, la preposizione alla carica del Capo del Dipartimento della protezione civile può essere spiegata, assieme ad altre ragioni, con l'obbligo di ricorrere alle «strutture operative nazionali del Servizio nazionale della protezione civile senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» (art. 1, secondo comma), allo scopo di impedire così la lievitazione della struttura amministrativa e delle spese del Commissariato intervenuta nel passato; e nello stesso senso va interpretato il vincolo a ridefinire le condizioni per l'affidamento del servizio di smaltimento dei rifiuti «con l'esclusiva assistenza dell'Avvocatura generale dello Stato» (art. 3, primo comma), che implica il divieto di ricorrere a consulenze esterne all'amministrazione.

La normativa citata riflette dunque l'intento di ricondurre il Commissariato nei limiti dell'intervento straordinario, il che comporta pure l'indicazione di strumenti per facilitare il rientro nella gestione ordinaria una volta cessato lo stato di emergenza. Al riguardo, oltre alla Consulta regionale, sono finalizzate misure quali l'indicazione di una quota minima di raccolta differenziata dei rifiuti urbani prodotti (35 per cento e in prospettiva 50 per cento), di cui il Commissario «verifica il raggiungimento» e in ordine a cui adotta «le opportune misure sostitutive» nei confronti delle amministrazioni inadempienti (art. 4, primo comma), nonché il monitoraggio da parte del Commissario delle attività necessarie a garantire adeguati livelli di salubrità dell'ambiente e l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi in ordine all'assicurazione del ciclo di smaltimento dei rifiuti (art. 5, commi quarto e quinto).

In questi casi, l'azione del Commissario risulta preordinata più al controllo di certi standard che alla gestione, quindi più a «far fare», che a «fare» direttamente, almeno fin dove sia possibile.

A queste misure se ne affiancano altre, quali l'affidamento del servizio di smaltimento dei rifiuti (art. 3), la messa in sicurezza delle discariche e i relativi interventi di sistemazione (art. 5), che configurano interventi diretti del Commissario nel quadro della gestione dell'emergenza, senza però contraddire l'impianto generale della nuova disciplina.

L'ultimo intervento legislativo in materia prima del d.l. n. 61 del 2007 è stato adottato dalla Regione Campania (l.r. n. 4 del 2007 recante «Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati»).

La legge mira a disegnare un compiuto sistema di governo del settore nella prospettiva del superamento dell'emergenza. Le competenze sono ripartite fra regione, province e comuni, riservando peraltro alla prima funzioni e compiti che non si esauriscono in attività regolative, di pianificazione, di coordinamento, o necessariamente inerenti a un intervento della stessa regione (ad es. spedizioni transfrontaliere dei rifiuti, accordi di programma con altre regioni per autorizzare eccezionalmente lo smaltimento dei rifiuti urbani prodotti in Campania in altre regioni), e si estendono ad attività di gestione (ad es. concessione di contributi a soggetti pubblici per la realizzazione del sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani, nonché per la rilocalizzazione degli impianti di trattamento), che potrebbero atte-

nere più propriamente alla competenza degli enti locali (art. 7). Alle province sono riservati soprattutto compiti di controllo (sugli interventi di bonifica, sulle attività di gestione intermediazione e commercio dei rifiuti, sul rispetto dei requisiti per l'applicazione delle procedure semplificate: cfr. art. 8), nonché l'individuazione delle zone idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti). Ai comuni sono attribuite funzioni da essi tipicamente svolte in materia (ad es. tutela igienico-sanitaria, modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani: cfr. art. 9).

L'assetto istituzionale è impostato nel senso della separazione delle competenze di ciascun ente territoriale. Non risultano progettati a sufficienza quei raccordi e sedi di cooperazione che appaiono indispensabili non solo per la fuoriuscita dall'emergenza.

Inoltre l'articolazione della gestione integrata dei rifiuti in Ambiti Territoriali Ottimali, sulla base di quanto richiesto dal d.lgs. n. 152 del 2006, introduce un elemento di contraddizione rispetto all'assetto delle competenze sopra descritto. Gli ATO vengono infatti a coincidere, in sede di prima applicazione, con le circoscrizioni provinciali, salva la facoltà per la provincia di Napoli di istituirne due, e l'autorità d'ambito territoriale svolge funzioni cruciali nella gestione del settore (art. 15 ss.). Dovrebbe conseguire una riserva alla Provincia di competenze più estese di quelle previste dall'art. 8.

È opportuno aggiungere che l'individuazione nella circoscrizione provinciale degli ATO era stata già prevista dall'ordinanza commissariale n. 319 del 30.9.2002 («Piano regionale di gestione dei rifiuti»), rimasta inattuata a seguito dell'annullamento in via giurisdizionale dell'ordinanza del Ministro dell'interno che aveva conferito al Commissario in via generale l'esercizio delle funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti (Cons. Stato sez. V, n. 6809 del 2002). Tale coincidenza risulta particolarmente significativa, perché si riferisce all'individuazione della sede istituzionale destinata a svolgere le funzioni cruciali nella gestione dei rifiuti e nella relativa organizzazione.

Quanto premesso risulta necessario a un primo inquadramento delle innovazioni istituzionali introdotte dal d.l. n. 61 del 2007. Si tratta infatti di una disciplina che, se per un verso reca segni evidenti di una perdurante emergenza – come risulta soprattutto dall'individuazione in via normativa dei siti da destinare a discarica (art. 1), dall'affidamento al Commissario delegato dell'individuazione delle «soluzioni ottimali per il trattamento e per lo smaltimento dei rifiuti e per l'eventuale smaltimento delle balle di rifiuti trattati dagli impianti di selezione e trattamento dei rifiuti della Regione» e dei connessi interventi in deroga anche a provvedimenti di sequestro da parte dell'autorità giudiziaria (art. 2), dell'attribuzione ai prefetti della Campania di «ogni necessaria determinazione per assicurare piena effettività agli interventi ed alle iniziative poste in essere dal Commissario delegato» (art. 5) – per l'altro prefigura concreti strumenti e modalità per superare lo stato di emergenza, la cui data di scadenza rimane fissata al 31 dicembre 2007.

Al riguardo si segnalano tre disposizioni, fra loro strettamente correlate.

In primo luogo, i presidenti delle Province vengono nominati Sub-Commissari, col compito di attuare, d'intesa con il Commissario delegato, «le iniziative necessarie ad assicurare la piena realizzazione del ciclo di gestione e smaltimento dei rifiuti in ambito provinciale» (art. 6, primo comma).

In secondo luogo, è prevista, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Commissario delegato, la revoca della dichiarazione dello stato d'emergenza «pure limitatamente a singoli ambiti provinciali che presentano sufficiente dotazione impiantistica per assicurare in via ordinaria il ciclo dei rifiuti» (art. 6, secondo comma).

In terzo luogo si stabilisce che, in sostituzione del Piano regionale di gestione dei rifiuti, il Commissario delegato adotti entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge, sentita la Consulta regionale per la gestione dei rifiuti nella regione Campania nonché il Commissario per la bonifica, il Piano per la realizzazione di un ciclo industriale integrato dei rifiuti per la regione Campania. Di tale Piano vengono altresì individuati i contenuti essenziali ne «le priorità delle azioni di prevenzione nella produzione, riutilizzo, riciclaggio del materiale, recupero di energia e smaltimento», nonché ne «l'indicazione del numero, e della rispettiva capacità produttiva, degli impianti che dovranno operare per ciascuna provincia, ovvero per ciascuno degli ambiti territoriali interprovinciali che potranno essere individuati d'intesa fra le province interessate» (art. 9).

La connessione ravvisabile fra le disposizioni passate in rassegna consiste nel ruolo cruciale assegnato alle Province. Ad esse si riservano implicitamente le maggiori funzioni relativamente alla gestione ordinaria del settore, in ragione della coincidenza delle circoscrizioni provinciali con gli Ambiti Territoriali Ottimali (secondo quanto previsto nell'ordinanza commissariale n. 319 del 2002 e ribadito nella l.r. n. 4 del 2007), e sulle Province si fa leva per delineare una strategia a tappe di fuoriuscita dall'emergenza, idonea ad isolare le aree territoriali su cui si renda davvero necessario concentrare ancora gli sforzi in vista di un rientro nell'amministrazione ordinaria. La recentissima notizia che in 95 comuni della Campania, dislocati prevalentemente nella provincia di Salerno, ma anche di Avellino e Caserta, la raccolta differenziata supera la soglia del 35 per cento, appare particolarmente emblematica di una realtà regionale eterogenea, la quale richiede diverse modalità e strumenti di intervento pubblico anche alla luce del principio di differenziazione enunciato dall'art. 118 Cost.

Nel disegnare tale strategia, la normativa riportata rivela la consapevolezza di dover puntare sulla cooperazione istituzionale fra livelli di governo, non solo nella predisposizione del Piano per la realizzazione di un ciclo integrato di rifiuti previo parere della Consulta regionale e del Commissario per la bonifica, ma soprattutto con la nomina dei Presidenti delle Province quali Sub-Commissari, nomina che non ha nulla a che vedere con un rapporto gerarchico con il Commissario delegato e appare invece

strettamente funzionale a rinsaldare la cooperazione fra le maggiori autorità istituzionali coinvolte nel delicato passaggio dall'emergenza alla gestione ordinaria.

### **9. Dopo il commissariamento: che fare.**

Pur disegnando una strategia istituzionale idonea a ripristinare le condizioni minime del passaggio alla gestione ordinaria, gli interventi prefigurati dal d.l. n. 61 del 2007 risultano necessariamente circoscritti alla data di scadenza del regime di emergenza commissariale. È verosimile l'ipotesi che, entro tale data, non tutti gli enti locali investiti delle funzioni di gestione ordinaria saranno in grado di fronteggiare i gravissimi problemi presenti nel settore in aree significative e consistenti della Campania. Al fine di «accompagnare» adeguatamente quegli enti nella fase transitoria di fuoriuscita dall'emergenza, si rende pertanto necessario immaginare fin d'ora interventi ausiliari della Regione e dello Stato, entro un tracciato di vincoli e di opportunità che si passa ad esporre.

I vincoli vanno individuati, oltre che nel rispetto delle competenze costituzionalmente garantite, nell'esigenza di non creare nuovi organismi, che, come ha ampiamente dimostrato l'esperienza del Commissariato, rischierebbero di incentivare un insediamento di personale non necessariamente volto alla cura del pubblico interesse.

L'opportunità deve consistere nel porre gli enti locali nelle condizioni di espletare le funzioni e i compiti istituzionali loro assegnati: ed è esclusivamente rispetto ad essa che vanno finalizzate le modalità di intervento della Regione e dello Stato.

L'ordinamento vigente prevede allo scopo uno strumento istituzionale sufficientemente duttile, e che è stato già impiegato nella prassi in una quantità di circostanze.

Si tratta dell'«Intesa istituzionale di programma» e del connesso «Accordo di programma quadro», previsti dall'art. 2, comma 203, lett. *b*) e *c*), della l. 23 dicembre 1996, n. 662, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica».

L'«Intesa istituzionale di programma» vi viene indicata (art. 2, comma 203, lett. *b*) della l. 23 dicembre 1996, n. 662) quale «accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati». A sua volta, per «Accordo di programma quadro» si intende, alla stregua della lettera *c*) del predetto art. 2, comma 203, della l. 23 dicembre 1996, n. 662, «l'accordo con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati promosso dagli organismi di cui alla lettera *b*), in attuazione di una intesa istituzionale di programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati».

L'accordo di programma quadro, prosegue la citata normativa per quanto qui interessa, «indica in particolare: 1) le attività e gli interventi da realizzare, con i relativi tempi e modalità di attuazione e con i termini ridotti per gli adempimenti procedurali; 2) i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività ed interventi; 3) gli eventuali accordi di programma ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142; 4) le eventuali conferenze di servizi o convenzioni necessarie per l'attuazione dell'accordo; 5) gli impegni di ciascun soggetto, nonché del soggetto cui competono poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze; 6) i procedimenti di conciliazione o definizione di conflitti tra i soggetti partecipanti all'accordo; 7) le risorse finanziarie occorrenti per le diverse tipologie di intervento, a valere sugli stanziamenti pubblici o anche reperite tramite finanziamenti privati; 8) le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati. L'accordo di programma quadro è vincolante per tutti i soggetti che vi partecipano. I controlli sugli atti e sulle attività posti in essere in attuazione dell'accordo di programma quadro sono in ogni caso successivi».

Nell'ipotesi in questione, l'applicazione di tale disciplina potrebbe consistere nella stipulazione di un'intesa istituzionale di programma fra Stato e Regione Campania, quale necessario atto prodromico alla stipulazione di un accordo di programma quadro fra Stato, Regione Campania, Province campane e i relativi Comuni capoluogo.

D'altra parte, la sequenza degli interventi disegnata in sede normativa in riferimento all'accordo di programma quadro – individuazione delle attività e dei relativi responsabili, approntamento delle risorse finanziarie occorrenti, fissazione delle procedure e dei soggetti tenuti alla verifica dei risultati – appare facilmente traducibile nel caso in questione in una corrispondente distribuzione di compiti fra gli enti stipulanti. Infatti, la preminente competenza in riferimento alla gestione dei rifiuti spetta alle Province, salve le più limitate attribuzioni dei Comuni, mentre i soggetti in grado di approntare risorse finanziarie e di verificare i risultati della gestione vanno individuati nello Stato e nella Regione, che in quanto enti stipulanti dell'intesa istituzionale di programma potranno definire in quella sede le rispettive responsabilità.

Per quanto riguarda invece l'individuazione, nell'accordo di programma quadro, del «soggetto cui competono i poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempimenti» (punto 5)), occorre ricordare che la materia è ora disciplinata direttamente da fonti normative. Ci si riferisce in particolare ai poteri sostitutivi della Regione, che, per quanto riguarda specificamente il caso di inadempimenti delle Province nelle funzioni di gestione dei rifiuti, trovano apposita disciplina nella citata l.r. n. 4 del 2007 (art. 7, primo comma, lett. s)).

Peraltro, indipendentemente dagli interventi che potranno prevedersi nell'accordo di programma quadro, è da ricordare l'attribuzione conferita al Governo dall'art. 120, secondo comma, Cost. (nel testo adottato con l. cost. n. 3 del 2001) del potere di sostituirsi a organi delle Regioni e degli

enti locali anche in caso di «pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica».

Nell'ipotesi di una degenerazione della situazione dei rifiuti in alcune aree della Campania tale da attentare gravemente alla pubblica incolumità, e di accertata inerzia al riguardo delle competenti amministrazioni, non si può invero escludere il ricorso al rimedio estremo, e finora mai impiegato, della sostituzione governativa.

È opportuno precisare che il potere sostitutivo – da esercitarsi, come vuole l'art. 120 Cost., nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione e secondo procedure definite con legge (nel frattempo intervenuta: cfr. l. n. 131 del 2003) – può riguardare lo svolgimento di un'attività, ma anche l'adozione di atti puntuali, purché ricorra al riguardo il presupposto dell'accertato inadempimento dell'ente competente. E appare evidente come il ricorso a una simile estrema misura sarebbe tanto più giustificabile, e in grado di raggiungere l'obiettivo prefissato, in un contesto istituzionale di costante verifica anche da parte del governo centrale dei risultati raggiunti dalle amministrazioni locali nel settore della gestione dei rifiuti.

L'accordo di programma quadro si rivela strumento idoneo anche in tale prospettiva.

## 10. Conclusioni

La Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse ritiene che sia ormai un dovere indifferibile per tutti coloro che esercitano responsabilità correlate alla gestione del ciclo dei rifiuti in Campania – Governo, Regione, Provincie e Comuni interessati, oltre ovviamente al Commissario delegato – intraprendere, già a partire dai prossimi giorni, un percorso mirato al graduale ritorno alla normalità. La sfida è difficile, ma può essere vinta se nella politica e nelle istituzioni prevarrà la voglia di innovare sulla tentazione di limitarsi alla sterile riproposizione di posizioni e prassi operative che hanno accompagnato l'intera vicenda dell'emergenza rifiuti in Campania, con gli esiti fallimentari che sono sotto gli occhi di tutti.

Le tappe fondamentali di tale percorso, alla stregua degli elementi di fatto e delle valutazioni in precedenza esposte nella presente Relazione, sono riassumibili nei termini che seguono.

### a) *Per un ciclo integrato dei rifiuti*

Su questo versante, appare essenziale che trovi coerente attuazione, nei tempi più brevi, il disegno degli interventi definito dal decreto-legge 11 maggio 2007, n. 61 («Interventi straordinari per superare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per garantire l'esercizio dei propri poteri agli enti ordinariamente competenti»).

Si tratta, in particolare, di non alterare la sequenza operativa da esso delineata, per non pregiudicare l'efficacia complessiva dell'intervento.

In primo luogo, occorre dare assoluta priorità alla individuazione delle discariche, accordando precedenza ai siti che offrano maggiori garanzie dal punto di vista ambientale.

Nel contempo, al fine di ridurre progressivamente il ricorso alle discariche, è necessario avviare il *commissioning* del termovalorizzatore di Acerra, individuando, mediante il percorso di urgenza richiamato dall'articolo 2 dello stesso decreto-legge n. 61 del 2007, soggetti tecnicamente qualificati e con provata esperienza gestionale in grado di governare la fase dell'avvio, con particolare attenzione al contenimento delle emissioni entro parametri di assoluta tranquillità per la salute dei cittadini.

Quello del rispetto dei limiti in materia di emissioni – conviene qui ricordarlo – è un obiettivo agevolmente raggiungibile attraverso il ricorso alle tecnologie già attualmente disponibili). Tuttavia, sarà indispensabile individuare organismi di controllo – affidati al coordinamento di enti di ricerca di elevato profilo tecnico-scientifico- cui affidare il compito di un monitoraggio quotidiano dei dati di funzionamento dei diversi impianti.

Al fine di garantire un trasparente accesso alle informazioni ambientali delle popolazioni residenti nelle aree interessate, tali organismi di controllo, oltre a rendere pubblici i dati del monitoraggio sugli impianti, dovranno prevedere al loro interno adeguate forme di rappresentanza delle comunità locali.

Sempre sul versante dell'impiantistica, occorre avviare la realizzazione di impianti, anche in ambiti macroprovinciali, utilizzando soluzioni tecnologiche (ormai giunte allo stadio di applicazione sperimentale, quali la «gassificazione», la «dissociazione molecolare» e la «digestione anaerobica» con successivo utilizzo energetico del biogas ottenuto) anche diverse dalla termovalorizzazione, e modulate sui volumi dei rifiuti da trattare.

Infine, va programmata la manutenzione straordinaria e, più in generale, il *revamping* dei sette impianti per la produzione di CDR; a questo scopo, decisiva sarà una oculata e strategica utilizzazione dei volumi individuati per gli stoccaggi provvisori per consentire gli indispensabili «fermi» a rotazione dei suddetti impianti.

In tale complessivo contesto, e con un'impiantistica in grado di dare uno sbocco al ciclo diverso dalle discariche, va poi inserita la raccolta differenziata.

Qualunque sia il ciclo integrato di trattamento dei RSU, infatti, esso sarà tanto più efficace quanto minore sarà la massa di rifiuti da trattare. Al fine di mettere in comunicazione la raccolta con la fase dell'utilizzazione industriale del differenziato, è necessario avviare iniziative con le associazioni di categoria maggiormente coinvolte, valutando altresì il diretto coinvolgimento nella raccolta delle imprese interessate. Operativamente, oltre alla messa a punto di adeguate infrastrutture dedicate dislocate sul territorio, si devono adottare tecniche di incentivazione finanziaria, fino a prevedere adeguati meccanismi di premialità per le comunità virtuose.

b) *Per il decongestionamento istituzionale e la razionalizzazione delle competenze.*

Porre precisi e chiari punti fermi circa le attribuzioni di ciascuna autorità di governo e i congegni di reciproco raccordo e cooperazione istituzionale è condizione indispensabile per evitare dispersioni e conflitti, ed orientare in senso sinergico l'intervento pubblico complessivo, tanto nell'immediato, quanto nella prospettiva di una fuoriuscita dall'emergenza. In tale prospettiva, appare necessario:

semplificare ulteriormente il quadro istituzionale e gestionale, anche mediante l'eliminazione degli enti di intermediazione burocratica (quali Consorzi ed ATO);

proseguire nell'ottica del decreto-legge n. 61 del 2007 nell'attribuzione alle Province di un ruolo decisionale più accentuato, anche nella prospettiva di stimolare il meccanismo di fuoriuscita – per aree territoriali – dall'emergenza, previsto dall'articolo 6 del decreto-legge;

attivare indefettibilmente i poteri sostitutivi dell'organo di governo delegato in tutte le ipotesi di inerzia degli enti locali.

Su un versante gestionale più ampio, occorre, inoltre introdurre meccanismi di stretto raccordo fra la gestione dell'emergenza rifiuti e quella delle bonifiche, al fine di:

modulare tempestivamente e coerentemente gli interventi, soprattutto in una fase, quale è quella attuale, in cui il ricorso alle discariche impone la realizzazione di interventi tempestivi finalizzati alla bonifica e messa in sicurezza delle aree interessate;

utilizzare le risorse anche provenienti dall'Unione europea e creare occasioni di sviluppo sui siti bonificati.

c) *Per un'efficace prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata.*

Nel quadro della cooperazione istituzionale fra Commissariato e Prefetture, tracciato dall'art. 5 del decreto-legge, appare opportuno prevedere che il Commissario delegato possa interpellare le Prefetture competenti in ordine ai soggetti ed ai siti da utilizzare, al fine di evitare pericoli di inquinamento mafioso.

Si tratta, in particolare, di porre le premesse per attivare un più ampio raccordo fra le pubbliche amministrazioni, soprattutto sul terreno della circolarità delle informazioni.

In tale prospettiva, è auspicabile la conclusione di un protocollo di scambio informativo – anche per via telematica – tra le Prefetture della Campania e la Direzione Nazionale Antimafia, che consenta di potenziare lo spettro conoscitivo dell'organo territoriale di governo e, quindi, soffochi in radice ogni tentativo di penetrazione camorristica.

L'impegno della Commissione su questo terreno è, peraltro, nel senso più in generale di sollecitare la stipula di protocolli di trasparenza ambien-

tale. Tali accordi hanno l'obiettivo, ponendo in comunicazione anche telematica gli organi della pubblica amministrazione destinatari di specifiche competenze nel settore, di impedire, per un verso, ogni tentativo di infiltrazione criminale nel ciclo dei rifiuti, e, per l'altro, di premiare le imprese più attente al rispetto delle prescrizioni normative e degli *standard* in materia di protezione ambientale.

d) *Per una più incisiva tutela della salute delle popolazioni locali.*

La Commissione ritiene indilazionabile promuovere un programma di monitoraggio a carattere permanente avente ad oggetto la presenza e la concentrazione di diossina nei territori maggiormente colpiti dall'emergenza rifiuti nonché il livello di esposizione a rischio delle popolazioni residenti nelle aree ove insistono discariche.

In tale prospettiva, appare essenziale il contributo che potrà dare l'Istituto superiore di sanità, con il quale la Commissione ha avviato una consultazione finalizzata alla stipula di un protocollo di cooperazione, al fine di coordinare e programmare gli interventi che dovranno essere realizzati dall'ARPAC e dall'Assessorato regionale all'Ambiente. In tal modo, potranno essere fra l'altro rese più tempestivamente disponibili al Commissariato per l'emergenza rifiuti in Campania soluzioni tecnico-operative per fronteggiare eventuali situazioni di pericolo per la salute pubblica.

e) *Dopo il Commissariato*

Si fa rinvio a quanto più diffusamente riportato nel paragrafo 9 di questa Relazione.

Il 31 dicembre 2007 scadrà il termine dello stato d'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti della regione Campania; verrà così a scadenza la relativa gestione commissariale, ed appare inopportuno che a quella data si faccia luogo ad ulteriori proroghe.

Si tratta di un passaggio molto delicato, al quale le amministrazioni locali dovranno essere «istituzionalmente accompagnate» verso l'ordinaria amministrazione.

Appare quindi essenziale individuare sin d'ora gli strumenti per garantire un'ordinata transizione verso il regime ordinario.

Alla luce di quanto accaduto nel quadro della pregressa gestione commissariale, sarebbe certamente un errore ripercorrere la strada della creazione di nuove strutture amministrative.

Molto più convincente sembra invece alla Commissione l'utilizzo di uno strumento istituzionale che appare particolarmente idoneo ad assicurare un più efficace coordinamento dei vari livelli decisionali e una maggiore responsabilizzazione dei soggetti coinvolti.

Si tratta dell'«Intesa istituzionale di programma» e del connesso «Accordo di programma quadro» di cui all'art. 2, comma 203, lett. b) e c),

della l. 23 dicembre 1996, n. 662, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica».

Se si sceglierà di attivare tale meccanismo, Governo, Regione Campania, Province campane e i relativi Comuni capoluogo verranno chiamati ad adottare entro tempi certi, in un contesto unitario e con evidenza delle rispettive responsabilità, le decisioni fondamentali relative al ciclo integrato dei rifiuti, al relativo Piano regionale delle bonifiche e alle correlate occasioni di sviluppo per le aree interessate.

Troveranno in tale contesto definizione, in particolare, le attività e i relativi responsabili, le risorse finanziarie occorrenti, le procedure e i soggetti tenuti alla verifica dei risultati.

Il fatto che, alla stregua dell'ipotizzato accordo di programma quadro, debbano trovare definizione, in un contesto programmatico unitario, vincolante per tutti i soggetti istituzionali che vi partecipano, gli interventi da realizzare, i relativi tempi di esecuzione, anche attraverso il ricorso a procedimenti accelerati e le eventuali conferenze di servizi per l'attuazione delle misure concordate, nonché gli impegni di ciascun soggetto, con preventiva definizione delle risorse finanziarie da attivare e del soggetto cui competono poteri sostitutivi in caso di inerzie, appare suscettibile di determinare un forte elemento di discontinuità rispetto al passato. Ad integrazione, va ricordata la possibilità dell'esercizio di poteri sostitutivi da parte del Governo, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, in caso di inerzia dei soggetti istituzionalmente competenti a livello regionale e locale ad adottare i vari interventi necessari nel quadro della gestione del ciclo dei rifiuti.





